ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

56-57/16

Општа питања

Институције

Законодавство

Економија, конкуренција, предузетништво

Финансије

Спољна и безбедносна политика

Социјална политика

Екологија

Наука, технологија, култура

Људска права

Београд, 2016.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

UDK 34
ISSN 1451-3188
Година XV, бр. 56-57, април-септембар 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

Проф. др Златко СТЕФАНОВИЋ, Правни факултет Универзитет Унион у Београду

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 колеџ, Институт за напредне студије,
Букурешт, Румунија

Др Иринеуш БИЛ, Амикус Еуропеа, 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

Проф. др Благоје БАБИЋ, Институт за међународну политику и привреду

Редакција:

Проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ

Проф. др Владимир ГРЕЧИЋ

Проф. др Драгољуб ТОДИЋ

Проф. др Перо ПЕТРОВИЋ

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 Републике Србије

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 56-57, 2016. Год. XV UDK 34 ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 7

ОПШТА ПИТАЊА

Ненад А. ВАСИЋ, Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ
ЛОБИРАЊЕ У ПРЕГОВОРИМА
О ПРИСТУПАЊУ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ 9

ИНСТИТУЦИЈЕ

Слободан ЗЕЧЕВИЋ
ПОСЕБАН СТАТУС ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ
УНУТАР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 21

Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ, Марко СТАНКОВИЋ
КОМИТЕТ РЕГИОНА – ДЕМОКРАТСКА СНАГА
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 34

Томо ОДАЛОВИЋ, Небојша ЈЕРИНИЋ
ПРОБЛЕМ ДЕМОКРАТСКОГ ДЕФИЦИТА
У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 43

ЗАКОНОДАВСТВО

Драган ЈОВАШЕВИЋ
УСЛОВНА ОСУДА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ 54

Јелена МАТИЈАШЕВИЋ ОБРАДОВИЋ
ПРИТВОР У КРИВИЧНОПРОЦЕСНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ И ПРАКСА
ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА 72

Жарко РАДИЋ
УСКЛАЂИВАЊЕ ПРОЦЕСНИХ ПРАВА
МАЛОЛЕТНИХ УЧИНИЛАЦА КРИВИЧНИХ ДЕЛА
СА СТАНДАРДИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 84

Милена ТРГОВЧЕВИЋ ПРОКИЋ
ОБЕЛЕЖЈА ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКОГ ПОСТУПКА 112

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

Перо ПЕТРОВИЋ, Марина ПРОТИЋ
ЕКОНОМСКИ АСПЕКТИ СПРЕЧАВАЊА ПРАЊА НОВЦА 125

Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ, Емир СУЏУКА
УСКЛАЂЕНОСТ ПРАВА ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 142

Оља ЈОВИЧИЋ, Спасенија ОЖЕГОВИЋ, Драгана ШАРАЦ
ЕВРОПСКИ ОКВИР СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА ТРЖИШТА
ПОШТАНСКИХ УСЛУГА 159

ФИНАНСИЈЕ

Миленко ЏЕЛЕТОВИЋ
УЛОГА ЕВРОПСКЕ ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ
У НАДЗОРУ НАД ФИНАНСИЈСКИМ СИСТЕМОМ 176

Владимир ЈОВАНОВИЋ, Вук РАИЧЕВИЋ
РЕФОРМА ПОРЕСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА
У ПРОЦЕСУ ПРИБЛИЖАВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ 187

Владимир ЧОЛОВИЋ
ЛИКВИДАЦИЈА (СТЕЧАЈ) ОСИГУРАВАЈУЋИХ ДРУШТАВА
ПО ОДРЕДБАМА УРЕДБЕ „СОЛВЕНТНОСТ II“ 200

Добрица ВЕСИЋ
ФИНАНСИЈСКА ПОДРШКА ПРИ СТИЦАЊУ АКЦИЈА
У СОПСТВЕНОМ ПРЕДУЗЕЋУ 214

Игор ПРОКОПОВИЋ, Маја СУБОТИН
ФИНАНСИЈСКИ ЛИЗИНГ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
И ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 228

Јелена ШУПУТ
УСАГЛАШЕНОСТ ЗАКОНОДАВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЕВРА
И ДРУГИХ ВАЛУТА ОД КРИВОТВОРЕЊА 247

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

Бојан ЈАНКОВИЋ, Владимир ЦВЕТКОВИЋ
МЕСТО И УЛОГА ФРОНТЕКС-А
У СПРОВОЂЕЊУ НОВЕ ПОЛИТИКЕ
ГРАНИЧНЕ БЕЗБЕДНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 265

Драган ЂУКАНОВИЋ, Митко АРНАУДОВ
ЕВРОПСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ У ПРОЦЕСИМА РЕШАВАЊА
САВРЕМЕНЕ МАКЕДОНСКЕ ПОЛИТИЧКЕ КРИЗЕ 277

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

Милан КЛИСАРИЋ, Здравко СКАКАВАЦ
ЕФЕКТИВНОСТ И ЕФИКАСНОСТ ПОЛИЦИЈЕ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У СУЗБИЈАЊУ
НАРКО КРИМИНАЛИТЕТА 296

Далибор КЕКИЋ, Дане СУБОШИЋ, Обрад СТЕВАНОВИЋ
ИНКЛУЗИЈА МИГРАНАТА КРОЗ СПОРТСКЕ АКТИВНОСТИ
У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ 322

ЕКОЛОГИЈА

Драгољуб ТОДИЋ, Иван ДУЈИЋ
ГЕОЛОШКО СКЛАДИШТЕЊЕ УГЉЕН-ДИОКСИДА
И КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ У ПРОПИСИМА ЕУ
И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 332

Жељко БЈЕЛАЈАЦ, Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ
УСКЛАЂИВАЊА КРИВИЧНОПРАВНОГ ЗАКОНОДАВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ 345

НАУКА, ТЕХНОЛОГИЈА, КУЛТУРА

Тања КАУРИН, Драган АНУЦОЈИЋ
ИНФОРМАЦИОНО ДРУШТВО/ДРУШТВО ЗНАЊА – ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И РЕГУЛАТИВА 360

Слободан ЈОВАНОВИЋ
ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ЈЕДИНСТВЕНОГ ДИГИТАЛНОГ ТРЖИШТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – СТАЊЕ И ТРЕНДОВИ 376

ЉУДСКА ПРАВА

Жељко СПАЛЕВИЋ, Жаклина СПАЛЕВИЋ
ПРАВНИ АСПЕКТИ ЗАШТИТЕ ЛИЧНОСТИ 386

Лука ГЛУШАЦ
ЕВРОПСКА УНИЈА ПРЕД САВЕТОМ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА 410

Љубо ПЕЈАНОВИЋ
СЦЕНАРИЈСКИ МЕТОДИ ЗА УГРОЖАВАЊЕ ЉУДСКИХ ПРАВА 429

ПРИЛОЗИ

Најновије публикације Европске уније доступне на Интернету 439

Најновије публикације Савета Европе 441

Часописи Европске уније доступни на Интернету 446

Адресе институција Европске уније 450

Европа на Интернету 453

Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду 460

ПРЕДГОВОР

Приступање Европској унији 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 у Републици Србији, 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 у свом дугогодишњем раду на плану истраживања значајних питања правне и политичке праксе ЕУ, било би потребно да надлежни државни органи Републике Србије донесу потребне одлуке којим би се потврдио посебан статус Института као научно-истраживачке установе од њеног стратегијског значаја. Институт за међународну политику и привреду тиме би постао водећа научна установа у нашој земљи која би пружала стручно-аналитичку подршку државним органима у остваривању планираних спољнополитичких циљева.

Претходна издања часописа Европско законодавство, као јединог специјализованог научног часописа из области права и политичке праксе Европске уније у Србији, веома су добро примљена у ширим стручним круговима. Отуд се може веровати да би објављени научни резултати могли постати и интегрални део ширег европског истраживачког простора у ближој будућности. У том смислу, редакција часописа још једном изражава своју искрену захвалност свим верним сарадницима *Европског законодавства.*

Редакција

PREFACE

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 in the Republic of Serbia, including scientific institutions that professionally study the European Union. For seven decades Institute of International Politics and Economics from Belgrade (IMPP), 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 IMPP reputation that has achieved during its many years long work in analysing significant issues of legal and political practice of the EU, it would be necessary that the competent authorities in the Republic of Serbia make the necessary decisions that would confirm the special status of the IMPP as a scientific research institution of its strategic interest. The IMPP would thus become the leading scientific institution in our country that would provide expert-analytical support to national authorities in achieving planned foreign policy goals.

Previous editions of the journal *European legislation*, as the only specialized scientific journals in the fields of law and political practice of the European Union in Serbia, are very well received in the wider professional circles. Hence it could be trusted that published scientific results could become an integral part of a broader European Research Area in the near future. In this sense, the Editorial board once again expresses its sincere gratitude to all faithful associates of the *European legislation*.

Editorial Board

УДК: 328.124(4-672 EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 9–20
Изворни научни рад

др Ненад А. ВАСИЋ
др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ[1]

ЛОБИРАЊЕ У ПРЕГОВОРИМА О ПРИСТУПАЊУ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

Lobbying for accession to the EU is an important factor in the negotiation process for all candidate countries because it allows more effective adoption, implementation and enforcement of European legislation (*acquis communautaire*). Since the negotiation process on accession to the European Union takes place in the framework of intergovernmental conferences, lobbying within the institutions of the European Union has a special significance in the opening and closing of all 35 negotiating chapters. As is known, the European Council made on 28 June 2013, the decision to open accession negotiations with the Republic Serbia. The negotiation process for accession to the EU officially started in Brussels on 21 January 2014. With the opening of chapter 24 relating to the sensitive area of justice, freedom and security, Serbia has made significant progress in harmonizing national legislation with European Union law. Within the obligations that were taken by this chapter, is inter alia, the adoption of regulations on the organization and carrying out lobbying

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Електронска пошта: nenad.v@diplomacy.bg.ac.rs, dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs. Научни рад представља резултат истраживања на научном пројекту Института за међународну политику и привреду у Београду: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти (пројекат бр. 179029)" који финансира ресорно Министарство просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије, за период 2011–2016.

activities. With their implementation, Serbia will demonstrate its commitment to the whole accession process integrations in the European Union.

Key words: Lobbying, Chapter 24 of the a*cquis communautaire*, the European Union, the Republic of Serbia, lobbying, the law on lobbying, negotiations, corruption.

1) УВОД

Лобирање представља професионалну делатност, односно вештину признату и прихваћену широм света.[2] Као професионална делатност, лобирање је неопходно ради нормалног и синхронизованог остваривања државних надлежности и функција. Кроз лобирање званичницима држава омогућава се допунско учешће у процесу одлучивања и заступања сопствених интереса унутар савремених међународних односа, а што указује на степен политичког развоја и демократског напредка. У савременим међународним односима, економски интереси све више представљају факторе који утичу на спољнополитичку оријентацију држава. Кроз различите форме јавне дипломатије званичници држава настоје да заштите и промовишу сопствене економске интересе у иностранству. Значај лобирања тако постаје приметан не само у институцијама високо развијених држава света (попут САД-а, Јапана, Француске, Велике Британије, Немачке, Кине, и др.), већ и у активностима и кампањама мање развијених држава. Помоћу политичког и дипломатског лобирања професионални лобисти, званичници држава и остали заинтересовани актери ангажују се у међународним односима, што посебно долази до изражаја у Европској унији која због своје специфичне организационе и институционалне структуре изискује потребу за таквим деловањем. У процесу европских интеграција, лобирање отуд има посебан значај јер се њиме омогућава учешће у одлучивању о најважнијим политичким, економским и међународним питањима.[3] Кроз лобирање државе кандидати за приступање Европској унији спроводе сопствене, али и заједничке интересе Европске уније. Ефикасност и ефективност овог процеса, захтева ангажовање професионалних лобиста уз постојећи професионално обучен дипломатски кадар. У том смислу, ни Србија не сме заостајати у односу на друге земље ако жели остварење своје кандидатуре за чланство у Европској унији. Србија, наиме, мора да кроз постојећу државну архитектуру успостави и професионалне лобистичке центре

[2] У овом научном раду лобирање је препознато, схваћено и одређено као „скуп професионалних мера, практичних вештина и службених правних процедура спроведених кроз однос лобисте према лобираном у интересу клијента." Ненад А. Васић, *Увод у лобирање: пропедеутика науке о лобирању*, Neopress, Београд, 2015, стр. 7.

[3] Ненад А. Васић, „Могућности дипломатског лобирања у Европској унији и стратегија спољне политике Републике Србије", *Међународна политика*, бр. 1158-1159/2015, стр. 105-114.

како би се што боље припремила за усвајање значајних политичких и економских одлука од фундаменталне важности за њено чланство у Европској унији.[4] То подразумева већи ангажман професионалног и дипломатског кадра у преговорима око услова који су обухваћени у 35 преговарачких поглавља Европске уније. Приступни преговори о пуноправном чланству фактички доприносе активирању лобистичких механизама, што је, уосталом, постало и видљиво на претходно одржаним Међувладиним конференцијама Србије и Европске уније. Кроз дипломатско лобирање и уобичајене облике билатералног и мултилатералног преговарања, као и кроз званичне и мање званичне форме професионалног лобирања, Србија може да утиче на најзначајније токове интегративних процеса, почев од регулисања питања да ли ће се и кад отворити поједина поглавља, односно када ће иста бити затворена. Наравно, предуслов је позитивна оцена надлежних органа Европске уније да је Србија задовољила потребне стандарде утврђене у њеним правним тековинама. У том погледу, на почетку преговарачког процеса европских интеграција пред Србијом су се нашла многобројна отворена питања везана за Поглавље 24 која се односе на правду, слободу и безбедност, с посебним освртом на реформу полиције, а потом и на питања из Поглавља 23 које се односи на правосуђе и основна права, с нагласком на активности на плану спречавања корупције.[5]

С обзиром на претходна искуства држава чланица Европске уније у вези приступних преговора, било би могуће претпоставити да ће успех преговарачког процеса Србије са Европском унијом зависити не само од усвајања европских правних тековина (*acquis communautaire),* већ и од познавања компаративних лобистичких система и начина функционисања Европске уније као међународне организације *sui gereris*.[6]

2) ЛОБИРАЊЕ И ЕВРОПСКА УНИЈА

Лобирање унутар Европске уније настало је из потребе за посредовањем и остваривањем специфичних националних и друштвених интереса. Да би се интереси са националног нивоа пренели у институционалне механизме Европске уније било би потребно плански и систематизовано уредити деловање

[4] „Процес приступања Републике Србије Европској унији“, Интернет: http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/teme/proces-pristupanja-republike-srbije-eu?lang=lat 29.04. 2016.

[5] Поред спречавања примања и давања мита, важно је и спречавање трговине утицајем. Видети: Ненад А. Васић: „Лобирање и супротстављање трговини утицајем у Републици Србији и Европској унији“, у: *Супротстављање савременим облицима криминалитета – анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење,* Криминалистичко-полицијска академија, Фондација Ханс Зајдел, Београд, Том 2/2015, стр. 281-298.

[6] Ненад А. Васић: *Упоредни лобистички системи*, Neopress, Београд, 2015, стр. 73-110; *Лобирање у међународним организацијама*, Neopress, Београд, 2015, стр. 41-84.

различитих лобија или „интересних група“. Поред „овлашћених лобиста“, тј. дипломатских представника, државе често стварају и посебне лобије или интересне групе које делују унутар механизама Европске комисије, Европског парламента и Савета у правцу доношења оптималних политичких одлука од значаја за остварење њихових националних интереса. Иако је лобирање присутно од самог почетка настанка Европске уније, оно није на доследан начин правно регулисано у супранационалним оквирима европског политичко-административног система.[7] Наиме, осим у неколицини држава пуноправних чланица Европске уније, лобирање је остало ван законских оквира.[8]

Према налазу Сузане Малкаи из *Transparency International*, који је објављен у извештају од 15. априла 2015. године, најбоље рангирана институција унутар Европске уније јесте Европска комисија са 53 поена, а од држава пуноправна чланица Република Словенија са 55 поена од максимално могућих 100 поена.[9] Испитивање које је именована извршила на узорку односило је се на стање и квалитет лобирања у 19 држава пуноправних чланица ЕУ, укључујући ту и европске институције: Европску комисију, Европски парламент и Савет ЕУ. У закључку њеног налаза видљиво је незадовољство званичника Европске комисије у Бриселу, али и у Републици Словенији поводом евидентних правних празнина у регулаторним оквирима, као и у лошој имплементацији усвојених правила.[10]

Поред недостатака испољених у правној регулацији лобирања у земљама Европске уније, постоје евидентно и други проблеми који се односе на лобистичку организацију, а који стоје на путу успешном обављању лобистичких делатности унутар институционалних оквира Европске уније. Вреди тако поменути, да су од 23. јуна 2011. године, сви појединци и представници лобистичких фирми који се баве лобирањем у Европској комисији и Европском парламенту обавезни да се региструју у тзв. Регистру транспарентности.[11] Уписом у Регистар сви актери лобистичких активности прихватају једнострано и добровољно кодекс понашања који их обавезује док представљају сопствене интересе унутар система Европске уније. У односу на претходни регистар, могућност лобирања је на овај начин проширена јер

[7] Сандро Гоци, *Европска влада,* БМГ, Београд, 2003, стр. 11. Видети: Irina Michalovitz, EU Lobbying: Principals, Agents and Targets Strategic Interest Intermediation in EU Policy-making, Lit Verlag, Münster/Berlin, 2004.

[8] Danica Fink-Hafner, „Normativna regulacija lobija in lobiranja na nacionalni in nadnacionalni ravni“, u: Interesna združenja in lobiranje, *Politološki dnevi,* 1995, str. 281-301.

[9] Suzanne Mulcahy, *Lobbying in Europe – Hidden Influence, Privileged Access,* Transparency International, Berlin, 2015, pp. 5, 8.

[10] Ibidem

[11] *Transparency Register,* Интернет: http://europa.eu/transparency-register/ 30. 4. 2012.

обухвата и адвокатске канцеларије, невладине организације, трустове мозгова, односно све појединце и представнике организација који се баве креирањем јавних политика у Европској унији, али и њиховом применом. Упис у Регистар транспарентности није обавезан за верске заједнице, политичке партије, званичнике регионалне, локалне и месне самоуправе. Уколико представници локалних самоуправа желе да се добровољно региструју, то могу самостално да обаве. Активну кампању за увођење Регистра лобиста у Бриселу воде представници Савеза за транспарентност лобирања и етичку регулацију (*The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation* – ALTER-EU).[12] Иначе, ALTER-EU настао је као реакција на Европску иницијативу о транспарентности (*European Transparency Initiative* – ETI), у Бриселу, јуна 2005. године. Против Регистра транспарентности били су званичници два лобистичка удружења – Удружења европских службених саветника (*The European Public Affairs Consultancies' Association* – EPACA), и Удружења европских професионалних саветника (*Society of European Affairs Professionals* – SEAP), који су настојали да сачувају мањи степен јавности и старе привилегије. Професионално противљење увођењу Регистра транспарентности изразили су и комерцијални лобисти, који доминарају међу лобистима у Бриселу и у Стразбуру. Процес пререгистрације у Регистар транспарентности трајао је у прелазном року од годину дана и завршен је 23. јуна 2012. године. Према званичним статистичким подацима из Регистра транспарентности Европског парламента и Европске комисије, закључно са 30. априлом 2016. године, произилази да је 9.084 правних актера било више регистровано у односу на годину пре када је било регистровано њих 7.090.[13] Најмногобројнији међу њима били су пословни лобисти – њих 4.622. На другом месту били су лобисти невладиних организација, и то 2.294. На трећем месту били су професионални консултанти, адвокати и самостални консултанти – њих 1.050. На четвртом месту били су трустови мозгова и истраживачке и академске институције – 650. На петом месту биле су организације које представљају локалне, градске и регионалне власти, као и остале јавне и мешовите ентитете – 427. И на шестом месту биле су организације које представљају црквене и религијске заједнице – њих 41.

Да би се успешно лобирало у Европској унији, потребно је добро познавање лобистичког система и службених процедура. Такође, веома је важно познавање правног оквира лобирања у Европској унији где се, поред професионалног, обавља и дипломатско лобирање кроз различите форме билатералног и мултилатералног преговарања. Ради убрзања процеса приступања Србије Европској унији, било би од велике помоћи ангажовање

[12] *The European Transparency Initiative and ALTER-EU,* Интернет: http://www.alter-eu.org/ 30. 4. 2012.

[13] *Statistics,* Интернет: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage. 30. 4. 2016.

професионалних лобиста и дипломата у самом Бриселу и Стразбуру, специјализованих за европске интеграције. То посебно важи за актуелне преговоре Србије за пуноправно чланство у Европској унији, где је познавање организације и надлежности ове организације, те компликованог система одлучивања, од примарног значаја за завршетак интегративних процеса.

3) ЛОБИРАЊЕ И ПРИСТУПНИ ПРЕГОВОРИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ЕВРОПСКОМ УНИЈОМ

Као што је познато, Србија је 29. априла 2008. године потписала Споразум о стабилизацији и придруживању са Европском унијом, који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године.[14] Потом, Србија је поднела захтев за пријем у чланство Европске уније 22. децембра 2009. године. Европски савет донео је 1. марта 2012. године одлуку да Србији додели статус кандидата за чланство у Европској унији, док је 28. јуна 2013. године донео одлуку да се отворе приступни преговори.

На заседању Европског савета, у другој половини децембра 2013. године, усвојена је Генерална позиција о приступним преговорима Србије Европској унији. Позиција садржи два документа: 1) Уводно излагање Европске уније на првој Међувладиној конференцији, и 2) Преговарачки оквир за приступање Србије Европској унији. Преговарачки оквир садржи прописане процедуре за читав преговарачки процес. Нагласак се даје условима под којима ће Србија као држава кандидат усвајати и извршавати правне тековине Европске уније подељене у 35 тзв. преговарачких поглавља. Од Србије се очекује да обезбеди пуно спровођење кључних реформи у области законодавства, посебно у области реформе правосуђа, борбе против корупције и организованог криминала, реформе јавне управе, независности институција, реформе у области медијског права, дискриминације и заштите мањина. Посебан нагласак је на хармонизацији преговарачког процеса, односно на балансираном напретку у свим поглављима, а посебно у Поглављу 23 – правосуђе и основна права, и Поглављу 24 – правда, слобода и безбедност, чији прогрес треба да буде у функцији напретка осталих поглавља.

Преговори о приступању Европској унији званично су започели 21. јануара 2014. године у Бриселу, организацијом прве Међувладине конференције на којој су размењени ставови између представника Европске уније и Србије. На Конференцији је представљен преговарачки оквир Европске уније, преговарачки тим Србије, као и пословна агенда Међувладине конференције

[14] Душко Димитријевић, „Развој билатералних односа са Европском унијом“, у: Душко Димитријевић, Ивона Лађевац (уред), *Проширење Европске уније на Западни Балкан,* Институт за међународну политику и привреду, Београд 2009, стр. 55-64.

по посебним преговарачким поглављима. Састанци су одржавани на политичком и административно-техничком, односно експертском нивоу. Први корак пре отварања сваког од 35 поглавља односи се на аналитички преглед и компарацију Европског законодавства са важећим законодавством у Србији. Ова фаза аналитичког прегледа законодавства отпочиње са тзв. експланаторним *screening*-ом, у оквиру којег Европска комисија представља држави кандидату правне тековине ЕУ подељене у преговарачка поглавља, док се кроз узајамни преглед законодавства оцењује и процењује ниво усклађености правног система државе кандидата са правом Европске уније. Потом се утврђују разлике између два законодавства и мере за превазилажење ових разлика, на основу чега се израђује акциони план за примену мера и потребни рокови за имплементацију. Након завршетка узајамног прегледа (тзв. билатералног *screening*-а), Европска комисија презентује извештај са препорукама о отварању преговора као и критеријуме за отварање преговора о појединим поглављима. Аналитички преглед законодавства, који је отпочео у септембру 2013. године, завршио се крајем марта 2015. године.[15] Европска комисија најпре је планирала да достави све извештаје о прегледу радној групи Комитета за проширење Савета Европске уније (COELA), која би их размотрила до краја 2015. године. Иако су представници Европске комисије неретко истицали да су задовољни досадашњим током приступних преговора са Србијом, иако је у Комитету за проширење почетком априла 2016. године подржано отварање поглавља 24, ипак је због противљења Хрватске остало отвореним питање отварање поглавља 23 које се односи на правосуђе и основна права. Наиме, на заседању COELA у Бриселу Хрватска је, пре свега, тражила да Србија измени закон и укине универзалну надлежност суда за ратне злочине у Београду, као и да гарантује да ће хрватска мањина бити аутоматски заступљена у српском парламенту, те би Хрватска тек након тога као чланица ЕУ била спремна да да „зелено светло" за отварање поглавља 23.[16] С обзиром на настали проблем са Хрватском око приступања Европској унији, као и на специфичности Преговарачког оквира које се односе на напредак у односима са Косовом, ваљало би се осврнути на утицај лобирања у овим процесима.

[15] Поступак аналитичког прегледа домаћег законодавства започео је тако и пре одржавања прве Међувладине конференције, односно пре отварања преговора, што је било неуобичајено за дотадашњу праксу. Наиме, то је урађено с обзиром на интерес који је Европска унија показала за поглавље 23 (правосуђе и основна људска права), поглавље 24 (правда, слобода и безбедност) и поглавље 35. (остала питања) које ће обухватити „нормализацију односа са Приштином".

[16] „Хрватска блокирала Србију, без сагласности за Поглавље 23", Интернет: http://rs.n1info.com/a150114/Vesti/Hrvatska-blokirala-Srbiju-bez-saglasnosti-za-Poglavlje-23.html 01.05.2016.

Тако, није непознато да су на нивоу ресорних министарстава формиране одређене лобистичке групе за приступне преговоре са Европском унијом. Ако анализирамо стање у Министарству спољних послова, чији представници активно учествују у владиним телима у процесу приступања Европској унији, произилази да први потпредседник Владе и министар спољних послова јесте истовремено и члан Координационог тела које је задужено да разматра најважнија питања и усмерава послове из делокруга органа државне управе у процесу приступања Европској унији. О текућим питањима у процесу приступања стара се Савет координационог тела, чији је члан, испред Министарства спољних послова, државни секретар у својству председника Преговарачке групе 31. Министарство спољних послова носилац је активности за Преговарачку групу 31 – спољна, безбедносна и одбрамбена политика. Министарство спољних послова, такође, учествује у раду следећих преговарачких група за преговоре о приступању Србије Европској унији, као члан: Преговарачкој групи 23 – правосуђе и основна права; Преговарачкој групи 24 – за питања правде, слободе и безбедности; Преговарачкој групи 30 – за економске односе са иностранством; Преговарачкој групе 34 – за институције и Преговарачкој групи 35 – за остала питања. Државни секратар Министарства спољних послова члан је преговарачког тима Србије који учествује у изради преговарачких позиција и задужен је за вођење преговора у свим поглављима и фазама преговора. Такође, активну улогу у процесу приступања и преговора имају и представници Сталне мисије Србије при Европској унији који обављају послове секретара и заменика секретара Међувладине конференције. У циљу праћења примене Споразума о стабилизацији и придруживању Србије и Европске уније, формирана су следећа тела у којима учествују представници Министарства – Савет за стабилизацију и придруживање, који је задужен за разматрање најважнијих питања која се тичу спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) и чији су чланови: министар без портфеља задужен за европске интеграције, шеф преговарачког тима, државни секретар Министарства, амбасадор Србије при Европској унији, заменик директора Канцеларије за европске интеграције и представник Сталне мисије Србије при Европској унији, као и секретар Савета и Одбора за стабилизацију и придруживање који је задужен за решавање специфичних питања која се тичу примене ССП-а, уз одржавање састанака по потреби између рада Савета, чији је члан и државни секретар Министарства. Представници Министарства учествују и у раду Пододбора ССП за правду, слободу и безбедност и Пододбора ССП за трговину, индустрију, царине и порезе.[17] На изнетом примеру Министарства спољних послова може се јасно уочити комплексност организације надлежне за

[17] „Политички односи Републике Србије и Европске уније", Министарство спољних послова Републике Србије, Интернет: http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/rep-srbija-eu?lang=cyr 18.08.2016.

спровођење активности везаних за приступне преговоре са Европском унијом у областима за коју је ово Министарство надлежно. Мрежа интеракција које поједини субјекти унутар и ван Министарства морају остварити са различитим европским органима унутар система Европске уније, изузетно је компликована будући да су надлежности у области законодавства и извршне власти Европске уније различито дистрибуиране на Европску комисију, Савет и Европски парламент. Стога је утицај званичних дипломатских представника Србије на ова тела недовољан, како по својим капацитетима тако и по делотворности, узимајући у обзир утицаје који остварују званични и „незванични" представници других држава у односима са њима. То се конкретно може очитовати из броја домаћих службеника који су више стручно ангажовани, него у вршењу лобистичких активности (ово тим пре ако се направи строга компарација броја запослених дипломата у односу на број запослених у органима Европске уније где поједини, попут Европске комисије, запошљавају више десетина хиљада људи а да при томе имају значајне законодавне и извршне компетенције). Пошто процес одлучивања на нивоу Европске уније постаје из дана у дан све компликованији, то ће захтевати од дипломата који се професионално баве лобирањем да истовремено прате и рад појединих њених органа с аспекта појединих националних политика. Као што је познато, у лобирању је важно бити први, зато је неопходно да лобисти добро познају структуру Европске уније, процесе одлучивања, актуелности и органе који доносе одлуке. С обзиром да лобирање захтева и једно неформално и дискретно ангажовање, концентрисано на успостављању веза и склапању компромиса између интересних група и главних органа Европске уније, јасно је да би Србија у циљу остварења својих спољнополитичких приоритета (међу које спада отварање и затварање преговарачких поглавља), морала додатно оснажити свој лобистички потенцијал кроз установљавање нових лобија и неформалних интересних група. Лобистичке групе у Европској унији распоређене су на националном, европском и међународном нивоу, већ у зависности од области деловања, чланства, утицаја и финансијске снаге. Без обзира да ли су ти лобији организовани на државном и предузетничком нивоу (од предузећа, специјализованих адвокатских канцеларија до лобистичких удружења попут Удружења привредних комора *Eurochambre*), или, пак, на нивоу невладиних организација (NGO), лобије по правилу треба установљавати ради вршења утицаја и решавања конкретних отворених питања. Умеће да се конституише успешна лобистичка кампања, у погледу отварања и затварања спорних поглавља, зависиће од максимирања утицаја на погледе главних органа Европске уније у односу на минимизирање, тј. спречавање оних играча који се налазе на супротној страни.[18] Притом, ни

[18] На овакав закључак наводи нас изјава Европског комесара за проширење Јоханеса Хана који је на Трећој међувладиној конфренцији Србије и ЕУ одржаној 18. јула 2016. године у Бриселу истакао, „отварање поглавља 23 и 24 велики тренутак за ЕУ и Србију", те да су

једног тренутка не би смела да се занемари чињеница да на супротној страни увек стоји неки други лоби. Данас у Европској унији постоји неколико хиљада лобистичких група, што указује на њихов појачан значај у европској арени.[19]

4) ИЗВОРИ

- "*Statistics*", http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage, Интернет: 30. 04. 2016.
- "*The European Transparency Initiative and ALTER-EU*", Интернет: http://www.alter-eu.org/ 30. 04. 2012.
- "*Transparency Register*", Интернет: http://europa.eu/transparency-register/ 30. 04. 2012.
- "Процес приступања Републике Србије Европској унији", Интернет: http://www.mfa.gov.rs/sr/index. php/teme/proces-pristupanja-republike-srbije-eu?lang=lat 29. 04. 2016.
- "Хрватска блокирала Србију, без сагласности за Поглавље 23", Интернет: http://rs.n1info.com/a150114/Vesti/Hrvatska-blokirala-Srbiju-bez-saglasnosti-za-Poglavlje-23.html, 01. 05. 2016.
- „Отворена поглавља 23 и 24 у преговорима Србије и ЕУ", Интернет: ttp://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=269573 18.08.2016.
- „Отворена поглавља 23 и 24 у преговорима Србије и ЕУ", РТС, Тањуг, http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/2390305/otvorena-poglavlja-23-i-24-u-pregovorima-srbije-i-eu.html, 18.07.2016.
- „Политички односи Републике Србије и Европске уније", Министарство спољних послова Републике Србије, Интернет: http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/rep-srbija-eu?lang=cyr 18.08.2016.
- Fink-Hafner, D. "Normativna regulacija lobija in lobiranja na nacionalni in nadnacionalni ravni", u: *Interesna združenja in lobiranje*, *Politološki dnevi,* 1995.
- Michalovitz, I., EU Lobbying: Principals, Agents and Targets Strategic Interest Intermediation in EU Policy-making, Lit Verlag, Münster/Berlin, 2004.

„шеф словачке дипломатије Мирослав Лајчак и његов тим допринели да се постигне договор и пређу последњи километри до отварања поглавља", притом наглашавајући да закон о јурисдикцији, на чијој је измени Хрватска инсистирала у процесу преговора Србије са ЕУ, „није део споразума о приступу Србије ЕУ". Видети: „Отворена поглавља 23 и 24 у преговорима Србије и ЕУ", РТС, Тањуг, http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/2390305/otvorena-poglavlja-23-i-24-u-pregovorima-srbije-i-eu.html, 18.07.2016.

[19] Ирена Петерлин, „Значај лобирања у Европској унији", *Анали Правног факултета у Београду*, 2006, бр. 2, стр. 230-250.

- Mulcahy, S., *Lobbying in Europe – Hidden Influence, Privileged Access,* Transparency International, Berlin, 2015.
- Васић, Н., "Могућности дипломатског лобирања у Европској унији и стратегија спољне политике Републике Србије", у: *Међународна политика*, Београд, бр. 1158-1159/2015.
- Васић, Н. А., "Лобирање и супротстављање трговини утицајем у Републици Србији и Европској унији", у: *Супротстављање савременим облицима криминалитета – анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење,* Криминалистичко-полицијска академија, Фондација Ханс Зајдел, Београд, Том 2/2015.
- Васић, Н. А., *Увод у лобирање: пропедеутика науке о лобирању*, Neopress, Београд, 2015.
- Васић, Н. А., *Лобирање у међународним организацијама*, Neopress, Београд, 2015.
- Васић, Н. А., *Упоредни лобистички системи*, Neopress, Београд, 2015.
- Гоци, С., *Европска влада,* БМГ, Београд, 2003.
- Димитријевић, Д., „Развој билатералних односа са Европском унијом", у: Душко Димитријевић, Ивона Лађевац (уред), *Проширење Европске уније на Западни Балкан,* Институт за међународну политику и привреду, Београд 2009.
- Петерлин, И., "Значај лобирања у Европској унији", *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2006.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

С обзиром на то да Европска унија има аутономан правни поредак са сопственим институционалним лобистичким системом, различите државе посредством сопствених лобија или интересних група остварују различите врсте интереса унутар тог лобистичког система, почев од измене или замене правног оквира, па све до остваривања специфичних националних и регионалних интереса. За остваривање тог утицаја није довољна само политичка већ и економска моћ државе, али и способност званичника да воде преговоре који се спроводе и посредством лобиста и различитих релевантних лобија, а који су у стању да се изборе за остваривање националних интереса у процесу креирања правног поретка и процеса одлучивања унутар Европске уније. Функција лобиста заснива се на томе да придобију онога који доноси одлуке на начин да му представе предности појединих одлука као општег и јавног интереса. Узимајући у обзир како лобистички систем Европске уније функционише, било би веома битно за Србију да буде адекватно представљена на свим институционалним нивоима Европске уније. Активности званичних дипломатских представника у Бриселу или на различитим секторским нивоима Владе и министарстава, требало би да буде много динамичније. Такође, у процесу приступања Србије

Европској унији професионално лобирање, поред дипломатског, било би од изузетног значаја јер би се тиме створила могућност за предупређење негативних ефеката лобирања супротстављених страна у неком спору. Уједно, тиме би се на адекватан начин помогло европским службеницима у прикупљању правих информација у сврху усвајања афирмативних одлука по питању реализације виталних националних и државних интереса. Могућности заступања националних и државних интереса, ипак, не би требало преценити. С једне стране, у случају одступања радило би се о изузецима које треба уско схватати и у складу са ограниченим државним циљем. С друге стране, требало би се успешно изборити за њихово остварење. Отуд, сви релевантни државни актери треба да пажљиво истраже новчане трошкове и користи представљања у Бриселу пре него што званично затраже услуге лобиста у Бриселу и Стразбуру. Наравно, од великог значаја јесте и успешно остваривање интереса поглавља 24 које се односи на осетљиву област правде, слободе и безбедности, по којем је Србија прихватила и обавезу усвајања прописа о организацији и вршењу лобистичких делатности. Са њиховом имплементацијом, званичници из Србије несумњиво имају прилику да покажу званичницима у савременом свету и дипломатама у међународним односима своју спољнополитичку опредељеност Европској унији. Међутим, не би требало изгубити из вида чињеницу да, за разлику претходних случајева приступања Европској унији где су политички критеријуми били кључни само за почетак преговарачког процеса, у случају Србије политички критеријуми ће, по свој прилици, остати примарни све до краја преговарачког процеса будући да питање отварања и затварања Поглавља 35 о нормализацији односа са Приштином условљава и друге преговарачке области.[20] Тим пре, процес преговора треба да обухвати рад на унутрашњем плану у смислу предузимања суштинских реформских корака, при чему консензус свих страна у процесу значи обезбеђивање лобистичке подршке свих држава чланица Европске уније. Професионално и дипломатско лобирање имаће отуд изузетну важност у постизању коначног преговарачких успеха.[21]

[20] У случају Србије, предвиђено је да поглавље 35 које се односи на регулисање питања нормализације односа Београда и Приштине, као и поглавља 23 и 24 буду отворена од почетка до краја приступних преговора. Иначе, преговори о приступању ЕУ сматрају се завршеним тек када се постигне сагласност ЕУ и државе кандидата у свих 35 поглавља и кад то потврди Европски савет. Све до тог момента постоји могућност поновног отварања поглавља у случају да држава кандидат не испуњава преузете обавезе. Уочи краја преговора одређује се и предвиђени датум приступања што је потребно и због затварања оних поглавља која имају финансијске импликације.

[21] На овакав закључак упућује нас и успех постигнут на Трећој међувладиној конфренцији Србије и ЕУ одржаној 18. јула 2016. године у Бриселу, када су отворена Поглавља 23 и 24. Видети: „Отворена поглавља 23 и 24 у преговорима Србије и ЕУ", Интернет: http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=269573 18.08.2016.

УДК: 327.51(410:4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 21–33
Изворни научни рад

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ[1]

ПОСЕБАН СТАТУС ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ УНУТАР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

On the European Council meeting of 16 February 2016, the British Prime Minister David Cameron obtained a "special status" for the United Kingdom in the European Union. About a further EU membership, the British voters will decide in a referendum scheduled for 23 June 2016. The "special status" implies that the provision of the treaty of the European Union about "as close as possible Union among member states" in future will not be applicable to the UK, but that also include the right for the British government to apply a discriminatory measures in the field of social care between newly arrived European and British workers. Great Britain did not get a right to veto the decision of ministers of finance of the euro zone. The UK government aims to achieve a maximum benefit, but at the same time to participate less in the integration process in the European Union. Thereby the British impede a progress towards greater unity and solidarity in the European Union, which is obviously necessary to respond to the challenges of the globalized world (economic crisis, migrations)

Key words: The European Union, The European Council, a special status, social care, discrimination, the legal order of the European Union, federalism, the euro-zone.

1) УВОД

На састанку Европског савета, одржаном у Бриселу 19. фебруара 2016. године[2], постигнут је договор између шефова држава или влада чланица

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

[2] Philippe Bernard, L' accord anti – "Brexit" annonce le debut d' une campagne perilleuse pour David Cameron", Интернет: www.lemonde.fr, 20.02.2016.

Европске уније који британском премијеру Дејвиду Камерону *(David Cameron)* омогућава да распише референдум о статусу Велике Британије у Европској унији. Камерон сматра да је постигнути договор довољан да се заложи у име своје конзервативне странке пред британским бирачима да Велика Британија остане у Европској унији. Референдум је заказан за 23. јун 2016. године тако да ће Британци да се изјашњавају по други пут од 1975. године о овом питању. Након тридесет сати преговора у Европском савету британски премијер је тријумфално нагласио да је изборио „посебан статус" за Велику Британију у оквирима Европске уније. Према Камерону то значи да његова држава „неће никада бити део Европске уније као супер државе, неће увести евро и неће учествовати у процесима за које сматра да не функционишу попут Шенгенских споразума."[3] Камерон је закључио своје обраћање новинарима тиме да „не воли Брисел, али воли Велику Британију." Упркос претходно изнетом, британском председнику владе остаје сложен посао да убеди британске бираче да треба да остану у Европској унији под посебним статусом. У вези са овим „малим оперским заплетом" коју је изазвала Камеронова иницијатива треба имати у виду следеће. Криза коју је испровоцирала британска влада долази у тренутку када је Европска унија суочена са једном много озбиљнијом кризом а реч је о приливу преко милион миграната са севера Африке на њену територију. Поред тога, Европска унија је у прошлој години једва пребродила дужничку кризу Грчке која је претила да декредибилизује Европску монетарну Унију и евро као заједничку валуту. Дакле, британска сецесионистичка представа појачава утисак да „Европска унија пуца по свим шавовима". Апсурдно је и то што расписивање референдума о британском статусу долази у тренутку када Европска унија више него икада одговара британским погледима на европску сарадњу. Наиме, захваљујући пресудама Уставог суда Немачке у вези са уговорима из Мастрихта и Лисабона као и уздржаној политици владе Ангеле Меркел према даљој федерализацији Европске уније, ова последња никада није била ближа концепту лабавог конфедералног савеза где свака од држава чланица брани сопствене ставове у складу са националним дневно-политичким интересима. Оно што Дејвид Камерон назива „посебним статусом" Велике Британије у Европској унији, а што одговара и појму Европа *à la carte* (тј. *узми само оно што ти одговара*), до те мере је супротно са духом њеног правног поретка да заправо отвара питање дугорочног интереса осталих чланица Уније да Велика Британија остане у њеном саставу. О чему је заправо реч? Одредба о „што ближој Унији међу државама чланицама" убудуће не би била примењива на Велику Британију. У члану 1 уговора о Европској унији наглашава се да уговорни текст „представља нову деоницу у сталном процесу стварања што ближе Уније међу народима Европе." Британски председник

[3] Cecile Ducourtieux, *L' accord anti – "Brexit" amplifie le mouvement vers une Europe a la carte,* www.lemonde.fr, 20.02.2016.

владе Дејвид Камерон, на састанку Европског савета одражном у Бриселу у фебруару 2016. године, тражио је да његова држава буде изузета од ове одредбе. Додуше, на поменутом састанку постигнут је компромис да ово ново изузеће које се односи на Велику Британију ступи на снагу са будућим изменама оснивачких уговора које би требало да уследе од 2017. године. Условљавање Камерона наравно има дубље политичке и правне последице. Одредбу о „што ближој Унији међу народима Европе“ Суд правде Европске уније никада није користио као правни аргумент у својим пресудама. Реч је о програмској одредби оснивачког уговора која би требало да подсећа и укаже да је крајњи циљ европске интеграције поступно ближе уједињење држава чланица које би у догледно време довело до стварања европске федералне државе. У овом контексту треба имати у виду следеће. Настанак Европске уније представља преседан у историји Европе обележене националном хомогенизацијом и насилним оснивањем националних држава које су тежиле да прошире своје територије и подручја утицаја, како у Европи тако и у другим деловима света. Европска унија је настала мирним уједињењем, на добровољној основи и постепено се ширила на све већи број европских држава, укључујући оне из средње и источне Европе. Европска унија није утемељена као регионална међународна организација, али није ни еволуирала у федералну државу већ је постала „унија држава“[4] која има за циљ да код европских народа створи осећај припадности једној широј заједници. Без обзира на претходно изнето не треба губити из вида да Европска унија користи технике и механизме федералне државе у многим областима свог деловања попут области привреде, монетарне политике, правног поретка или функционисања институционалног система. Од оснивања Европских заједница и Европске уније био је присутан сталан пренос надлежности од држава чланица ка наднационалним органима Европске уније. Овај пренос надлежности сматран је неповратним. Пренете надлежности од техничко-економских временом су постајале суштинске које дубоко задиру у суверенитет држава. Тако је наднационалним органима Европске уније поверена надлежност да усвајају законодавне акте (уредбе, директиве, одлуке), да штампају европску валуту (овлашћења Европске централне банке) или, пак, да доносе коначне и обавезујуће судске пресуде (надлежност Суда правде).[5] Шта више, унутар Европске уније већина држава чланица међусобно је укинула или има намеру да укине граничне прелазе, чиме се ствара слободни унутрашњи европски простор који подразумева ефикасну федералну заштиту спољних граница. Британски председник владе жели да се огради од описане федералне динамике. Будућим наглашавањем, у тексту оснивачких уговора,

[4] Philippe Manin, *L' Union europeenne,* Pedone, 6 edition, Paris, 20105, p. 14.

[5] Michel Clapie, *Manuel d' institutions europeennes,* Flammarion, 3 edition, Paris, 2010, p. 26.

да одредба о „што ближој Унији међу европским народима“ не важи за Велику Британију даје овој последњој „посебан статус“, који додуше већ увелико постоји ако имамо у виду следеће. Велика Британија је одбила да се одрекне своје националне валуте и да учествује у стврарању „евра“ као заједничке европске валуте под надлежношћу Европске централне банке као федералног органа.[6] Поред тога, Британија се определила за „*opting out*“ формулу када је реч о надзору над границама и примени правних тековина из Шенгена, предвиђених уговором из Амстердама из 1999. године.[7] Тиме се по први пут одустало од једнообразног продубљивања интеграционих процеса у свим државама чланицама, односно до појаве у пракси „Европе са више брзина“. Велика Британија је, такође, била веома уздржана у погледу остваривања предлога уговора који успоставља европски устав из 2004. године[8], који на њену срећу није ратификован у Француској и Холандији на референдумима 2005. године, тако да и није ступио на снагу.[9] Обзиром да Британци нису део евро зоне они данас не учествују у појединим важним међудржавним споразумима држава чланица. Тако је Европска унија одговорила на светску финансијску кризу која је избила 2009. године и на покушаје дестабилизације њеног монетарног система потписивањем, у јулу 2011. године, међувладиног уговора држава чланица о оснивању Европског механизма стабилности (ЕМС). Реч је о фонду од 500 милијарди евра који је попуњен доприносима држава чланица Уније, а чија средства треба да се користе за помоћ оним државама чланицама зоне евра које су у економским тешкоћама.[10] Друга мера јесте потписивање „Уговора о стабилности, усклађивању и управљању“ 2. марта 2012. године од стране 25 држава чланица. Овим међународним уговором, који је доведен у везу са правом и институцијама Европске уније, предвиђена је обавеза пре свега држава чланица из зоне евра, али и других потписница, да доведу своје буџете јавне администрације у равнотежу или у суфицит, да заједнички ускладе своју економску политику, као и да побољшају управљање зоном евра. Камеронова иницијатива о референдуму има за циљ да предупреди претње од будућих институционалних реформи оснивачких

[6] Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, p. 11; Philippe Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 48.

[7] Jean Paul Jacque, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009, p. 174.

[8] Valery Giscard d' Estaing, *La constitution pou l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003, p. 11.

[9] Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, p. 28; Michel Clapie, *Maunuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010, p. 185; Armel Pecheul, *Le traite de Lisbonne*, La constitution malgres nous?, Editions Cujas, Paris, 2008, p. 19.

[10] Интернет: www.europa.eu; Bertrand Nouel, *Pourquoi le traite de stabilite europeen sera ratifie par la France*, http:/www.ifrap.org,21.05.2012.

уговора који би ишли у правцу стварања европске демократске „федерације држава-нација“, чиме би се одговорило на растући национализам и популизам у Европи. Институције европске федерације (Европски парламент и Комисија) имале би веће и дубље надлежности у економској и монетарној сфери. Велика Британија жели да отвори алтернативу другим државама чланицама. Уместо „федерације држава-нација“ Европска унија би била подручје слободне трговинске размене, без претњи од наднационалног модела федералне унификације који се одвија без стварања федералне државе и установљавања устава. На овај, по природи прогресивни ток који се одвија у етапама и ствара неповратну интеграцију у одређеним областима, а који истовремено стално тражи даље и дубље интегрисање, у Великој Британији традиционално се лоше гледало. Британци су претходно описани процес називали „ефектом преливања (*spill over effect*).“[11]

Имајући у виду претходно изнето могло би да се закључи да би европски статус Велике Британије требало да личи на статус које имају државе које нису њене чланице, попут Норвешке или Швајцарске. Проблем је у томе што ове последње немају право учешћа у институцијама Европске уније, па самим тим и не утичу на европско законодавство или суштинске одлуке, а Норвешка чак мора и да плаћа допринос за право слободног учешћа на тржишту Уније. Дејвид Камерон, као своју велику политичку победу, представља чињеницу да ће Велика Британија са својим посебним статусом унутар Европске уније моћи да одлучује готово о свему, а да истовремено примењује само оне европске прописе који њој одговарају. Када би и друге државе чланице усвојиле британски приступ европска интеграција би постала бесмислена, те би Европска унија могла да се укине. Свака од држава чланица изабрала би само оне одредбе комунитарног права које јој одговарају, док би за остале тражиле изузеће од примене што је иначе у супротности са духом претходно поменутог. Наиме, Суд правде је још у пресуди “Costa/ENEL“ инсистирао на специфичној природи комунитарног права, преносу овлашћења и трајном ограничењу суверенитета држава чланица. Суд је сматрао да право Уније треба да се примењује једнообразно у свим државама чланицама, односно да норме овог права, било да се ради о изворном или изведеном праву, морају у свим државама чланицама да имају исто значење, исту обавезујућу снагу и исти непроменљив садржај.[12]

[11] Michel Clapie, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010, p. 23; Denys Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 108; Armel Pecheul, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008, p. 13.

[12] D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 409.

2) ЗАШТИТА ДРЖАВНОГ СУВЕРЕНИТЕТА

Председник Европског савета Доналд Туск *(Donald Tusk)* је у нацрту одлуке[13] овог органа, везаног за будући аранжман са Великом Британијом, нагласио да у контексту примене начела супзидијарности које подразумева да законодавство треба да се доноси на што ближем нивоу грађанима, може да се уведе систем „црвеног картона". Реч је о томе да би законодавни предлог Комисије могао да буде одбачен у случају да 55 одсто националних парламената држава чланица сматра да је овај у супротности са начелом супзидијарности. Уступак Великој Британији је релативан ако имамо у виду тешкоће да се прикупи подршка 55 процената националних парламента из 28 држава чланица.

3) ОДСТУПАЊА У ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНИХ ДАВАЊА

Влада Велике Британије добила је од европских партнера дозволу за примену дискриминативних мера у области социјалне помоћи између британских и новопридошлих европских радника који се запошљавају у њеној престоници. Наиме, новопридошлим европским радницима са скромним примањима, у Великој Британији ће бити умањене пореске олакшице и субвенције за становање у прве четири године од проналажења првог запослења, с тим што би овај механизам могао да остане на снази и до седам година.[14] Влада Велике Британије правда ову дискриминацију чињеницом да радници из других држава чланица нису довољно дуго уплаћивали средства у британске социјалне фондове како би могли да буду њихови пуни корисници.[15] Поред тога, британска влада има намеру да умањи и породичне додатке које примају радници из Европске уније којима су деца остала да живе у државама чланицама порекла, а реч је о државама источне Европе (највећи број радника у овој ситуацији је из Пољске). Дечји додатак био би рачунат у односу на економску ситуацију у држави чланици где деца живе, а не оној која влада у Великој Британији. Мерама о којима је реч Камерон заправо жели да ограничи прилив радника из других држава чланица, тј. да на тај начин учини Велику Британију мање атрактивном за „европске гастарбајтере". У вези са претходно изнетим, треба имати у виду следеће. Радници из источне Европе најчешће се не досељавају у Велику Британију због социјалних давања, већ зато што у

[13] Conseil europeen, Projet de decision des chefs d' Etat et de gouvernement, reunis au sein du Conseil europeen, concernant le nouvel arrangement pour le Royaume-Unie dans l' Union europeenne, EU co 4/16,02.02.2016.

[14] Vincent Collen, *„Brexit: 6 questions sur le futur accord Grande Bretagne/UE"*, www.lesechos.fr, 24.02.2016.

[15] *Ce que comprend le statut specijal du Royaume-Unie,* Интернет:www.lemonde.fr, 20.02.2016.

својим државама немају посла или зато што су у Великој Британији плате знатно више. У овом контексту треба имати у виду да је релативно скоро британска влада подигла минималну плату за 7,5 одсто. Британска влада је објавила да би у овом тренутку свега 84 000 породица било погођено новим мерама, што значи да оне саме по себи не би представљале велику уштеду у буџету, већ је више реч о пропагандно политичком потезу.[16] Ипак, објективно гледано, треба имати у виду да је Велика Британија била суочена са масовним приливом радне снаге из других држава чланица, тј. са доласком око милион радника у последњих десет година. У овом контексту јавља се иницијатива да и друге државе чланице суочене са масовним приливом европских радника у дужем периоду могу да стекну право на ограничавање социјалних давања. Што се тиче дечјег додатка на састанку Европског савета договорено је да све државе чланице могу да ограниче исти за децу која не бораве на територији државе чланице где су родитељи нашли запослење. Од 2020. године ова ограничења могла би да се примењују не само на новопридошле, већ на све европске раднике у овој ситуацији. Влада Велике Британије је заинтересовала и друге државе чланице за примену оваквих рестриктивних мера, те се спекулише да о њиховој примени већ размишљају Немачка, Белгија и још неке државе чланице. Велика Британија је својим захтевима отворила *Пандорину кутију* различитог социјалног третмана радника из Европске уније, у зависности од њиховог порекла. Ово је наравно у супротности са начелом који постоји у праву Европске уније о „забрани дискриминације на националној основи“[17] између домаћег и радника из друге државе чланице у погледу запошљавања, плата и других услова рада. Нови британски прописи посредно ће да проузрокују управо овакве услове. Шта више, у члану 3 уговора о Европској унији који је програмске природе стоји да се Европска унија успостављајући унутрашње тржиште бори за трајан развој и социјалну тржишну привреду која тежи социјалном напретку, а против социјалних одстрањивања и дискриминације. Британска регулатива биће у супротности и са начелима изнетим у пресудама Суда правде, које су додуше донете у области слободног настањивања и рада припадника независних занимања.[18] Наиме, Суд правде је у овој области поставио начело „националног третмана“ према коме држављанин Европске уније има право да обавља послове и ужива исте погодности које имају грађани државе чланице настањивања. Британски противаргумент био би у томе да је Велика Британија суочена са дуготрајним и масовним приливом радника који може да угрози њену социјалну

[16] Vincent Collen, „*Brexit: 6 questions sur le futur accord Grande Bretagne/UE*“, Интернет: www.lesechos.fr,24.02.2016.

[17] Члан 45 став 2 уговора о функционисању Европске уније.

[18] CJCE, 21.06.1974., Reyners/Belgique, aff. 2-74, Rec. 631.

стабилност, те предузете дискриминаторне мере доприносе очувању јавног реда и мира.

4) КОМПРОМИС У ВЕЗИ СА УПРАВЉАЊЕМ ФИНАНСИЈСКОМ ОБЛАШЋУ

У бојазни да би финансијски прописи усвојени у оквиру евро подручја могли да угрозе Лондонску берзу и британско финансијско тржиште Велика Британија је од својих партнера у Унији тражила да добије право вета на одлуке донете на састанцима Савета министара финансија евро зоне. Међутим, француски председник Оланд *(Hollande)* оштро се успротивио британском уплитању у доношење одлука у оквиру Европске монетарне уније. Поред тога, Француска се супротставила и британској намери да одлучује које ће од прописа донете у институцијама Уније везане за финансијски надзор желети да примени. Компромис који је постигнут је следеће природе:[19] Велика Британија није добила право да стави вето на одлуку министара финансија евро подручја која је за њу спорна, али има право присуства на њиховим састанцима, као и право да се позове на спорни текст и да га пренесе на даљу расправу од Савета министара ка Европском савету (шефови држава или влада чланица Европске уније). Међутим, по завршетку расправе британски представник нема право да уложи вето на одлуку о којој је реч. Велика Британија се ипак изборила за право да се појединачно позове на спорну одлуку, без подршке других држава чланица и тиме испровоцира расправу у Европском савету. Француска је пак тражила да Велика Британија буде у обавези да прикупи подршку још неклико држава чланица не би ли покренула дискусију на највишем нивоу. Што се тиче примене европских финансијских прописа Француска влада је задовољна јер изгледа да неће бити могућа њихова примена „у више брзина“ у државама чланицама, с обзиром да се у тексту договора са Великом Британијом подвлачи незаобилазни значај заједничкиог поља примене правила (*level playing field*).

5) НЕОПХОДНОСТ ДА ВЕЛИКА БРИТАНИЈА ОСТАНЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ?

Имајући у виду њен острвски положај, Велика Британија је имала специфичан однос према европским интеграцијама. Наиме, још је Винстон Черчил *(Winston Churchill)* дефинисао британску спољну политику са три круга деловања. Пре свега, реч је о давању приоритета изградњи изузетно блиских односа са Сједињеним Америчким Државама. Велика Британија је уз америчку

[19] Vincent Collen, Brexit: Cameron obtient un statut special pour la Grande-Bretagne dans l’ Union europeenne, Интернет: www.lesechos.fr,20.02.2016.

помоћ успела да остане једна од ретких европских држава која је одолела нападима нацистичке Немачке. После Другог светског рата британска влада је била уверена да једино у чврстом савезу са САД-ом може да се одупре Совјетском Савезу и другим социјалистичким државама. Поред тога, она је имала циљ да одржи блиске односе са својим бившим колонијама у оквиру Комонвелта (*Commonwealth*). У првим годинама после Другог светског рата код британских политичара владало је уверење да је Велика Британија и даље колонијална сила и стварна победница рата уз Сједињене Државе и Совјетски Савез, као и да је трговинска размена у оквиру Комонвелта најважнија и довољна за њен привредни просперитет. У том смислу, Британија је остала по страни приликом оснивања Европске заједнице за угаљ и челик 1951. године и Европске економске заједнице 1957. године. Поред уверења да је Британија светска сила постојао је и став о немогућности да се пренесе део суверенитета и права на законодавно одлучивање од британског парламента ка органима Европских заједница у Бриселу. Овај став је промењен почетком шездесетих година прошлог века када је Велика Британија била суочена са економском стагнацијом и изолацијом у односу на државе чланице Заједнице, те су британске владе у два наврата 1961. и 1967. године тражиле да приступе претходно поменутим, али у томе нису успеле због вета француског председника Де Гола *(De Gaulle).* После одласка Де Гола са власти 1968. године нови француски председник Помпиду *(Pompidou)* био је наклоњенији британском приступању Заједници те је оно остварено 1. јануара 1973. године.[20] Приступање Велике Британије Заједници није суштински променило британски став према европској интеграцији. Компромис који је због економских интереса Британија морала да направи са својим суверенистичким опредељењем приступањем Заједницама није у суштини променио њено схватање европске интеграције. Велика Британија и даље наставља да гледа на европску интеграцију кроз призму заједничког привредног простора из кога може да извуче економску добит, а не као ембрион будуће федералне државе у чију корист ће чланице Уније постепено да пренесу надлежности у области економије, спољних послова, одбране или унутрашњих послова. Према схватању бивше британске премијерке Маргарет Тачер *(Margaret Tatcher)* најбољи начин да се изгради Европска заједница јесте активна сарадња независних и суверених држава која уважава национални идентитет.[21] Стављање Велике Британије под власт бриселског „бирократског конгломерата“ било би погубно по британске интересе и циљеве којима

[20] Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 50.

[21] Pauline Schnapper, *Le Royaume-Unije dans l' Union europeenne: le debut de la fin?,* Интернет: www.laviedesidees.fr,07.02.2012.

Британија тежи. Имајући у виду да су условно говорећи немачко-француска интегративно федералистичка и британска суверенистичка концепција Европске уније (уз одсупања у погледу изградње правног оквира либералног европског тржишта) толико различите, поставља се питање шта још увек држи Велику Британију у Европској унији? Реч је пре свега о економским интересима. Чланство државе у Европској унији подразумева приступ европском унутрашњем тржишту од око 500 милиона становника, што је веће економско подручје од Сједињених Америчких Држава и Јапана заједно. Европска унија није само бесцарински простор слободне привредне размене већ је и федералним прописима уређено унутрашње тржиште чији наднационални правни поредак мора да поштује 27 држава чланица. Стога и Дејвид Камерон истиче „да је Велика Британија чланица Европске уније јер то доприноси запослености, британској трговини и инвестицијама. Ми смо трговачка нација и потребна су нам отворена тржишта", закључује Камерон. Велика Британија извози 51 одсто роба и услуга на тржиште Европске уније, а само 13 процената на тржиште Сједињених Америчких Држава.[22] Чланство у Европској унији је по неким проценама омогућило Британији да отвори три и по милиона радних места, кроз развој послова британских предузећа на континенту. Слобода кретања људи загарантована у оквиру Европске уније је, пак, подстакла 1,6 милиона Британаца да се населе у другим државама чланицама. Међутим, иако је Велика Британија после Немачке, а уз Француску, међу најмногољуднијим чланица Уније њен допринос буџету Европске уније не одговара њеној демографској и економској снази. Наиме, Британци уплаћују у буџет Уније 11 милијарди и 342 милиона евра, Немачка 25 милијарди и 815 милиона, Француска 19 милијарди и 574 милиона, док италијански доприноси износе 14 милијарди и 368 милиона евра.[23] У Европској унији уобичајено је да економски развијене помажу слабије развијене чланице, тачније да више доприносе буџету Уније и европским фонодовима, а да из њих мање примају. Разлика између доприноса и прихода од Европске уније назива се „буџетским билансом." Претходно поменути биланс израчунава се у функцији Националног бруто прихода, мере која одговара БДП-у али са додатком прихода из иностранства. Велика Британија посвећује 0,23 одсто свог Националног бруто прихода солидарности са другим државама чланицама, што је ставља на десето место у Европској унији иза Холандије, Шведске, Немачке, Финске, Аустрије, Белгије, Француске, Данске и Италије. За ово стање кључни допринос дала је Маргарет Тачер која је 1979. године испровоцирала политичку кризу због британских доприноса буџету Европске уније. Наиме, Тачерова је сматрала да је разлика од 30 одсто између оног што Британија

[22] Интернет: www.atalantico.fr, Sophie Loussouarn, Bouter l' Anglais.... une sortie du Royaume-Unie tuerait-elle l' Europe ou la sauverait-elle? 16.02.2016.

[23] *"Brexit": que pese le Royaume-Unie dans le budget europeen*, www.lemonde.fr, 16.02.2016.

уплаћује и прима из буџета Уније превелика те је добила такозвани „британски попуст или корекцију“ која је износила две трећине од претходно поменуте разлике. Из претходно изнетог може да се уочи да Велика Британија, у ствари, тежи да оствари што већу корист а да што мање учествује у интегративним процесима у Европској унији. Тиме Британци заправо руше европски склад и ометају напредак ка већем јединству и солидарности који је очигледно неопходан да би Европска унија одговорила изазовима у данашњем глобализованом свету (економске кризе, миграције). Велика Британија ставља себе у „посебан положај“ у односу на остале чланице Европске уније који све више личи на онај који имају Норвешка или Швајцарска које нису њене чланице. При томе, британска влада и даље жели да учествује у одлучивању у институцијама Европске уније, па чак и у оним областима попут монетарне Уније где Британија није део интегративног процеса. Шта више, влада Велике Британије тежи да се наметне као алтернативни европски лидер у односу на Немачку и Француску привлачећи ка себи еврофобичне владе држава чланица из источне Европе. Стога се отвара дилема да ли Европској унији одговара, без обзира на велики економски и политички значај који Велика Британија има, да толерише овако „посебног члана“ који разара унутрашње биће и суштинске циљеве због којих је Европска унија и створена. Ипак, треба имати у виду да Британија изгледа рачуна на прећутну подршку немачких конзервативаца који су већ дуги низ година, услед уједињења Немачке и њеног економског раста, више опредељени за европски конфедерални, него за федерални модел.

6) ИЗВОРИ

- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de L' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Berthu, Georges, Souchet, Dominique, *Le traite d' Amsterdam, contre la democratie*, O.E.I.L., Francois-Xavier de Guibert, Paris, 1998.
- Boulouis, Jean, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Clapie, Michel, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- Giscard d' Estaing, Valery, *La constitution pour l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
- Jacque, Jean Paul, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.

- Manin, Philippe, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- Moreau, Philippe Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
- Pecheul, Armel, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Edtions Cujas, Paris, 2008.
- Rideau, Joel, *Droit institutionnel de L' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002.
- Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Shapira, Jean, Le Tallec, Georges, Blaise, Jean-Bernard, *Droit europeen des affaires*, PUF, Paris, 1994.
- Simon, Denys, *Le systeme juridique communautaire,* PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Vedi, Henri-Louis, *L' Europe a vingt cinq*, Dunod, Paris, 2004
- Зечевић, Слободан, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015.
- Самарџић, Слободан, *Европска унија*, Институт за европске студије, Едиција-Анализе, Београд, 1998.
- Сићански, Душан, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.
- Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник , Београд, 2007.

7) ЗАКЉУЧАК

Расписивањем референдума о останку у Европској унији Дејвид Камерон је отворио *Пандорину кутију* у политичком смислу. Наиме, управо је његова конзервативна странка пласирала причу о референдуму у јавности не би ли разрешила своје унутрашње програмске поделе, али су ове, и поред свега, остале присутне.[24] Тако је министар правде Мајкл Гов (*Michael Gove)*, као утицајан конзервативац и близак пријатељ Камерона, објавио да ће подржати излазак из Уније што је, иначе, како је изјавио „најтежа политичка одлука у његовом животу.“ Још неколико министара се определило за исту опцију као што су Тереза Вилерс *(Theresa Villiers)* задужена за Северну Ирску, Јан Данкан Смит *(Ian Duncan-Smith)* министар рада, Џон Витингдејл *(John Whittingdale)* министар културе, као и шеф доњег дома британског парламента Крис Грејлинг *(Chris Grayling).* Министар унутрашњих послова Тереза Меј *(Theresa May),* за коју се сматрало да би могла да се придружи противницима останка у

[24] Sonia Delesalle-Stolper, *David Cameron se donne quatre mois pour convincre,* Интернет: www.liberation.fr, 20.02.2016.

Унији, ипак је стала уз Дејвида Камерона као и министар привреде Сајид Џејвид *(Sajid Javid).* Ипак, најтежи политички ударац за председника британске владе дошао је од харизматичног градоначелника Лондона Бориса Џонсона *(Boris Johnson)* који се придружио присталицама изласка. Џонсон је истакао да не треба мешати лепоте Европе, одморе, дивну храну и пријатељства са политичким пројектом који не функционише деценијама и који прети да измакне демократској контроли.[25] Џонсон се противи свакој наднационалној интеграцији залажући се за међудржавну сарадњу. У овом контексту постоје анализе које најављују кандидатуру Бориса Џонсона за лидера британских конзервативаца уз промовисање новог програма странке.[26] Камеронов референдум о изласку из Европске уније отворио је и питање унутрашњих односа у Великој Британији. Познато је да се шкотске сецесионистичке странке залажу за останак у Европској унији и најављују отцепљење од Британије и приступање Унији у случају да ова последња изађе из њеног чланства. У овом тренутку тешко је проценити која од опција има предност у британском бирачком телу, јер агенције за испитивање јавног мњења које врше телефонске анкете дају убедљиву предност останку у Европској унији (IPSOS), док оне које врше истраживања преко Интернета дају благу предност евроскептицима (YouGov).[27] Процена референдумског исхода је утолико тежа ако имамо у виду да су британске агенције промашиле у погледу процене резултата прошлих парламентарних избора када нису предвиделе убедљиву победу конзервативаца. Камеронову кампању за останак у Европској унији отежава умешаност његовог оца, али њега самог у афери отварања "off shore" предузећа у Панами ради избегавања пореских обавеза *(Panama papers).* Без обзира на претходно изнето Дејвид Камерон води референдумску кампању са следећим аргументима: Оставши у Европској унији Велика Британија ће бити безбеднија од тероризма, јача у међународним односима и солиднија на економском плану. С друге стране, иако ниједан од шефова држава или влада чланица Европске уније не жели излазак Британије из Европске уније због њеног економског и геостратешког значаја, велико је питање да ле ће Унија бити складна творевина уз британски останак са „посебним статусом."

[25] Philippe Bernard, "*Boris Johnson defie David Cameron sur le "Brexit",* www.lemonde.fr, 22.06.2016.

[26] Sonia Delesalle-Stolper, "*David Cameron se donne quatre mois pour convincre",* Интернет: www.liberation.fr, 20.02.2016.

[27] "Brexit: le grand flou des sondages", Интернет: www.challenges.fr, 26.02.2016.

УДК: 341.217.04(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 34–42
Изворни научни рад

Проф. др Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ
Проф. др Марко СТАНКОВИЋ[1]

КОМИТЕТ РЕГИОНА – ДЕМОКРАТСКА СНАГА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The paper analyzes the Committee of the Regions in the context of the democratization of the entire European Union. First, it points to the need for convergence of the Union institutions to the citizens, and then it continues to stress the importance of the establishment of the CoR and especially considers its relationship with other bodies of the European Union. Special attention will be paid to the evolution of competencies that accompanied this body from the founding of the Treaty of Maastricht, to the last institutional reform contained in the Treaty of Lisbon. It emphasized the organizational structure of the CoR, which is specific and processed the most important actors within this body. Particular attention is given to the impact that the CoR has on the decision-making process in the areas where it is required its participation in procedures and cooperation with other bodies. It points to the existence of differences in relation to the Economic and Social Committee and provides a brief overview of their activities. It especially highlighted the cooperation with other similar bodies, particularly with the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, where a coordinated action is obvious.

Key words: Committee of the Regions, the competence and cooperation with other bodies, democratic capacity.

1) УВОД

Демократски капацитет Европске уније дуго времена довођен је у питање. То је у почетку потицало од недовољне заступљености директне народне воље

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

приликом доношења најважнијих одлука.[2] Овај дефицит је донекле отклоњен увођењем непосредних избора за европски Парламент, али је инфлација демократије и даље била присутна услед недостатка већих овлашћења на страни Парламента. Такође, избори за европски Парламент у државама чланицама сматрани су за другоразредне изборе у односу на националне изборе за парламент.[3] Управо је Уговор из Мастрихта покушао да превазиђе овај проблем отуђености институција Европске уније од грађана држава чланица увођењем Комитета региона. Поред увођења овог органа јака потреба за демократизацијом Европске уније види се и кроз увођење права грађанства истим овим уговором.[4] Увођењем европског грађанства желело се постићи приближавање институција Уније са грађанима Уније.[5] Тако, Комитет региона постаје једна важна компоненета у вишестепеној демократији Евопске уније показујући на еволуцију и унапређење демократизације односа у процесу европских интеграција.[6] У овом раду указаће се на позитивне ефекте увођења овог органа у институционални поредак Европске уније, али и на недовољну интерну сарадњу која постоји у односу на друге органе. Анализираће се специфична организациона структура Комитета региона, као и повећање надлежности до којих је дошло у протеклих двадесет и две године његовог постојања.

2) КОМИТЕТ РЕГИОНА

Идеја о оснивању Комитета региона потекла је од Жака Делора који је на тај начин желео да ојача демократски капацитет Европске уније и укључи локалне заједнице у процес усвајања одлука. Притисак да се створи један орган Заједнице у којем ће бити представљни региони Европе вршиле су, пре свих, федералне јединице Савезне Републике Немачке, влада Белгије и Скупштина региона Европе.[7] До тада је у оквиру Европске уније постојала заступљеност региона и локалних заједница преко извршног тела Комисије. У оквиру овог

[2] Joseph H.H. Weiler, Ulrich Haltern and Franz Mayer, *European Democracy and its Critique Five Uneasy Pieces*, European University Institute, Florence Robert Schuman Centre, 1995, pp. 6, etc.

[3] Michael Marsh, Slava Mikhaylov, *European Parliament elections and EU governance, Living Reviews in European Governance (LREG)*, European Community Studies Association Austria, 2010.

[4] Бојан Милисављевић, *Право грађанства Европске уније и дипломатско конзуларна заштита, Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, 43-44/2013, стр. 18.

[5] Catherine Barnard, *Article 13 Throuhg the Looking Glass of Union Citizenship*, Hoboken, 1999, p. 383.

[6] Simona Piattoni, Justus Schönlau, *Shaping EU Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions,* Edward Elgar Publishing, 2015, p. 3;

[7] Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, ЦИД Подгорица, 2014, стр. 204.

органа још 1988. године основан је Савет регионалних и локалних институција као тело које је Комисије помагало у законодавним иницијативама.[8] Комитет региона је један од органа Европске уније у коме су представљене јединице локалне самоуправе на непосредан начин. То овом телу даје специфичан демократски капацитет. Комитет региона уведен је у институционални поредак Европске уније Уговором из Мастрихта, а први састанак одржао је у Бриселу 1994. године. Овај орган има за циљ унапређење сарадње региона у оквиру Европске уније. Данас ово тело броји 350 чланова који су представници својих регија. Чланови Комитета региона именују се на седници Савета усвајањем листе чланова која је састављена према предлозима држава чланица.[9] Као предходни услов за одлучивање Савета потребан је једногласни предлог Комисије. На овај начин обезбеђује се двострука контрола приликом именовања чланова Комитета региона, једна од стране држава чланица и друга од стране представника саме Европске уније.Чланови Комитета региона треба да штите интересе Европске уније и независни су у свом раду. Мандат чланова овог тела је пет година са могућношћу једног обнављања. Постоји и једнак број заменика чланова. Они из својих редова именују председника на мадат од две и по године и усвајају пословник о раду.[10] Постоје редовна заседања и ванредна која се могу одржати на предлог самог Комитета, али и на захтев Комисије, Парламента и Министарског савета. Према подацима о сазиву Комитета региона од 1998. године до 2002. године у овом органу било је 92 представника регионалних и 130 представника локалних институција.[11] Демократски капацитет чланова потиче од чињенице да су они бирани на политичке функције у оквиру својих регија. Једна од основних идеја била је приближавање Европске уније грађанима, што је врло важно јер је то један од основних приговора који се може наћи у западној литератури. Основни задатак је да се прописи Европске уније усвајају и примењују у складу са специфичностима сваког региона, као и да се отклањају потенцијални проблеми до којих може доћи у заједничким интеграцијама веома различитих области. Пошто се велики број прописа Европске уније (њих чак 70%) примењује на локалном нивоу неопходно је да се глас сваког региона узме у обзир приликом процеса усвајања одлука. Због ове чињенице Комитет региона има право да изнесе своје мишљење о сваком питању које се тиче локалних интереса, а посебно у областима: економска, социјална и територијална кохезија,[12] област

[8] Verner Vajdenfeld – Volfgang Vesels, *Evropa od A do Š*, Fondacija Konrad Adenauer, 2003, str. 167-168.

[9] Члан 305. став 3 Уговора о функционисању ЕУ.

[10] Члан 306. ставови 1 и 2 Уговора о функционисању ЕУ.

[11] Будимир Кошутић, Основи права Европске уније, op. cit., стр. 204.

[12] Чланови 175, 177, 178 Уговора о функционисању ЕУ.

запошљавања,[13] социјална питања,[14] образовање, положај младих и култура,[15] саобраћај,[16] питања из области спорта, заштита животне средине,[17] енергија[18] и климатске промене. Споразум из Лисабона увео је појачану позицију Комитета региона у погледу обавеза да он буде консултован увек када се усвајају прописи из наведених области од стране Комисије, Министарског савета и Европског парламента.[19] Овим уговором Комитет региона је добио и механизме путем којих може да заштити своје интересе уколико буде заобиђен приликом усвајања прописа из области где је морао да буде консултован. Тако је добио право на обраћање Европском суду правде.[20] Позиција Комитета региона може се посматрати и у односу према другим органима. Свакако да Европска Комисија има најчвршћу сарадњу са Комитетом региона јер је приликом иницијативе сваког прописа потребно уградити интересе и пројекције региона у областима у којима се такви прописи односе на локалну примену. Колико је чврста веза између ова два органа показује и чињеница да су представници Комисије од почетка присутни на заседањима Комитета региона. И поред очигледне локалне концепције овог органа, унутар Комитета региона долази до политичког повезивања представника региона и локалне власти. Ова чињеница чини овај орган веома специфичним и носиоцем очигледног демократског потенцијала. Што се тиче односа овог органа са Парламентом, сматра се да је Парламент од оснивања Комитета региона имао резервисан став према њему доживљавајући га као потенцијалну претњу у погледу надлежности. Тек 2002. године, дакле осам година од оснивања Комитета региона, први пут Парламент користи могућност да консултује Комитет региона у вези усвајања неке одлуке.[21] Слично је било и у случају Савета који није често посезао за консултовањем Комитета региона у првој фази пре усвајања Лисабонског уговора. Своју улогу и место Комитет региона проналази у процедурама у вези пријема у чланство које су све компликованије. Тако се сада када нека држава стекне статус кандидата формира заједнички консултативни комитет састављен од представника Комитета региона и државе кандидата да расправљају о проблемима на путу

[13] Члан 148-149 Уговора о функционисању ЕУ.

[14] Члан 153. Уговора о функционасњу ЕУ.

[15] Члан 165. Уговора о функционању ЕУ.

[16] Члан 91. Уговора о функционисању ЕУ.

[17] Члан 192. Уговора о функционисању ЕУ.

[18] Члан 194. Уговора о функционисању ЕУ.

[19] Видети: чланови 300. и 305-307. Уговора о функционисању Европске уније.

[20] Видети: Члан 263. став 3 Уговора о функционисању Европске уније.

[21] Christiansen Thomas, Lintner Pamela,*The Committee of Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future,* EIPASCOPE, 2005, num. 1, page 9.

ка чланству и решавају регионалне проблеме. Велики утицај Комитет региона данас има у погледу спровођења регионалне политике Европске уније и у погледу структуралних фондова. Иако делује да Комитет региона нема конкретна овлашћења он има посебно место у институционалном поретку Европске уније. Његова улога огледа се у усмеравању дебате, уоквирењу тема о којима ће се касније одлучивати, предлагања политичких решења, подржавање успостављања консензуса у оквиру других институција.[22] Велики значај рад Комитета региона има и на структуралне фондове који постоје у оквиру Европске уније. Преко региона најбоље се може пронаћи потреба за финансирање релевантних пројеката на регионалном и локалном плану.[23] Принцип супсидијарности је дуго времена функционисао на два нивоа и то између Европске уније и држава чланица.[24] Сада је појавом Комитета региона дошло до укључивања регионалних и локалних власти у примену и реализацију начела супсидијарности.[25] Међутим, постоје и значајни проблеми у погледу функционисања Комитета региона јер је примећено да велики региони, поготово Немачке и Шпаније, проналазе начине да директно комуницирају са институцијама Европске уније.[26] Овакав приступ свакако умањује значај Комитета региона и његове напоре да сви региони Европе делују јединствено кроз орган који је управо из тог разлога и основан.

3) ОРГАНИЗАЦИЈА КОМИТЕТА РЕГИОНА

Комитет региона заседа у шест пленарних седница годишње када расправља усвајање резолуција из својих надлежности. Постоји председник овог органа и први потпредседник. Поред тога постоји и Биро као извршни орган који помаже председнику у раду. Унутар Комитета региона долази до повезивања у политичке групације припадника овог тела. Пре сваког заседања долази до састанака представника сваке политичке групације где се износе заједнички

[22] Simona Piattoni, Justus Schönlau, *Shaping EU Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions*, op. cit., p. 2;

[23] Adam William Chalmers, Regional Authority, *Transnational Lobbying and the Allocation of Structural Funds in the European Union,* Journal of Common Market Studies, Volume 51, Issue 5, 2013, p. 815.

[24] Kiiver, P., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality,* London:Routledge, 2012.

[25] Karolina Borońska-Hryniewiecka*, the Role of Regional and local authorities in EU development policies in the perspective of the committee of the regions. Multi-level governance revisited in the times of crisis*, Studia Regionalne i Lokalne, 2013, 3(53), p. 26.

[26] Damian Chalmers, Adam Tomkins, *European Union Public Law*, Cambridge University Press, 2007, p. 129.

ставови и усаглашавају се будуће одлуке овог органа. Годишње се у просеку усвоји између педесет и шездесет мишљења која се прослеђују другим органима на процедуру усвања прописа. Основна подела чланова у оквиру Комитета региона јесте на регионалне и локалне представнике власти.[27] Даље поделе односе се на природу чланова у оквиру једног региона: неки су представници законодавне власти, а други извршне власти.[28] Унутар Комитета региона постоји специфична композиција јер су чланови представници својих региона или локалних заједница, али се у оквиру овог тела групишу у политичке групације. Тренутно постоје следеће групације: Европска народна странка, Партија европских социјалиста, Савез либерала и демократа за Европу, Европски савез група и Европски конзервативци и реформисти. Као једна од могућности постоји и несврставање у политичке групације, што даје потпуну аутономију приликом гласања. Заступљеност према броју чланова у Комитету региона је следећа: Велика Британија, Немачка, Француска и Италија имају по 24 члана, Пољска и Шпанија по 21, Румунија 15, 12 има Белгија, Аустрија, Бугарска, Чешка, Грчка, Мађарска, Холандија, Португал и Шведска, Данска, Финска, Ирска, Хрватска и Словачка имају по девет представника, Литванија и Словенија имају 7, Естонија шест, Малта, Кипар и Луксембург пет чланова. Важан орган је Биро који представља оперативно тело Комитета региона које доноси одлуке и има 65 чланова. У Биро улазе председника Комитета региона, први потпредседник, 28 потпредседника именованих из сваке државе чланице, 5 председника политичких група које су заступљене у Комитету региона и 28 представника из сваке државе чланице Европске уније. Биро је извршно тело које омогућава ефикаснији рад целокупног органа и обезбеђује континуитет у раду између заседања Комитета региона. Због тога је улога Бироа велика. Унутар Комитета региона постоји шест Комисија и то су следеће: грађанство, владавина права, институције и спољни односи, кохезиона политика и буџет, економска политика, социјална политка, образовање, радно право, истраживање и култура, животна средина, климатске промене и енергија, природни извори. Постоји и генерални секретаријат који помаже Комитету региона у раду, припрема извештаје за све органе овог тела. Одлуке које доноси Комитет региона су: мишљења – према захтеву Комисије, Савета и Европског савета, резолуције, извештаје. Поред Комитета региона у Европској унији постоји и други консултативни комитет. То је Економско социјални комитет. Оба комитета имају саветодавну улогу у процесу доношења одлука и упућују савете Парламенту и Савету, али њихова композиција је другачија. Тако је Комитет региона састављен од политичких представника регионалних и локалних власти, а Економско социјални комитет

[27] N. Roht-Arriaza – Hastings, *Committee on the Regions and the Role of Regional Governments in the European Union,* The Int'l & Comp. L. Rev., 1996, p. 413.

[28] Christiansen Thomas, Lintner Pamela, *The Committee of Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future,* op. cit.

је састављен од експерата, дакле професионалаца из одређених области.[29] Утицај Комитета региона видљив је у области комерцијалног транспорта железницом.[30] Такође, видљив је и у погледу значајних ефеката у области кохезионе политике.[31] Комитет региона може слати мишљења Комисији која су обавезујућа или мишљења која су саветодавна када се ради о процесу иницијативе у погледу усвајања одлука. Поред тога, Комитет региона упућује на захтев Парламента обавезујуће мишљење у процесу усвајања одлука, или саветодавно уколико то ради на сопствену иницијативу. На крају, када је одлука у последњој фази усвајања Министарски савет може послати на финално мишљење одлуку у Комитет региона и то поготово уколико се ради о усвајању одлуке из области које су додељене на разматрање овом органу.[32] У великом броју случајева Комитет региона могао би да буде много активнији када има право да даје обавезујућа мишљења у процесу усвајања одлука. Тако Комитет региона доставља мишљења само у 26,5% случајева од свих могућности када би требало да да мишљење из области које су му додељене.[33] С друге стране, Економско социјални комитет таква мишљења доставља у веома високом проценту – 92,7%.[34] Поред своје институцијалне повезаности овог органа унутар Европске уније он је повезан и са Конгресом локалних и регионалних власти Савета Европе. Представници Комитета региона могу да присуствују заседањима Конгреса у својству посматрача, могу да износе предлоге, али не могу да гласају.[35]

4) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Комитет региона има веома важну стратешку позицију у овиру институција Европске уније. Пошто је оправано добио проширење надлежности Лисабонским уговором, и тиме у великој мери поправио своју саветодавну позицију, треба очекивати даље повећање надлежности Комитета региона и већи утицај на друге органе и процес усвајања правних аката и одлука о будућности Европске уније, посебно у оквиру области које су већ традиционално поверене овом органу и које су наведене у тексту. Многе очи упрете су у еволуцију надлежности овог органа и преко њега ће се посматрати

[29] Diana Panke, Christoph Hönnige, Julia Gollub, *Consultative Committees in the European Union: No Vote – No Influence?,* ECPR Press, 2015, p. 10.

[30] COR 119-2006.

[31] COR 118-2006.

[32] Diana Panke, Christoph Hönnige, Julia Gollub, *Consultative Committees in the European Union: No Vote – No Influence?,* op. cit., стр. 18;

[33] Ibidem, стр. 40;

[34] Ibidem, стр. 40;

[35] Tanja Kleinsorge, *Council of Europe*, Kluwer Law International, 2010, стр. 407-409.

демократски капацитет читаве Европске уније. Оно што је у овом раду показано усмерено је на недовољно коришћење надлежности које су поверене Комитету региона, а то је посебно уочљиво када се посматра рад другог саветодавног органа у Европској унији – Економског социјалног комитета. Због тога је веома важно да у наредном периоду Комитет региона појача своје ангажовање у областима које су му додељене још Уговором из Мастрихта, а које су продубљене конкретним овлашћењима Уговором из Лисабона. У неким наредним реформским корацима треба очекивати проширење надлежности Комитета региона, јер се на тај начин целокупна Европска унија приближава својим грађанима и тако се отклањају приговори о демократском дефициту читаве Европске уније.

5) ИЗВОРИ

- Barnard, Catherine, *Article 13 Throuhg the Looking Glass of Union Citizenship*, Hoboken, 1999.
- Borońska-Hryniewiecka, Karolina, "The Role of Regional and local authorities in EU development policies in the perspective of the committee of the regions. Multi-level governance revisited in the times of crisis", *Studia Regionalne i Lokalne*, 2013.
- Chalmers, Damian, Tomkins, Adam, *European Union Public Law,* Cambridge University Press, 2007.
- Kiiver, P., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, London:Routledge, 2012.
- Kleinsorge, Tanja, *Council of Europe,* Kluwer Law International, 2010.
- Marsh, Michael, Mikhaylov, Slava, *European Parliament elections and EU governance, Living Reviews in European Governance* (LREG), European Community Studies Association Austria, 2010.
- Panke, Diana, Hönnige, Christoph, Gollub, Julia, "Consultative Committees in the European Union: No Vote – No Influence?", *ECPR Press,* 2015.
- Piattoni, Simona, Schönlau, Justus, *Shaping EU Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions,* Edward Elgar Publishing, 2015.
- Roht-Arriaza–Hastings, N., "Committee on the Regions and the Role of Regional Governments in the European Union", *The Int'l & Comp. L. Rev*., 1996.
- Thomas, Christiansen, Pamela, Lintner, *The Committee of Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future,* EIPASCOPE, 2005, num. 1.
- Vajdenfeld, Verner, Vesels, Volfgang, *Evropa od A do Š,* Fondacija Konrad Adenauer, 2003.

- Weiler, Joseph H.H., Haltern, Ulrich, Mayer, Franz, *European Democracy and its Critique Five Uneasy Pieces,* European University Institute, Florence Robert Schuman Centre, 1995.
- William Chalmers, Adam, "Regional Authority, Transnational Lobbying and the Allocation of Structural Funds in the European Union", Journal of Common Market Studies, Volume 51, Issue 5, 2013.
- Кошутић, Будимир, *Основи права Европске уније*, ЦИД Подгорица, 2014.
- Милисављевић, Бојан, „Право грађанства Европске уније и дипломатско конзуларна заштита", *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, 43-44/2013.
- Уговор о функционисању Европске уније.

УДК: 321.7:061.1EU
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56–57, стр. 43–53
Изворни научни рад

Томо В. ОДАЛОВИЋ
Небојша Д. ЈЕРИНИЋ[1]

ПРОБЛЕМ ДЕМОКРАТСКОГ ДЕФИЦИТА У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

In modern society, the sovereignty of the people is expressed through elected representatives indirectly and not by direct voting on certain issues. Viewing and understanding democracy in this way can raise questions whether the mechanisms which ensure that decisions come from the national representatives, authentically correspond to the general will of the people. The problem regarding the restriction of democratic structure can also meet other difficulties, as critics suggest, political democracy is useless if it does not join power in other spheres, especially in the field of political economy. The democratic deficit of the European Union is conditioned by many aspects. Firstly, it expresses the dilemma regarding the methods the EU institutions use to express the general will of the people of the Member States, in relation to the motives for the integration. Secondly, the democratic deficit can be seen as a consequence of the comprehensive law, which can be applied in uneven democratic conditions and differently developed democratic institutions of the EU Member States. Thirdly, the democratic deficit is conditioned by many legal and technical issues arising from the nature of the community law, formed in cooperation between different civil and common law institutions and systems. Furthermore, the democratic deficit can be caused by the high degree of the EU bureaucracy and, especially, the role of the European Commission. The concept of direct democracy could reduce the differences that separate the EU institutions and the public perception of the European politics, however, significant changes cannot be achieved without the active participation of well-informed citizens who are willing to take the time to engage in future of the EU policy-making processes. One of the most important goals of the Lisbon Treaty was making the European Union more democratic, effective and transparent. The standards

[1] Београдска пословна школа, Београд. Е-маил: t.odalovic@bbs.edu.rs.

are certainly raised in terms of democratic accountability by strengthening the role of the European Parliament and the national parliaments and by establishing new mechanisms such as citizens' initiatives, *Spitzenkandidaten* process, the Principle of subsidiarity and many others. Indeed, a democratic society grounded in the rule of law can provide the essential environment within which the right balance between diversity and unity can be achieved. However, critics may argue whether it is possible to make a distinct separation of jurisdictions, legal certainty and equality before the law in the sui generis organization such as the European Union.

Key words: direct democracy, the EU democracy, *Spitzenkandidaten*, the principle of subsidiarity, democratic deficit, the European integration process.

1) УВОД

Један од највећих изазова данашњице представља прилагођавање на заједнички живот у све већој етничкој, културној и социјалној разноликости, уз поштовање основних слобода и општих људска права. Стога, један од начина на који се Европска унија суочава са овим проблемом је увођење „Беле књиге о интеркултурном дијалогу" (*The White Paper on Intercultural Dialogue*) од стране Савета Европе. Главни циљ „Беле књиге" је да промовише побољшање интеркултурног дијалога унутар и између држава чланица. Осим тога, интеркултурни дијалог би требало да допринесе очувању и унапређењу људских права, као и владавине права. Све полази од постулата да колективни идентитет у Европи треба да се заснива на заједничким универзалним принципима, поштовању узајамног наслеђа и културне разноликости, као и узајамног поштовања и равноправности.[2] Постоје три главна правна извора једнакости и недискриминације у европском правном контексту: уставне традиције држава чланица, право Европске уније и основна људска права, посебно обухваћена Европском конвенцијом о људским правима (*The European Convention on Human Rights*).[3] Законодавство, и на државном и на европском нивоу, дужно је да поштује принципе јавног морала, укључујући кохерентност, пропорционалности и недискриминацију. Јавни морал Европске уније је довољно опште природе и због тога може да обухвати доношење одлука на основу моралних принципа који постоје на индивидуалном и државном нивоу, као и да омогући признавање различитих етничких, културних и религијских гледишта у правом оквиру Европске уније. Ипак, чланство у ЕУ подразумева и специфичне моралне обавезе и степен међусобног договора око основних правних и политичких вредности.[4] У последњих неколико година, питање

[2] White Paper on Intercultural Dialogue, *Living Together As Equals in Dignity*, 2008, pp. 4-19.

[3] C. McCrudden, S. Prechal, *The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe*, 2009, p. 2.

[4] R. McCrea, *The recognition of religion within the Constitutional and Political Order of the European Union*, 2009, p. 53.

европског идентитета се, све чешће, дефинише око идеје „јединства у различитости“.[5] Европски идентитет постоји на различитим нивоима, као што су друштвени, културни и политички ниво и недавно је постао израженији са ширењем симбола Европске уније, који укључују заједничку валуту, пасош, заставу, химну и научне и образовне политике фокусиране на унапређење европске свести. Европска унија је стога занимљив пример колективног идентитета који обухвата разне идентитете у њему и који се стално мења и расте са укључивањем нових чланица. Објективна димензија европског идентитета је повезана са много сложених нивоа политичке заједнице, која има препознатљиву институционалну, економску и политичку структуру, а изграђена је на *top down* (енгл. одозго на доле) или *bottom up* (енгл. одоздо на горе) процесима креирања транснационалне политичке заједнице.[6] Фундаментална основа европског идентитета потиче из утврђене европске вредности која се односи на опште благостање грађана и људска права, као и заједничку свест о припадности економској и политичкој заједници. Поред тога, процеси економске, културне, правне, политичке и друштвене интеграције на различитим нивоима Европске уније имају снажан утицај на обликовање европског идентитета. Изградња европског идентитета је континуирани процес који је већ стигао далеко, али још увек постоје многи изазови које треба превазићи, као што су пораст ксенофобије, етно-национализма и евроскептицизма и изазови језичке разноликости.

2) ПОЈАМ ДИРЕКТНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Директна демократија заснива се на принципима народног суверенитета, учешћа грађана у политичком одлучивању, грађанске иницијативе, референдума и слободних јавних расправа. Директни демократски инструменти могу бити у складу са Уставом (или законом) и могу бити покренути „одозго на доле“ и „одоздо на горе“ од стране грађана (иницијативе и референдуми).[7] Цивилно друштво у Европској унији је подељено у два основна облика, први је организовано и институционализовано друштво у облику невладиних организација, које су укључене у креирање политике унутар европских институција, а други је неформално ЕУ друштво, укључујући друштвене покрете и протесте, мноштво неформалних мрежа, иницијатива и невладиних организација које делују на европском нивоу или на државном

[5] C. Rumford, G. Delanty, *Rethinking Europe:Social Theory and the Implications of Europeanization*, 2005, p. 56.

[6] M. Jovanović, D. Vujadinović, R. Etinski, *Democracy and Human Rights in the European Union*, p. 61.

[7] U. Serdült, Y. Welp, *Direct Democracy Upside Down*, p. 69.

нивоу. Током протекле деценије, дошло је до реорганизације европских невладиних организација, која им је омогућила да говоре једним гласом и да учествују у процесу одлучивања у Европској унији. Умрежавање у секторским удружењима поједностављује комуникацију са Комисијом, промовише хоризонталне споразуме и додаје нови политички значај невладиним организацијама.[8] Међутим, уједно је дошло и до неких нових изазова и ограничења у погледу цивилног друштва Европске уније, као што су величина и хетерогеност глобалног грађанства, различите структуре и традиције цивилног друштва на националном нивоу, давање приоритета одређеним питањима утврђеним од стране Комисије и осталих облика власти, као и селективна подршка неких грађанских организација. У случају неформалног цивилног друштва, велика разлика у понашању може се видети након финансијске кризе 2008. године. У периоду пре кризе протести и друштвени форуми су, углавном, пратили глобалне друштвене трендове, укључујући протесте против глобализације, Светске трговинске организације, Светске банке и Г8 самита. У пост-кризном периоду, протести су преместили фокус на глобалну економску кризу. Највећи протест одржан је 14. новембра 2012. године, када су милиони радника изашли на улице да изразе своје незадовољство због пораста незапослености проузроковане финансијском кризом. Поред тога, Европа се суочава са новом кризом у вези са миграцијама са Блиског истока и растућим таласом ксенофобије, страха и нетолеранције. Ова криза може имати и економски утицај на Европску унију, што би могло довести до нове финансијске кризе. Све у свему, улога цивилног друштва у будућности европских интеграција мора бити призната и уважена, јер без ње није могуће доћи до потенцијалних решења проблема демократског дефицита. Једна од главних новина Лисабонског уговора је „Европска грађанска иницијатива“ (*European Citizen's Initiative*). Иницијатива грађана Европе омогућава да милион квалификованих грађана Европске уније директно учествује у развоју процеса креирања политике Европске уније. Ова иницијатива је од велике важности, јер помаже у формирању јавне сфере Европске уније, тако што омогућава истинску везу између ЕУ институција и грађана. Осим тога, она представља једно од ефикасних решења за проблем демократског дефицита. Могућност директног грађанског учешћа у законодавству Европске уније је изузетно значајна, јер повећава легитимитет и демократску одговорност ЕУ институција у очима њених грађана. С друге стране, кроз историју европских интеграција, доказано је да референдуми могу ставити потребне реформе на чекање, као у случају када је неколико држава чланица одбило да ратификује Уставни уговор на референдумима. Директна демократија уводи нове чланове који могу да користе „право вета“ у процесу

[8] B. Kohler-Koch, C. Quittkat, *De-Mystification of Participatory Democracy*, 2013, p. 178.

доношења одлука, што може повећати ризик од политичке дезинтеграције. Данас, претња од „права на вето“ постала је знатно већа са појавом све већег броја евроскептичног грађанства.[9] Још једно значајно питање у вези са понашањем грађана на гласању и референдумима представља количину њихове информисаности и компетентности у контексту директног гласања и одлучивања о законодавству и политици Европске уније. Анализирајући сложеност функционисања Европске уније, поставља се питање да ли гласачи имају адекватно знање и потребне информације, а не би требало изузети ни могућност да се референдуми могу инструментализовати од стране одређених политичара или организација. Ипак, да би се остварила демократија у Европској унији она мора бити реализована и изван држава чланица, а то је могуће постићи само увођењем нових механизама учешћа грађана и грађанских иницијатива, где би крајњи резултат био приближавање решењу проблема демократског дефицита.

3) УЛОГА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА У РЕШАВАЊУ ПРОБЛЕМА ДЕМОКРАТСКОГ ДЕФИЦИТА

У оквиру Европске уније, постоји значајна дебата о легитимитету институција које се баве доношењем одлука, као и ефикасности постојећих процедура и пракси за осигуравање њихове одговорности.[10] Европски парламент се конституише на непосредним изборима и, због тога, представља легитимног представника народа земаља чланица. Парламент је једна од кључних законодавних институција у ЕУ, заједно са Саветом Европске уније. Дакле, заједно са Саветом Европске уније и Европском комисијом, он спроводи законодавну функцију Европске уније. Европски парламент је „прва институција“ Европске уније, тако што је први наведен у Уговорима и има церемонијални приоритет над свим облицима власти на нивоу Европске уније, штавише, он дели једнаку законодавну власт са Саветом, осим у неколико области у којима се примењују посебне законске процедуре. У његове кључне улоге спада доношење европских закона и усвајање буџета, заједно са Саветом, помно праћење других институција Европске уније, посебно Комисије, ради одржавања неопходне демократске структуре. Многи критичари тврде да би проблем демократског дефицита у Европској унији био у потпуности решен повећањем овлашћења Европског парламента. Демократски дефицит је условљен многим аспектима. Прво, он изражава дилему да ли се користи најприкладнији начин на који Европске институције теже да изразе општу

[9] C. Schnellbach, *Multilevel Politics: Intra- and Inter-level Comparative Perspectives*, 2011, p. 12.

[10] J. O'Brennan, T. Raunio, *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, 2007, p. 29.

вољу народа чланица, у односу са основним мотивима за интеграцију. Друго, демократски дефицит може се посматрати као последица свеобухватног закона који се примењује у неједнаким демократским условима, са различито развијеним демократским институцијама земаља чланица. Треће, демократски дефицит је условљен многим правним и техничким питањима која проистичу из природе правне заједнице, која је као мешавина формирана у сарадњи грађанског права и обичајног права различитих институција и система. Осим тога, демократски дефицит је, свакако, изазван високим степеном бирократског утицаја Европских институција, посебно улоге Европске комисије. С друге стране, европски избори су, и даље, апстрактан појам са тачке гледишта грађана чланица. Могуће је да гласачи имају анимозитет према изборима на нивоу Европске уније јер је концепт различит у односу на институције на националном нивоу, и због тога не могу да се повежу са њеном политиком и самим тим се не осећају као део њеног демократског политичког поретка. Насупрот томе, постоји и могућност да се гласачи осећају и присиљеним да буду део пројекта Европске уније, против своје воље. Ипак, Уговори из Мастрихта, Амстердама и Нице допринели су побољшању демократског легитимитета институционалног система, јачањем овлашћења Европског парламента кроз контролу над Комисијом и сукцесивно проширење обима поступака заједничког одлучивања. Пре само неколико деценија констатација да Европски парламент пружа могућа решења за проблеме демократске одговорности и легитимитета не би била озбиљно схваћена од стране већине политичких аналитичара. Ови ставови су постојали због чињенице да је Европска унија настала из обичне међународне парламентарне скупштине, где су представници именовани од стране припадника националних парламената. Данас, међутим, Европски парламент се развио у институцију која директно представља грађане Европске уније. Политички утицај и низ надлежности нису одмах приписани Европском парламенту са његовим стварањем, али су у сталном порасту током година, посебно у последње две деценије, и самим тим историја ове институције је била веома динамична. Током времена, он је еволуирао од консултативне институције са симболичним значајем у пуноправну институцију од велике важности. Осим тога, Европски парламент напорно ради, не само да би повећао свој утицај и моћ, већ и због укупног унапређења других европских институција, као што су Европска комисија и Европски суд правде. Међутим, постоје многи случајеви у којима Европски парламент може да донесе своје одлуке само са апсолутном или квалификованом већином, што знатно смањује његове могућности. Стога, такве ситуације доводе до слабљења његовог партијског система, а то директно проузрокује недостатак јавног интереса за његове активности. Предлагање политичких идеја и програма у политичкој арени Европске уније, као и могућности да их примени у одређеном временском периоду су и даље недовољно развијене и дефинитивно су

потребни даљи напори да би се цео систем додатно демократизовао.[11] Европски парламент се суочавао са многим изазовима везаним за легитимитет и због самог партијског система. Међутим, у последње време, врло позитивни трендови се могу уочити на овом пољу. Партијски систем се значајно развио и наставља да напредује у погледу све веће страначке кохерентности. Штавише, данас постоји јасна „лева" и „десна" подела, за разлику од пређашње која је више личила на „за" и „против" европску. Неоспорно, питање које ће критичари и евроскептици настављати да постављају односи се на дилему да ли је могуће направити ефикасне демократске механизме у систему Европске уније, са којима ће се објективно измерити учинак институција у односу на општу вољу народа земаља чланица.

4) *SPITZENKANDIDATEN* ПРОЦЕС

Европски парламентарни избори 2014. године изгледали су другачије овог пута, као што је и сам слоган кампање наговештавао. Прекретница у историји европских интеграција била је нова директна веза између гласања на изборима и номиновања председника Европске комисије. Пре Уговора из Мастрихта, председник Комисије је био биран од стране националних влада и јавност није имала прилику да утиче на изборе на било који начин.[12] Данас, са увођењем новог процеса *Spitzenkandidaten*, главне политичке партије именују своје водеће кандидате, или *Spitzenkandidat*-е, и пружају бирачима могућност избора следећег председника Европске комисије. Неоспорно, овај процес је значајан корак напред у стварању транспарентне, одговорне и демократске Европе и, свакако, корак напред у суочавању са проблемом демократског дефицита у креирању политике Европске уније. Европски парламент је покренуо опсежну кампању на друштвеним медијима како би персонализовао изборе и повећао излазност бирача. Познати образац из националних кампања држава чланица, пребачен је на европски ниво са новим елементима као што су транснационалне интернет кампање и значајно коришћење друштвених мрежа и других доступних канала, на неколико језика, са циљем да се покрене што више гласача широм Европе. На тај начин, *Spitzenkandidaten* кампања је била покушај да се реши пад у излазности бирача у прошлости и да се ојача парламентарни елемент демократије Европске уније. У серији „председничких дебата" које су емитоване од стране националних и европских медија, кандидати су дискутовали о темама као што су финансијска криза, проблем незапослености и миграције, и многим другим како би се истакао значај решавања питања на нивоу Европске уније, која се обично превиде због

[11] S. Hix, A. G. Noury, G. Roland, Democratic Politics in the European Parliament, 2007, p. 26.

[12] D. Earnshaw, *The European Parliament*, Second Edition, 2008, p. 85.

приоритетне важности националних и локалних тема. Све у свему, са сигурношћу се може рећи да су избори 2014. постигли највећу европеизацију избора до сада. Иако је на крају *Spitzenkandidaten* процес имао прилично ограничен утицај на излазност бирача, он ипак представља корак напред ка одговорној и транспарентној политици Европске уније, као и политизацији европских социјалних питања под окриљем Лисабонског уговора. Међутим, неки политички аналитичари истичу да ће се коначни пробој извршити тек са увођењем транснационалних европских листа које ће омогућити грађанима да имају два гласа, један за европску листу и један за националну листу. Одговор на питање да ли се то може постићи у блиској будућности, остаје за сада непознат.

5) ПРИНЦИП СУПСИДИЈАРНОСТИ

Принцип супсидијарности је општи принцип Европске уније, према коме Европска унија не предузима мере (изузев у областима њене искључиве надлежности), осим у случајевима када су ефикасније од радњи које су предузеле државе чланице, регионалне или локалне власти. Циљ принципа супсидијарности је да обезбеди ефикасно доношење одлука на нивоу који је најближи грађанима. Примена овог принципа осигурава стално преиспитивање спровођења активности на нивоу Европске уније и оправдавање тих активности у погледу њихове примене на нижим нивоима (ниво држава чланица или региона). Принцип супсидијарности је дефинисан у Лисабонском уговору. Међутим, Принцип супсидијарности у европском контексту је довео и до одређеног сужавања аналитичког оквира самог концепта. Присталице европске интеграције су нагласиле технократску димензију супсидијарности, „обим и ефекат“, која понекад може да проузрокује усклађивање или централизацију политичке надлежности. С друге стране, евроскептици користе овај критеријум као средство политичког компромиса, у виду одбрамбене тактике у преговарању око сукцесивних уговора и иницијатива Комисије.[13] Национални парламенти активно доприносе функционисању Европске уније тако што добију релевантне информације из европских институција, као и сугестије у вези са законодавним актима, у складу са Протоколом који се односи на улогу националних парламената у Европској унији. Између осталог, они учествују у ревизији уговора, информисани су о условима за приступање и учествују у интер-парламентарној сарадњи која је остварена између националних парламената и Европског парламента. Стога, таква сарадња ће сигурно допринети остварењу свих аспеката Лисабонског уговора, којим се гарантује поштовање и једнакост држава чланица Европске уније, као и

[13] A. Colombo, *Subsidiarity governance: theoretical and empirical models*, 2012, p. 5.

очување њиховог националног идентитета. С друге стране, биће потребна значајна посвећеност европским интеграцијама од стране држава чланица, огроман политички компромис, као и прихватање њихових надлежности у овој области, да би се постила валидна расподела надлежности на основу принципа супсидијарности, а самим тим и повећале шансе за смањење демократског дефицита. Принцип супсидијарности не само да гарантује блиску конекцију између грађана и извршне власти која не припада искључиво институцијама Европске уније, већ има и универзални значај структурног принципа Европске уније, што је важно и у контексту преноса будућих надлежности.

6) ИЗВОРИ

- Colombo, Alessandro, *Subsidiarity governance : theoretical and empirical models*, Palgrave Macmillan, 2012.
- Dosenrode, Søren, *The European Union after Lisbon: Polity, Politics, Policy*, Routledge, 2012.
- Hix, Simon, Noury, Abdul G., Roland, Gerard, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press 2007.
- Hobolt, Sara B., "Direct democracy and European integration", *Journal of European Public Policy*, 2006, Volume 13, Issue 1, 2006.
- Jovanović, Miodrag, Vujadinović, Dragica, Etinski, Rodoljub, *Democracy and Human Rights in the European Union*, Maribor – Belgrade, 2009..
- Judge, David, Earnshaw, David, *The European Parliament, Second Edition*, The European Union Series, Palgrave Macmillan, 2008.
- Kaeding, Michael, Switek, Niko, *Die Europawahl 2014: Spitzenkandidaten, Protestparteien und Nichtwähler*, Universität Duisburg-Essen Duisburg, Deutschland, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2015.
- Kohler-Koch, Beate, Quittkat, Christine, *De-Mystification of Participatory Democracy: EU Governance and Civil Society*, Oxford University Press, 2013.
- McCrea, Ronan, *The recognition of religion within the Constitutional and Political Order of the European Union*, LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series 2009.
- McCrudden, Christopher, Prechal, Sacha, *The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe,* Directorate-General for Employment, Social Affairs and equal Opportunities, The European Commission under the framework programme Progress, 2009.
- O'Brennan, John, Raunio, Tapio, *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, Routledge 2007.
- Pállinger, Zoltán, Kaufmann, Bruno, Marxer, Wilfried, Theo Schiller (Ed.), *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

- Plattner, Marc F., *Democracy Without Borders?: Global Challenges to Liberal Democracy*, Rowman & Littlefield Publishers, 2007.
- Rumford, Chris, Delanty, Gerard, *Rethinking Europe:Social Theory and the Implications of Europeanization*, Routledge, 2005.
- Schnellbach, Christoph, *Multilevel Politics: Intra- and Inter-level Comparative Perspectives*, Conference Paper, CEPSA Annual Conference, Vienna, 2011.
- Schütze, Robert, "Subsidiarity After Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?", *Cambridge Law Journal 68*, 2009 (3).
- Serdült, Uwe, Welp, Yanina, "Direct Democracy Upside Down", *Taiwan Journal of Democracy* 2012, Volume 8, No. 1.
- Steffek, Jens, Kissling, Claudia, Nanz, Patrizia, *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?*, Palgrave Macmillan, 2008.
- The European Parliament, *Working document on The Reform of the Electoral Law of the European Union*, Committee on Constitutional Affairs, Co-Rapporteurs: Danuta Maria Hübner, Jo Leinen, 2014-2019.
- White Paper on Intercultural Dialogue, *Living Together As Equals in Dignity*, Launched by the Council of Europe Ministers of Foreign Affairs at their 118th Ministerial Session 2008.

8) ЗАКЉУЧАК

Дебате које се константно покрећу о питању демократског дефицита у Европи поткрепљене су аргументима о природи и крајњим циљевима процеса интеграције. С једне стране, претпоставка да економска интеграција мора да доведе до политичке интеграције полази од тенденције да се европским институцијама приписују стандарди легитимности изведени из теорија и праксе парламентарних демократија које се базирају на владавини права. Међутим, у случају Европске уније главни изазов у формирању парламентарне демократије представља успостављање равнотеже између различитости и плурализма с једне, и јединства и солидарности с друге стране, док, уједно, постоји фундаментална тежња да се конституише демократски ефикасан систем управљања. Из перспективе Европске уније уједињење је, пре свега, политичко и економско, међутим, увођење европских симбола и обележја указује на напоре да се укључе и други заједнички елементи, посебно комуникацијски ресурси са циљем да се изгради заједничка европска јавна сфера, у којој грађани могу слободно да комуницирају и формирају транснационално уређење. Следеће кључно питање које се поставља је начин на који ће преференције европских грађана бити повезане са одлучивањем унутар Европске уније? Увођење грађанских иницијатива и других директних

демократских инструмената, може бити потенцијално решење. Директно учешће грађана у процесима одлучивања Европске уније би знатно променило апстрактну перцепцију европске политике и охрабрило цивилно друштво да се ангажује у креирању исте. Свакако, битно је нагласити да би ангажовани грађани морали да поседују одређено знање и информисаност, како би могли да на адекватан начин учествују у политичким процесима Европске уније. Европске институције, јачањем улоге Европског парламента и увођењем механизама као што су процес *Spitzenkandidaten* и Принцип супсидијарности, ипак показују одређену иницијативу да приближе политику Европске уније грађанима, као и да им омогуће директно и индиректно учествовање у процесу европских интеграција и гарантовање очувања приоритетног националног суверенитета. Ипак, скептици наглашавају да овај тренд подстицања европског колективног идентитета и све већег укључивања народа држава чланица у процесе одлучивања мора да се настави, уз константно увођење нових функционалних механизама који се боре против проблема демократског дефицита, како би се обезбедила потпуна транспарентност и ефикасност демократске структуре Европске уније.

УДК: 343.281(497.11)(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 54–71
Изворни научни рад

проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ[1]

УСЛОВНА ОСУДА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

ABSTRACT

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

Key words: European standards, the law, warning measure, suspended sentence, supervision, freedom.

1) УВОД

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

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

кумулативно са новчаном казном. Изриче се на одређено време у трајању од тридесет дана до двадесет година или у трајању од тридесет до четрдесет година (дуготрајни затвор).[2] Али изречена мера казне затвора не мора у сваком конкретном случају да се ефективно и изврши у потпуности.[3] То значи да осуђено лице не мора уопште да издржи изречену казну ако суд у донетој пресуди изрекне условну осуду. На тај начин се ефективно извршење утврђене казне одлаже за одређено време (време проверавања) под одређеним условима. Но, уколико условно осуђено лице не испуни постављене обавезе и не поступи по захтевима у погледу понашања, условна осуда се може (а у неким случајевима и мора) опозвати.

Условна осуда данас представља посебну, самосталну врсту кривичне санкције у систему мера друштвене реакције према учиниоцима кривичних дела.[4] Она спада у мере упозорења (упозоравајуће, опомињуће или адмонитивне) кривичне санкције које се могу изрећи од стране суда у законом прописаном поступку сваком пунолетном физичком или правном лицу као учиниоцу кривичног дела. Но, у упоредном кривичном законодавству ова санкција понекад представља само облик (форму, начин) извршења изречене казне или пак подврсту казни или пак облик амнестије или помиловања, што указује да и данас у правној теорији заокупља пажњу у погледу разматрања њене правне природе и значаја, иако се ради о санкцији која је уведена у кривично законодавство почетком 20. века. Условна осуда и судска опомена (упозоравајуће, опомињуће или адмонитивне кривичне санкције) су настале крајем 19. века као супститути кратке казне затвора у случајевима када њено извршење није нужно за остварење сврхе кажњавања.[5] Оне су представљале даљи допринос развоју идеје специјалне превенције и индивидуализације у примени кривичних санкција према учиниоцима лакших кривичних дела. Мере упозорења су законом предвиђене мере друштвене реакције које суд у законом предвиђеном поступку изриче пунолетном учиниоцу скривљеног кривичног дела, а које се у циљу заштите друштва од криминалитета састоје у упозорењу учиниоца да му у случају поновног извршења кривичног дела слободе и права која иначе ужива као и сваки грађанин могу бити одузете или ограничене за

[2] Драган Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Београд, Номос, 2010, стр. 246-249.

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

[4] Borislav Petrović, Dragan Jovašević, Amila Ferhatović, *Krivično pravo 1,* Sarajevo, Pravni fakultet, 2015, str. 218-221.

[5] Упозоравајуће кривичне санкције су уведене у нашој држави Кривичним закоником Краљевине Југославије из 1929. године, иако је њихово увођење предложено још Пројектом Закона о условној осуди Краљевине Србије из 1906. године. У Војводини (где је важило угарско кривично право) условна осуда је уведена 1908. године.

одређено време. Кривични законик Републике Србије (КЗ) у чл. 64-77. предвиђа две мере упозорења.[6] То су : 1) условна осуда која се јавља у два облика : а) условна осуда у класичном смислу и б) условна осуда са заштитним надзором и 2) судска опомена. У теорији се истичу следеће карактеристике мера упозорења : а) то су мере опомене и упозорења које не садрже зло, репресију или принуду у смислу одузимања или ограничавања слобода или права учиниоцу кривичног дела, али предочавају, указују на могућност њихове примене. Но, и овде се ради о мерама које се примењују према учиниоцу дела против и мимо његове воље, б) то су мере које представљају супституте казне затвора или новчане казне јер је њихова примена везана за казну, в) оне се примењују зависно од природе, тежине и врсте кривичног дела, односно својстава личности његовог учиниоца (примарни, ситуациони, нехатни учиниоци) када суд дође до уверења да је изрицање казне непотребно са аспекта остварења сврхе примене кривичних санкција, г) хумани карактер ових мера произилази из њихове природе, карактера и дејства јер оне не представљају зло и принуду према учиниоцу кривичног дела и д) са аспекта сврхе ових кривичних санкција ради се о санкцијама изразито специјално превентивног карактера. Наиме према члану 64. став 2. КЗ сврха је ових мера у оквиру опште сврхе кривичних санкција да се према учиниоцу лакшег кривичног дела не примени казна када се може очекивати да ће упозорење уз претњу казне (условна осуда) или само упозорење (судска опомена) довољно утицати на њега да више не врши кривична дела.

2) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О УСЛОВНОЈ ОСУДИ

Међу бројним европским документима који чине корпус европског кривичног права по свом значају се намеће Европска конвенција о надзору над условно осуђеним или условно ослобођеним лицима (ETC 051) која је донета још 30. новембра 1964. године, а ступила на снагу 22. августа 1975. године.[7] Интересантно је да је ову Конвенцију потписала и бивша СФР Југославија 1991. године.[8] Циљ је њеног доношења био да се успоставе минимални услови међу државама уговорницама – чланицама Савета Европе у пружању помоћи која је нужна за ресоцијализацију осуђених учинилаца кривичних дела путем одговарајућег надзора кроз примену одређених мера које треба да подстакну промену њиховог понашања и ресоцијализацију, а са друге стране, да контролом њиховог понашања омогуће извршење изречене казне и без њеног

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

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

[8] *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, број 4/1991.

ефективног извршења путем примене условне осуде као псоебне врсте мере друштвене реакције према учиниоцима кривичних дела. У одредбама чл. 4-9. Конвенција разрађује одредбе о начину, поступку и условима извршења условне осуде у случају да је казна затвора изречена у једној држави, а да се она извршава у другој држави. Надзор над применом условне условне (посебно када се ради о њеном модалитету у облику условне осуде са заштитним надзором) је уређен главом два, у одредбама чл. 10-15. Конвенције које треба да омогуће ефикасну примену овог института у процесу извршења изречених казни путем судских пресуда. Извршење судских одлука (чл.16-21.) је предмет разматрања у глави трећој Конвенције, док глава четврта (чл. 22-25.) уређује уступање права на извршење изречене казне затвора, односно условне осуде према осуђеним лицем у корист замољене државе.

Одредбе ове Конвенције су у потпуности имплементиране у ново законодавство Републике Србије, посебно, после новелирања Кривичног законика[9] и доношења посебног Закона о извршењу извршењу ванзаводских санкција и мера.[10]

3) УСЛОВНА ОСУДА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Појам и системи условне осуде

Условна осуда је одлагање извршења утврђене казне учиниоцу кривичног дела под условом да за време које одреди суд не изврши ново кривично дело.[11] Ако условно осуђено лице не изврши ново кривично дело у одређеном року и испуни друге постављене обавезе тада до извршења казне неће ни доћи, а оно ће се сматрати као да није осуђивано. У противном, условна осуда се опозива, а утврђена казна извршава. То значи да је условна осуда опраштање казне (или привремено одрицање државе да изрекне казну) учиниоцу дела од стране друштва под одређеним условима, опраштање које је базирано на уверењу да ће се учинилац убудуће владати у складу са нормама правног поретка и да неће вршити кривична дела.[12] У праву Републике Србије условна осуда је самостална

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

[10] *Службени гласик Републике Србије*, број 55/2014.

[11] У савременом кривичном праву позната је и парцијална условна осуда. Тако члан 132-31. француског Кривичног законика, члан 43. аустријског Кривичног законика и члан 57. Казненог закона Хрватске предвиђају могућност условног одлагања извршења дела утврђене казне затвора. У том случају се условна осуда претвара у антиципирани условни отпуст.

[12] Условна осуда се у судској пракси јављала у следећим случајевима: када постоји правноснажна и извршна парнична пресуда којом је окривљена већ обавезана на исплату

кривична санкција где суд утврђује казну учиниоцу за извршено кривично дело и истовремено одређује да се она неће извршити ако осуђени за време које суд одреди, а које не може бити краће од једне ни дуже од пет година (време проверавања или време кушње), не учини ново кривично дело (члан 65. КЗ).[13] То значи да се изрицањем условне осуде учиниоцу кривичног дела утврђује казна, али се не изриче, што указује на карактер ове васпитно-прекорне и упозоравајуће санкције. У правној теорији се могу наћи и схватања према којима код условне осуде држава не одустаје од реакције на кривично дело чиме се остварује праведност, те генерална и специјална превенција, али се према учиниоцу кривичног дела показује обзирност тако да се поштеђује од извршења казне.[14] У неким правним системима условну осуду као врсту кривичне санкције поред суда могу да изричу и вансудски органи (нпр. председник републике). Условна осуда се појављује у два облика. То су: а) условна осуда у класичном смислу и б) условна осуда са заштитним надзором.[15]

штете оштећеном, сувишна је обавеза плаћања причињене штете оштећеном која је одређена уз условну осуду (пресуда Апелационог суда у Нишу Кж. 1448/2010); није довољно да се суд у пресуди само позове на одредбу закона, већ у разлозима пресуде мора да наведе које су околности цењене као „нарочито олакшавајуће" при изрицању условне осуде (пресуда Апелационог суда у Новом Саду Кж. 1924/2010); првостепени суд је учинио битну повреду одредаба кривичног поступка јер је окривљенима при одмеравању казне најпре утврдио појединачне казне затвора за кривична дела учињена у стицају, па их је осудио на јединствену казну затвора у трајању од десет месеци, а затим им изрекао условну осуду (решење Апелационог суда у Нишу Кж. 2360/2010); при изрицању условне осуде окривљеном за дела у стицају суд је обавезан да најпре за свако дело утврди појединачне казне, а затим јединствену казну и да истовремено одреди да се она неће извршити ако окривљнеи у време проверавања не учини ново кривично дело (пресуда Апелационог суда у Нишу Кж. 2137/2011); неодређивањем рока за исупуњење обавеза одређених условном осудом повређен је закон у корист окривљеног јер се не може јасно закључити када доспева обавеза окривљеног да поступи по посебном услову (решење Апелационог суда у Новом Саду Кж. 4237/2011); уколико у условној осуди суд одреди да ће се казна извршити ако осуђени не испуни обавезе предвиђене кривичноправним одредбама, суд је дужан да утврди тачну висину обавеза на име издржавања и да у изреци пресуде наведе износ те обавезе како би пресуда била подобна за извршење (решење Апелационог суда у Крагујевцу Кж. 4783/2011); када је суд пропустио да уз условну осуду изрекне и новчану казну чије је изрицање по закону обавезно, повредио је закон у корист окривљеног (пресуда Апелационог суда у Нишу Кж. 207/2012). Више: Драган Јовашевић, *Практикум за кривично право, Општи део*, Ниш, Правни факултет, 2013.

[13] Драган Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Београд, Службени гласник, 2011, стр. 611-614.

[14] Petar Novoselec, *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb, Pravni fakultet, 2004, str. 379.

[15] Borislav Petrović, Dragan Jovašević, Amila Ferhatović, *Krivično pravo 2*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2016, str. 189-193.

За постојање условне осуде са заштитним надзором потребно је да мере заштитног надзора буду прописане у Кривичном законику. Условна осуда може бити изречена само пунолетном учиниоцу скривљеног кривичног дела. Постоје два система условне осуде који су се развили из института "probation". То су: а) континентални и б) англоамерички систем.[16] Према континенталном (француско-белгијском систему који се назива и "sursis", а који је уведен на идеју сенатора Беранжеа) суд води кривични поступак према учиниоцу кривичног дела и изриче му врсту и меру казне, али чије извршење одлаже за одређено време под одређеним условима. Учинилац се за то време не сматра осуђиваним ако испуни постављене услове. Предности овог система су јер се учиниоцу кривичног дела суди и изриче казна тако да се у случају њеног опозивања приступа извршењу већ изречене казне. Пресуда се доноси на бази свежих и непосредно утврђених доказа, тако да је мала могућност да дође до грешака у прикупљању, утврђивању и судској оцени доказа.[17]

Код англоамеричког система нема вођења кривичног поступка, већ се суђење одлаже за време док се учинилац кривичног дела ставља под систем прокушавања, односно под надзор органа правосуђа и јавне безбедности под условом да он на то пристаје. Англоамерички систем прокушавања је повољнији за учиниоца кривичног дела с обзиром да не долази до суђења и изрицања казне (па се такво лице не сматра осуђиваним), а заштитни надзор који врше одређена лица, штити га од искушења и пружа му помоћ у савладавању свакодневних животних проблема за укључивање у друштвено-користан рад и уздржавање од кршења прописа. Недостатак овог система долази до изражаја у случају опозивања прокушавања, када долази до суђења и изрицања осуде јер тада могу настати тешкоће око прикупљања и утврђивања доказа због протека времена. Условна осуда производи следећа правна дејства: 1) ова санкција повлачи осуђиваност, па се лице коме је она изречена сматра осуђиваним лицем, односно у случају извршења новог дела оно се сматра повратником, 2) уз ову санкцију се може изрећи мера одузимања имовинске користи, 3) уз ову санкцију се могу изрећи следеће мере безбедности: а) обавезно лечење наркомана, б) обавезно лечење алкохоличара, в) забрана вршења позива, делатности и дужности, г) забрана управљања моторним возилом, д) одузимање предмета, ђ) јавно објављивање пресуде, е) забрана приближавања и комуникације са оштећеним и ж) забрана присуствовања одређеним спортским приредбама, 4) ова санкција не повлачи правне последице осуде, осим ако буде опозвана, 6) законска рехабилитација наступа ако лице коме је изречена условна осуда у време

[16] Драган Јовашевић, Вељко Икановић, *Кривично право Републике Српске, Општи део*, Бања Лука, Универзитет Апеирон 2012, стр. 217-223.

[17] Мирослав Ђорђевић, Ђорђе Ђорђевић, *Кривично право*, Београд, Пројурис, 2014, стр. 99-102.

проверавања и у року од једне године по истеку овог рока не учини ново кривично дело, 7) акти амнестије и помиловања немају дејство на изречену условну осуду и 5) условна осуда се уноси у казнену евиденцију.[18]

Изрицање условне осуде

За изрицање условне осуде потребно је испуњење два кумулативна услова. То су:

1) формални услов – да је учиниоцу за извршено кривично дело утврђена казна затвора у трајању мањем од две године или новчана казна.[19] Ако је у пресуди утврђена кумулативно казна затвора и новчана казна, тада се може условна осуда изрећи само у односу на казну затвора. При томе је закон поставио два ограничења у погледу могућности изрицања условне осуде: а) она се не може изрећи учиниоцу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању од десет година или тежа казна и б) она се не може изрећи ако није протекло више од пет година од правноснажности раније осуде којом је учиниоцу изречена казна затвора за умишљајно дело. У овом случају је потребно да је протекло више од пет година од последње правноснажне осуде, да се ради о осуди на казну затвора у било ком трајању и да се ради о осуди за умишљајно кривично дело. Мере безбедности које су изречене уз условну осуду се извршавају и, 2) материјални услов – уверење (оцена) суда да ће се на осуђеног и без извршења утврђене казне у довољној мери утицати да више не врши кривична дела.[20] Суд до овог уверења долази имајући у виду сврху условне осуде при чему се посебно узимају у обзир следеће околности: а) личност учиниоца, б) његов ранији живот, в) његово понашање после извршеног кривичног дела, г) степен кривице и д) друге околности под којима је дело учињено. Уверење суда треба да произађе из чињеничног стања које говори о околностима под којима је дело учињено и о личности учиниоца дела. То своје уверење и чињенице на којима га заснива суд је дужан да образложи у самој пресуди. И кад су испуњени ови законом кумулативно предвиђени услови, суд може (а не мора) да изрекне условну осуду. Ако суд одлучи да изрекне условну казну, тада одређује време проверавања у конкретном случају и услове под којима одлаже изрицање казне.[21] Ти услови могу да буду: а)

---

[18] Милош Радовановић, *Кривично право, Општи део,* Београд, Научна књига, 1972, стр. 277-283.

[19] Наташа Мрвић Петровић, *Кривично право*, Београд, Службени гласник, 2005, стр.160-164; Ljiljana Selinše, *Kazensko pravo. Splošni del in osnove posebnega dela*, Ljubljana, GV založba, 2007, str. 297-304.

[20] Ksenija Turković et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, Narodne novine, 2013, str. 82-87.

[21] Владо Камбовски, *Казнено право, Општ дел*, Скопје, Правни факултет, 2006, стр. 730-738.

обавезни и б) факултативни. Обавезни услов при изрицању условне осуде јесте да осуђени за време проверавања које може да траје од једне до пет година не учини ново кривично дело. Факултативни услови под којима се изриче условна осуда могу да буду општи и посебни.[22] Општи факултативни услови се односе на сва кривична дела и на све учиниоце под претпоставком да тај услов одговара природи кривичног дела и околностима под којима је учињено. То могу да буду: а) да врати имовинску корист прибављену кривичним делом, б) да накнади штету која је проузрокована кривичном делом и в) да испуни друге обавезе предвиђене у кривичноправним одредбама. Рок за испуњење овако постављенних обавеза се утврђује у оквиру одређеног времена проверавања. Посебни факултативни услови могу да се састоје у обавези осуђеног да изврши неку од изречених мера безбедности (обавезно лечење наркомана, обавезно лечење алкохоличара, забрана вршења позива, делатности и дужности, забрана управљања моторним возилом, одузимање предмета, забрана приближавања и комуникације са оштећеним и забрана присуствовања одређеним спортским приредбама) и 3) посебни факултативни услови који су у посебном делу Кривичног законика предвиђени код појединих кривичних дела који одговарају његовој природи: у члану 169. КЗ да у одређеном року поступи по прописима о мерама заштите на раду, у члану 191. КЗ да добровољно преда малолетника лицу или установи којој је оно поверено или да омогући извршење одлуке о поверавању малолетног лица или одлуке о уређивању начина одржавања личних односа малолетног лица са родитељем или другим сродником, у члану 195. КЗ да измири доспеле обавезе издржавња и да уредно даје издржавање, у члану 196. КЗ да извршава своје законом утврђене породичне обавезе, у чл. 260.- 264. КЗ да у остављеном року предузме прописане мере заштите, очувања и унапређивања животне средине итд.

Опозивање условне осуде

Кривично право Републике Србије предвиђа три основа за опозивање условне осуде. То су: 1) извршење новог кривичног дела (члан 67. КЗ) представља основ који доводи до обавезног или факултативног опозивања условне осуде.[23] Условна осуда ће се обавезно опозвати ако осуђени у време

[22] Када постоји правноснажна и извршна парнична пресуда којом је окривљена већ обавезана на исплату штете оштећеном, сувишна је обавеза плаћања причињене штете која је одређена уз условну осуду (пресуда Апелационог суда у Нишу Кж. 1448/2010).

[23] Повређен је кривични закон у корист окривљеног пошто суд после одлуке да не опозове раније изречену условну осуду није утврдио јединствену казну затвора и за раније учињено кривично и за ново кривично дело уз одређивање новог времена проверавања (пресуда Врховног суда Србије Кж. 825/2006); У поступку опозива условне осуде потребно је прво утврдити почетак и истек времена проверавања по претходној пресуди да би се

проверавања учини једно или више кривичних дела за које је изречена казна затвора од две године или у дужем трајању.[24] Условна осуда се може опозвати ако осуђени у време проверавања учини једно или више кривичних дела за која је изречена казна затвора мања од две године или новчана казна. За оцену да ли ће опозвати условну осуду у овом случају суд обавезно узима у обзир околности које се односе на учињено кривично дело и на личност учиниоца, а посебно: а) сродност учињених кривичних дела, б) њихов значај и в) побуде из којих су учињена. При одлучивању суд је везан забраном изрицања условне осуде ако учиниоцу за кривична дела утврђена у условној осуди и за нова кривична дела треба изрећи казну затвора од две године или тежу казну. Када опозове условну осуду суд применом одредби о одмеравању казне за дела у стицају изриче јединствену казну затвора (за раније учињено и за ново кривично дело) узимајући казну из опозване условне осуде као утврђену која се системом асперације увећава за новоизречене казне.[25] Ако не опозове условну осуду суд за новоучињено кривично дело може да изрекне условну осуду или казну. Осуђеном лицу коме је за ново кривично дело изречена казна затвора, време проведено на издржавању нове казне се не урачунава у време проверавања које је утврђено условном осудом за раније дело. Ако за ново кривично дело суд изрекне условну осуду тада применом одредаба о одмеравању јединствене казне за дела у стицају утврђује јединствену казну за раније учињено и ново кривично дело и одређује ново време проверавања које не може бити краће од једне ни дуже од пет година рачунајући од дана правноснажности нове пресуде. Уколико осуђени у току новог времена проверавања поново учини кривично дело, суд обавезно опозива условну осуду и тада изриче јединствену казну затвора, 2) раније учињено кривично дело (члан 68. КЗ) је други основ за обавезно или факултативно опозивање условне осуде.[26] Условна осуда се обавезно опозива ако су испуњена два услова:

могло закључити да ли је окриљвени извршио кривично дело у време проверавања (решење Апелационог суда у Нишу Кж. 3613/2011).

[24] Илија Симић, Александар Трешњев, *Кривични законик са краћим коментаром*, Београд, Инг про, 2010, стр. 62-68.

[25] Љубиша Лазаревић, Бранко Вучковић, Весна Вучковић, *Коментар Кривичног законика Црне Горе*, Цетиње, Обод, 2004, стр. 159-172.

[26] Прибављање доказа, списа или правноснажне пресуде којом је раније изречена условна осуда представља услов за одлучивање о опозивању условне осуде јер за ову одлуку није довољан податак о постојању рание осуде из казнене евуденције (пресуда Апелационог суда у Новом Саду Кж. 25/2010); О евентуалном опозивању раније изречене условне осуде не може се правилно одлучивати само на основу података из казнене евиденције за окривљеног, већ је потребно извршити увид у списе тог предмета и правноснажну пресуду (решење Апелационог суда у Новом Саду Кж. 1918/2012).

а) ако се после њеног изрицања утврди да је осуђени извршио кривично дело пре него што је условно осуђен и б) ако суд оцени да не би било основа за изрицање условне осуде да се раније знало за то дело. Ако не опозове условну осуду, тада за новооткривено кривично дело може да изрекне условну осуду или казну и, 3) неиспуњење одређених обавеза (члан 69. КЗ) је последњи основ за факултативно опозивање условне осуде.[27] У случају када је уз условну осуду осуђеном лицу постављена једна или више факултативних (општих и посебних) обавеза, па је он не испуни у року који је одређен у пресуди, тада суду стоје на располагању следеће могућности : а) да продужи рок за испуњење ове обавезе у року времена проверавања, б) да опозове условну осуду, в) да изрекне казну која је утврђена у условној осуди, г) да осуђено лице ослободи од испуњења постављене обавезе и д) да постављену обавезу замени другом одговарајућом обавезом предвиђеном у закону ако утврди да осуђени из оправданих разлога не може да је испуни. Поступак за опозивање условне осуде је уређен одредбама чл. 545-551. ЗКП. Условна осуда се може опозвати у току времена проверавања (члан 70. КЗ).[28] Ако осуђени у том времену учини

[27] У поступку опозива условне осуде веће првостепеног суда не утврђује само чињеницу да ли је осуђени испунио обавезу која одлаже извршење утврђене казне затвора, већ је дужно да оправданост и целисходност захтева за опозив условне осуде процењује на основу свих околности (решење Апелационог суда у Нишу Кж. 1165/2010); Доношење одлуке о опозиву условне осуде претпоставља да је осуђени био у могућности да у остављеном или продуженом року испуни изречене обавезе, а да то ипак није учинио из разлога који се не могу сматрати оправданим (решење Апелационог суда у Нишу Кж. 1765/2010); Неодређивањем рока за испуњење обавезе одређене условном осудом повређен је кривични закон јер се не може јасно закључити када доспева обавеза окривљеног да поступи по посебном услову (решење Апелационог суда у Новом Саду Кж. 4237/2011); Окривљеном је због извршења кривичног дела недавања издржавања изречена условна осуда и посебан услов да убудуће редовно плаћа све доспеле обавезе – рате издржавања јер ће за случај неиспуњења овог услова условна осуда бити опозвана (решење Апелационог суда у Новом Саду Кж. 5211/2010); Приликом доношења пресуде којом се опозива условна осуда због неиспуњења неке обавезе која је изречена првобитном пресудом суд је у обавези да утврди да ли постоје оправдани разлози због којих окривљени своју обавезу није испунио водећи рачуна да се условна осуда може опозвати само у време проверавања (пресуда Апелационог суда у Новом Саду Кж. 702/2013).

[28] У ситуацији када је првостепени суд опозвао условну осуду у прописаном року и таква одлука буде правилна у време њеног доношења, али због поднетих жалби она не буде правноснажна, другостепени суд ће испитујући одлуку о криивчној санкцији по службеној дужности отклонити примену одредбе о опозивању условне осуде ако је протекао рок од једне године од дана када је протекло време проверавања (пресуда Апелационог суда у Новом Саду Кж. 2126/2011); Када правноснажна пресуда буде укинута поводом ванредног правног лека приликом изрицања кривичне санкције у

кривично дело које повлачи опозивање условне осуде, а то је пресудом утврђено тек после истека времена проверавања, условна осуда се може опозвати најкасније у року од једне године од дана када је протекло време проверавања. Ако осуђени у одређеном року не испуни неку од постављених обавеза, суд може најкасније у року од једне године од дана када је истекло време проверавања одредити да се изврши утврђена казна у условној осуди. Ако се после изрицања условне осуде утврди да је осуђени извршио кривично дело пре него што је условно осуђен због чега не би било основа за изрицање условне осуде, условна осуда се може опозвати најкасније у року од једне године од дана када је протекло време проверавања. Одлуку о опозивању условне осуде доноси у форми пресуде суд који је судио у првом степену. У њој се морају утврдити основ за опозивање и разлози којима се суд руководио да опозове условну осуду ако је реч о факултативном опозиву.

Условна осуда са заштитним надзором

Условна осуда са заштитним надзором (члан 71. КЗ) је други облик (модалитет) ове упозоравајуће санкције уведен са циљем да се умање разлике између континенталног и ангоамеричког система условне осуде. Увођењем заштитног надзора као елемента пробације уз условну осуду добијен је комбинован, нов облик условне осуде који даје широке могућности за остваривање специјалне превенције. Заштитни надзор обухвата законом предвиђене мере помоћи, старања, надзора и заштите. Изрицање заштитног надзора је факултативно и зависи од нахођења суда. Наиме, када изрекне условну осуду суд може да одреди да се учинилац кривичног дела стави под заштитни надзор за одређено време у току трајања времена проверавања ако се с обзиром на његову личност, ранији живот, држање после извршеног кривичног дела, а нарочито његов однос према жртви кривичног дела и из околности извршења дела може очекивати да ће се заштитним надзором потпуније остварити сврха условне осуде. Заштитни надзор одређује суд у пресуди којом изриче условну осуду и одређује мере заштитног надзора, њихово трајање и начин њиховог испуњавања. Њихово извршење је уређено чл. 34-37. Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера. Садржину заштитног надзора (члан 73. КЗ) чине следеће обавезе: 1) јављање органу надлежном за извршење заштитног надзора у роковима које тај орган одреди, 2) оспособљавање учиниоца за одређено занимање, 3) прихватање запослења које одговара способностима учиниоца, 4) испуњавање обавеза издржавања породице, чувања и васпитавања деце и других породичних обавеза, 5) уздржавање од посећивања

поновљеном поступку у време проверавања се урачунава и време у којем је укинута пресуда била правноснажна и извршна (пресуда Апелационог суда у Београду Кж. 3155/2013).

одређених места, локала или приредби ако то може бити прилика или подстицај за поновно вршење кривичних дела, 6) благовремено обавештавање о промени места боравка, адресе или радног места, 7) уздржавање од употребе дроге или алкохолних пића, 8) лечење у одговарајућој здравственој установи, 9) посећивање одређених професионалних и других саветовалишта или установа и поступање по њиховим упутствима и 10) отклањање или ублажавање штете причињене кривичним делом, а нарочито измирење са жртвом учињеног кривичног дела. При избору једне или више обавеза у оквиру заштитног надзора и одређивању њиховог трајања суд нарочито узима у обзир следеће околности: а) године живота учиниоца, б) његово здравствено стање, в) склоности и навике, г) побуде из којих је извршио кривично дело, д) држање после извршеног кривичног дела, ђ) ранији живот, е) личне и породичне прилике, ж) услове за испуњење наложених обавеза и з) друге околности које се односе на личност учиниоца, а од значаја су за избор мере заштитног надзора и њихово трајање. У сваком случају, када се определи за изрицање условне осуде са заштитним надзором суд одређује и време трајања овако постављене мере, с тим да се ово време креће у оквиру времена проверавања. У току трајања заштитног надзора суд може с обзиром на остварене резултате да: а) поједине обавезе укине, б) постављене обавезе замени другим обавезама, в) да опомене учиниоца дела, г) да продужи време испуњења поједине обавезе д) да укине заштитни надзор ако се утврди да је његова сврха већ остварена или е) да опозове условне осуду. Са опозивањем условне осуде престаје и заштитни надзор.

4) УСЛОВНА ОСУДА ЗА ПРАВНА ЛИЦА

Доношењем посебног Закона о одговорности правних лица за кривична дела у Републици Србији 2008. године је успостављена нова грана казненог права – корпоративно кривично право.[29] Корпоративно кривично право је део, сегмент класичног кривичног права.[30] То је систем законских прописа *(ius publicum)* којима се одређују појам, елементи одговорности, систем кривичних санкција и поступак за њихово изрицање и извршење правним лицима као учиниоцима кривичних дела и систем кривичних дела која могу извршити ова лица у циљу сузбијања дела којима се повређују или угрожавају заштићене вредности или је то скуп правних норми које одређују садржаје и обим овлашћења државе на кажњавање правних лица при чему темељна претпоставка за примену тих норми представља одређено понашање које је прописано као кривично дело. Закон о одговорности правних лица за

[29] Драган Јовашевић, *Корпоративно кривично право*, Ниш, Свен, 2012, стр. 16-25, Видети: *Службени гласник Републике Србије,* број 97/2008.

[30] Вељко Икановић, *Одговорност правних лица за казнена дјела,* Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2011, стр. 189-193.

кривична дела уређује услове одговорности правних лица за кривична дела, кривичне санкције које се могу изрећи правним лицима и правила поступка у којем се одлучује о кривичној одговорности правних лица, изрицању кривичних санкција, доношењу одлуке о рехабилитацији, престанку мера безбедности или правних последица осуде и извршењу судских одлука (члан 1. ЗОПЛКД). То је, закон, којим се допуњују одредбе Кривичног законика у случајевима када се као учинилац тим закоником предвиђених кривичних дела (и кривичних дела из споредног, помоћног, посебног кривичног законодавства) јавни правно лице. Тако корпоративно кривично право Републике Србије познаје више врста кривичних санкција. То су (члан 12. ЗОПЛКД): а) казне, б) мере упозорења и в) мере безбедности. То је плуралистички систем кривичних санкција за правна лица. И према правном лицу се могу применити све врсте (облика) условне осуде.[31] То су: а) условна осуда у класичном смислу и б) условна осуда са заштитним надзором.

Изрицање условне осуде

За изрицање условне осуде правном лицу потребно је испуњење два кумулативна услова. То су: 1) формални услов – да је учиниоцу за извршено кривично дело утврђена новчана казна у износу до пет милиона динара. При томе је закон поставио два ограничења у погледу могућности изрицања условне осуде: а) она се не може изрећи учиниоцу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању од десет година или тежа казна и б) она се не може изрећи ако није протекло више од пет година од правноснажности раније осуде којом је учиниоцу изречена казна затвора за умишљајно дело. Мере безбедности које су изречене уз условну осуду се извршавају и, 2) материјални услов – уверење (оцена) суда да ће се на осуђеног и без извршења утврђене казне у довољној мери утицати да више не врши кривична дела. Суд до овог уверења долази имајући у виду сврху условне осуде при чему се посебно узимају у обзир следеће околности: а) степен одговорности правног лица за учињено кривично дело, б) мере које је правно лице предузело у циљу спречавања и откривања кривичног дела и в) мере које је правно лице предузело према одговорном лицу након учињеног кривичног дела. Своје уверење и чињенице на којима га заснива суд је дужан да образложи у самој пресуди. И кад су испуњени ови законом кумулативно предвиђени услови, суд може (а не мора) да изрекне условну осуду. Ако суд одлучи да изрекне условну казну, тада одређује време проверавања у конкретном случају и услове под којима одлаже изрицање казне.[32] Ти услови

[31] Драган Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, оп.цит., стр.241-248.

[32] Време проверавања (време кушње или пробације) се одређује на основу уверења (оцене) суда о дужини времена које је потребно за остварење специјалне превенције као сврхе

могу да буду: а) обавезни и б) факултативни. Обавезни услов при изрицању условне осуде јесте да осуђени за време проверавања које може да траје од једне до три године не учини ново кривично дело. Факултативни услови под којима се изриче условна осуда могу да буду: а) општи и б) посебни.[33] То су: 1) општи факултативни услови се односе на сва кривична дела и на све учиниоце под претпоставком да тај услов одговара природи кривичног дела и околностима под којима је учињено. То могу да буду: а) да врати имовинску корист прибављену кривичним делом, б) да накнади штету која је проузрокована кривичном делом и в) да испуни друге обавезе предвиђене у кривичноправним одредбама. Рок за испуњење овако постављених обавеза се утврђује у оквиру одређеног времена проверавања, 2) посебни факултативни услови могу да се састоје у обавези осуђеног да изврши неку од изречених мера безбедности (забрана обављања одређених регистрованих делатности, одузимање предмета) и 3) посебни факултативни услови који су у посебном делу Кривичног законика предвиђени код појединих кривичних дела који одговарају његовој природи : у члану 169. КЗ да у одређеном року поступи по прописима о мерама заштите на раду, у чл. 260.- 264. КЗ да у остављеном року предузме прописане мере заштите, очувања и унапређивања животне средине итд. Интересантно је да закон ништа не говори о последицама неиспуњења општих и посебних факултативних обавеза од стане правног лица у остављеном року – да ли то представља основ за опозивање условне осуде или не.

Опозивање условне осуде

Наше корпоративно кривично право предвиђа као разлог за опозивање условне осуде ако правно лице у време трајања рока проверавања буде одговорно за једно или више кривичних дела (без обзира да ли су та кривична дела извршена за време трајања овог рока или пре изрицања условне осуде јер се за њих није знало у време суђења). То значи да извршење новог кривичног дела (члан 21. ЗОПЛКД) представља основ који доводи до обавезног или факултативног опозивања условне осуде. Условна осуда ће се обавезно (облигаторно) опозвати ако осуђено правно лице у време проверавања буде одговорно за једно или више кривичних дела за која му је изречена новчана казна од пет милиона динара или у већем износу. Условна осуда се може опозвати (факултативно опозивање) ако осуђено правно лице у време

остварења ове кривичне санкције. У том случају суд треба да процени колико је времена потребно за специјално превентивно дејство (Petar Novoselec, *Opći dio kaznenog prava*, op.cit, str. 387).

[33] Miloš Babić, Ivanka Marković, *Krivično pravo, Opšti dio*, Banja Luka, Pravni fakultet, 2008, str. 430-438.

проверавања буде одговорно за једно или више кривичних дела за која му је изречена новчана казна мања од пет милиона динара. За оцену да ли ће опозвати условну осуду у овом случају суд обавезно узима у обзир околности које се односе на учињено кривично дело и на правно лице, а посебно сродност учињених кривичних дела и њихов значај. При том је суд везан забраном изрицања условне осуде ако правном лицу за кривична дела утврђена у условној осуди и за нова кривична дела треба изрећи новчану казну у износу преко пет милиона динара. Када опозове условну осуду суд применом одредби о одмеравању казне за дела у стицају изриче јединствену новчану казну (за раније учињено и за ново кривично дело) узимајући казну из опозване условне осуде као утврђену која се системом кумулације увећава за новоизречене казне. Ако не опозове условну осуду суд за новоучињено кривично дело може да изрекне: а) условну осуду или б) казну. Ако суд нађе да и за ново кривично дело треба изрећи условну осуду, тада утврђује јединствену новчану казну (за раније учињено и за новоучињено кривично дело) и одређује ново време проверавања које може да се креће од једне до три године. Ово време проверавања почиње да тече од дана правноснажнопсти нове пресуде. Ако осуђено правно лице у току новог времена проверавања буде поново одговорно за учињено кривично дело, тада суд обавезно (облигаторно) опозива условну осуду и изриче безусловну новчану казну. Условна осуда се може опозвати у току времена проверавања (члан 70. КЗ). Ако осуђени у том времену учини кривично дело које повлачи опозивање условне осуде, а то је пресудом утврђено тек после истека времена проверавања, условна осуда се може опозвати најкасније у року од једне године од дана када је протекло време проверавања. Ако осуђени у одређеном року не испуни неку од постављених обавеза, суд може најкасније у року од једне године од дана када је истекло време проверавања одредити да се изврши утврђена казна у условној осуди. Ако се после изрицања условне осуде утврди да је осуђени извршио кривично дело пре него што је условно осуђен због чега не би било основа за изрицање условне осуде, условна осуда се може опозвати најкасније у року од једне године од дана када је протекло време проверавања. Одлуку о опозивању условне осуде доноси у форми пресуде суд који је судио у првом степену. У њој се морају утврдити основ за опозивање и разлози којима се суд руководио да опозове условну осуду ако је реч о факултативном опозиву.

Условна осуда са заштитним надзором

Условна осуда са заштитним надзором (члан 71. КЗ) је други облик (модалитет) ове упозоравајуће санкције уведен са циљем да се умање разлике између континенталног и ангоамеричког система условне осуде. Увођењем заштитног надзора као елемента пробације уз условну осуду добијен је комбинован, нов облик условне осуде који даје широке могућности за

остваривање специјалне превенције. Заштитни надзор обухвата законом предвиђене мере помоћи, старања, надзора и заштите. Изрицање заштитног надзора је факултативно и зависи од нахођења суда. Наиме, када изрекне условну осуду суд може да одреди да се правно лице као учинилац кривичног дела стави под заштитни надзор за одређено време у току трајања времена проверавања (члан 22. ЗОПЛКД). Заштитни надзор одређује суд у пресуди којом изриче условну осуду и одређује мере заштитног надзора, њихово трајање и начин њиховог испуњавања. Садржину заштитног надзора (члан 22. ЗОПЛКД) чине следеће обавезе : 1) организовање контроле у циљу спречавања даљег вршења кривичних дела, 2) уздржавање од пословних активности ако то може бити прилика или подстицај за поновно вршење кривичних дела, 3) отклањање или ублажавање штете причињене кривичним делом, 4) обављање рада у јавном интересу и 5) достављање периодичних извештаја о пословању органу надлежном за извршење заштитног надзора. При избору једне или више обавеза у оквиру заштитног надзора и одређивању њиховог трајања суд нарочито узима у обзир следеће околности : а) године живота учиниоца, б) његово здравствено стање, в) склоности и навике, г) побуде из којих је извршио кривично дело, д) држање после извршеног кривичног дела, ђ) ранији живот, е) личне и породичне прилике, ж) услове за испуњење наложених обавеза и з) друге околности које се односе на личност учиниоца, а од значаја су за избор мере заштитног надзора и њихово трајање. У сваком случају, када се определи за изрицање условне осуде са заштитним надзором суд одређује и време трајања овако постављене мере, с тим да се ово време креће у оквиру времена проверавања. У току трајања заштитног надзора суд може с обзиром на остварене резултате да : а) поједине обавезе укине, б) постављене обавезе замени другим обавезама, в) да опомене учиниоца дела, г) да продужи време испуњења поједине обавезе или д) да укине заштитни надзор ако се утврди да је његова сврха већ остварена будући да овде закон не предвиђа могућност опозивања условне осуду. Са опозивањем условне осуде престаје и заштитни надзор.

5) ЗАКЉУЧАК

Савремена кривична законодавства, па и кривично законодавство Републике Србије инаугурисано 1. јануара 2006. године (са низом новела) предвиђа разуђен систем кривичних санкција за физичка и правна лица као учиниоце кривичних дела. То је у складу са обимом, структуром и динамиком криминалитета, али и са захтевима криминалне политике – да се сваком учиниоцу кривичног дела индивидуализира врста и мера друштвене реакције оличне у кривичној санкцији која одговара степену друштвене опасности учиниоца дела, односно обиму и интензитету проузроковане последице и околностима под којима је кривично дело учињено. Казне су основне и од

најстаријих времена најчешће прописиване и изрицане кривичне санкције. И данас је највећи број кривичних дела у посебном делу кривичног права запрећен управо овом врстом кривичних санкција. Но, под утицајем идеја о индивидуализацији и превенцији као основној функцији кривичног права, почетком 20. века у систем кривичних санкција се уводе нове врсте мера друштвене реакције. То су мере упозорења (опомињуће, упозоравајуће, адмонитивне кривичне санкције), међу којима се посебно истиче условна осуда. Те су мере потпуно лишене ретрибутивног карактера, њиховом применом се од учиниоца кривичног дела не одузимају или му се не ограничавају слободе и права, али му се њихово одузимање и ограничење стављају у изглед ако се не уздржи од даљег кршења правних прописа и вршења кривичних дела. На тај начин се психолошком „принудом" утиче на учиниоца кривичног дела у смислу поправљања његовог понашања, уздржавања од кршења прописа и понашања и владања на слободи под одређеним ограничењима и под претњом примене у закону прописане или у судској одлуци изречене врсте и мере казне. Слично, као и у другим савременим кривичним законодавствима, и кривично право Републике Србије познаје две врсте условне осуде које су идентичне по карактеристикама, правној природи, дејству, те условима за изрицање и опозивање. Разлика је само у садржини и начину извршења изречене осуде и примени посебних мера према осуђеном лицу које треба да му помогну да за време проверавања не учини ново кривично дело и да истраје у добром понашању. Обе врсте условне осуде у Србији су предвиђене и за физичко (пунолетно) и за правно лице, са идентичним условима за изрицање, те начином и поступком извршења.

6) ИЗВОРИ

- Babić, Miloš, Marković, Marković, Krivično pravo, Opšti dio, Banja Luka, Pravni fakultet, 2008.
- Ђорђевић, Мирослав, Ђорђевић, Ђорђе, Кривично право, Београд, Пројурис, 2014.
- Grozdanić, Velinka, Škorić, Marisabel, Martinović, Igor, Kazneno pravo, Opći dio, Rijeka, Pravni fakultet, 2013.
- Икановић, Вељко, Одговорност правних лица за казнена дјела, Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2011.
- Јовашевић, Драган Кривично право, Општи део, Београд, Номос, 2010.
- Јовашевић, Драган Лексикон кривичног права, Београд, Службени гласник, 2011.
- Јовашевић, Драган Корпоративно кривично право, Ниш, Свен, 2012.

- Јовашевић, Драган, Икановић, Вељко, Кривично право Републике Српске, Општи део, Бања Лука, Универзитет Апеирон 2012.
- Јовашевић, Драган, Практикум за кривично право, Општи део, Ниш, Правни факултет, 2013.
- Камбовски, Владо, Казнено право, Општ дел, Скопје, Правни факултет, 2006.
- Лазаревић, Љубиша, Вучковић, Бранко, Вучковић, Весна, Коментар Кривичног законика Црне Горе, Цетиње, Обод, 2004.
- Мрвић, Петровић, Наташа, Кривично право, Београд, Службени гласник, 2005.
- Novoselec, Petar, Opći dio kaznenog prava, Zagreb, Pravni fakultet, 2004.
- Pavišić, Berislav, Kazneno pravo Vijeća Europe, Zagreb, Golden marketing, 2006.
- Pavišić, Berislav, Grozdanić, Velinka, Veić, Petar, Komentar Kaznenog zakona, Zagreb, Narodne novine, 2007.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, Ferhatović, Amila, Krivično pravo 1, Sarajevo, Pravni fakultet, 2015.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, Ferhatović, Amila, Krivično pravo 2, Sarajevo, Pravni fakultet, 2016.
- Радовановић, Милош, Кривично право, Општи део, Београд, Научна књига, 1972.
- Selinšek, Ljiljana, Kazensko pravo. Splošni del in osnove posebnega dela, Ljubljana, GV založba, 2007.
- Симић, Илија, Трешњев, Александар, Кривични законик са краћим коментаром, Београд, Инг про, 2010.
- Turković, Ksenija, et al., Komentar Kaznenog zakona, Zagreb, Narodne novine, 2013.
- 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 97/2008.
- Службени гласик Републике Србије, број 55/2014.
- Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, број 4/1991.

УДК: 343.126.1(497.11)
343.125/.126
343.721:343.121
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 72–83
Изворни научни рад

доц. др Јелена МАТИЈАШЕВИЋ-ОБРАДОВИЋ[1]

ПРИТВОР У КРИВИЧНОПРОЦЕСНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ И ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

ABSTRACT

Detention is the strictest of all the measures envisaged to ensure the presence of the defendant and for the smooth conduct of criminal proceedings, whose essence is the deprivation of liberty of movement on the basis of a court decision, when the legal conditions are met. International standards, in the first place the provisions of Article 9 of the International Covenant on Civil and Political Rights, as well as article 5 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, are crucial in the field of determining and duration of detention for the criminal procedural legislation of Serbia. Basing the solutions on international standards, the Code of Criminal Procedure regulates comprehensively and accurately determines the duration of detention, and in the first place, the question of the reasons for detention. With this approach, the current Code of Criminal Procedure complements the provisions on detention and define its proper place in the system of measures to ensure the presence of the defendant and for the smooth conduct of criminal proceedings.

Key words: Detention, The Code of Criminal Procedure, International standards, The European Court of Human Rights.

1) УВОД

Притвор је најстрожа од свих предвиђених мера за обезбеђење присуства окривљеног и за несметано вођење кривичног поступка. Суштина ове мере је у одузимању слободе кретања по основу одлуке суда, када су испуњени услови

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

предвиђени Закоником о кривичном поступку (ЗКП)[2] и у случају да се иста сврха не може остварити другом мером (тзв. *ultima ratio* у примени мере притвора). Затим, члан 210 Законика упућују на још две веома битне карактеристике притвора. Наиме, дужност је свих органа који учествују у кривичном поступку и органа који им пружају правну помоћ да трајање притвора сведу на најкраће неопходно време и да поступају са нарочитом хитношћу ако се окривљени налази у притвору. Коначно, у току целог поступка притвор ће се укинути чим престану разлози на основу којих је био одређен (тзв. обавезно официјелно укидање притвора по престанку разлога на основу којих је исти био одређен).

2) ОДРЕЂИВАЊЕ И ТРАЈАЊЕ ПРИТВОРА ПРЕМА КРИВИЧНОПРОЦЕСНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ СРБИЈЕ

Да би се одредио притвор морају бити испуњени законски разлози за одређивање притвора. Њих има више и Закоником о кривичном поступку су изричито прописани.[3] О одређивању притвора одлучује суд, и то – до потврђивања оптужнице – на предлог јавног тужиоца, а после потврђивања оптужнице – по службеној дужности (члан 212 став 1 ЗКП). Пре доношења ове одлуке суд ће саслушати окривљеног о разлозима за одређивање притвора. Саслушању могу да присуствују јавни тужилац и бранилац, о чему је суд дужан да их на погодан начин обавести, али се саслушање може обавити и у њиховом одсуству (члан 212 став 3 ЗКП). Изузетно од реченог, одлука о одређивању притвора може се донети без саслушања окривљеног ако постоје следеће околности: 1) ако уредно позвани окривљени не дође, а свој изостанак не оправда; 2) ако се није могло извршити уредно достављање позива, а из околности очигледно произлази да окривљени избегава пријем позива; 3) ако постоји опасност од одлагања (члан 212 став 4 ЗКП). У овом случају, суд ће у року од 48 часова од часа хапшења саслушати окривљеног у складу са одредбама Законика о кривичном поступку. Након саслушања, суд ће одлучити да ли ће одлуку о одређивању притвора 1) оставити на снази или 2) укинути притвор (члан 212 став 5 ЗКП). Законик прописује основни услов и посебне услове за одређивање притвора. Према пракси Европског суда за људска права, *пракса држања лица у притвору без конкретног правног основа, услед непостојања јасних прописа који уређују положај лица у притвору, с могућом последицом да лице буде лишено слободе у неограниченом временском периоду без одлуке суда, у супротности је с начелима правне сигурности и заштите од*

[2] Законик о кривичном поступку, „Сл. гласник РС", бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

[3] Јелена Матијашевић-Обрадовић, „Кривично процесно право, општи део", Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Нови Сад, 2016, стр. 217.

произвољног поступања, које представљају заједничку нит Конвенције и владавине права (случај *Jėčius v. Lithuania*, 34578/97, 31. јул 2000. године).[4] Према Законику о кривичном поступку, притвор се може одредити против лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело, што је први и основни услов да би се уопште могао одредити притвор, а поред овог основног услова, који сам по себи није довољан, потребно је да постоји и један од следећих опционих разлога (члан 211 став 1 ЗКП): 1) ако се окривљени крије или се не може утврдити његова истоветност или у својству оптуженог очигледно избегава да дође на главни претрес или ако постоје друге околности које указују на опасност од бекства. У случају да се не може утврдити истоветност лица, притвор траје док се ова истоветност не утврди, а притвор који је одређен само због тога што оптужени очигледно избегава да дође на главни претрес може трајати до објављивања пресуде; 2) ако постоје околности које указују да ће окривљени уништити, сакрити, изменити или фалсификовати доказе или трагове кривичног дела или ако особите околности указују да ће ометати поступак утицањем на сведоке, саучеснике или прикриваче. У овом случају притвор ће се укинути чим се обезбеде докази због којих је притвор одређен; 3) ако особите околности указују да ће у кратком временском периоду окривљени поновити кривично дело или довршити покушано кривично дело или учинити кривично дело којим прети; 4) ако је за кривично дело које му се ставља на терет прописана казна затвора преко десет година, односно казна затвора преко пет година за кривично дело са елементима насиља или му је пресудом првостепеног суда изречена казна затвора од пет година или тежа казна, а начин извршења или тежина последице кривичног дела су довели до узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка. Кад изрекне пресуду на казну затвора испод пет година, суд може оптуженом који се брани са слободе одредити притвор ако постоје разлози наведени под тачкама 1) и 3), а оптуженом који се налази у притвору укинуће притвор ако за притвор више не постоје разлози због којих је био одређен (члан 211 став 3 ЗКП). На основу решења судије за претходни поступак, окривљени се може задржати у притвору највише *три месеца* од дана лишења слободе. Судија за претходни поступак дужан је да и без предлога странака и браниоца, по истеку сваких *30 дана* испита да ли још постоје разлози за притвор и да донесе решење о продужењу или укидању притвора (члан 215 став 1 ЗКП). Одредба да судија за претходни поступак и без предлога странака и браниоца, по истеку сваких 30 дана испитује да ли још постоје разлози за притвор јесте „ново решење, чија је потенцијална предност што се у краћим роковима од стране суда официјелно

[4] Jeremy McBride, "Human rights and criminal procedure – the Case law of the European Court of human rights – Људска права у кривичном поступку: пракса Европског суда за људска права", Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд, 2009, стр. 59.

и редовно проверава да ли још увек постоје разлози за притвор у оквиру примарног рока од три месеца колико притвор траје на основу решења судије за претходни поступак".[5] Ако се до истека максималног рока трајања притвора у истрази не подигне оптужница, окривљени ће се пустити на слободу (члан 215 став 3 ЗКП). Од предаје оптужнице суду па до упућивања окривљеног на издржавање кривичне санкције која се састоји у лишењу слободе, притвор се може одредити, продужити или укинути решењем већа. Веће је дужно да и без предлога странака и браниоца испита да ли још постоје разлози за притвор и да донесе решење о продужењу или укидању притвора, по истеку *сваких 30 дана до потврђивања оптужнице*, а по *истеку сваких 60 дана након потврђивања оптужнице,* па до доношења првостепене пресуде (члан 216 став 3 ЗКП). Притвор који је одређен или продужен по правилима која се односе на одлуку о притвору након подизања оптужнице, може трајати до упућивања окривљеног на издржавање кривичне санкције која се састоји у лишењу слободе, а најдуже док не истекне време трајања кривичне санкције изречене у првостепеној пресуди (члан 216 став 6 ЗКП).

3) ОДРЕДБЕ О ПРИТВОРУ ПРЕМА МЕЂУНАРОДНИМ СТАНДАРДИМА

Одредбе о притвору садржане су у члану 9 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, и у члану 5 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.[6] Према члану 9 Међународног

[5] Милан Шкулић, „Основне новине у кривичном процесном праву Србије – нови Законик о кривичном поступку из 2011. године", Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 34.

[6] Пакт је усвојен и отворен за потписивање и ратификовање, или приступање, резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200 А(XXI) од 16. децембра 1966. године, а ступио је на снагу 23. марта 1976. године. СФРЈ је ратификовала Пакт законом од 30. јануара 1971. године (Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, „Службени лист СФРЈ", бр. 7/1971). Уз Пакт су усвојена и два протокола и то: Опциони протокол уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима који је ступио на снагу 23. марта 1976. године и Други опциони протокол уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима који је ступио на снагу 11. јула 1991. године. Савезна Република Југославија је оба протокола ратифковала 2001. године ("Службени лист СРЈ"- Међународни уговори , бр. 4/2001). Конвенција је усвојена у Риму, 4. новембра 1950. године, а ступила на снагу 3. септембра 1953. године. Скупштина Србије и Црне Горе је на седници од 26. децембра 2003. године ратификовала Конвенцију измењену у складу са Протоколима које је Савет Европе накнадно усвајао, а којима су се додавале нове одредбе Конвенцији (Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, "Службени лист СЦГ" – Међународни уговори, бр. 9/2003).

пакта о грађанским и политичким правима: „1) Сваки појединац има право на слободу и на безбедност своје личности. Нико не може бити произвољно ухапшен или притворен. Нико не може бити лишен слободе осим из разлога и сходно поступку који је предвиђен законом; 2) Свако ухапшено лице обавештава се у тренутку хапшења о разлозима хапшења као што се у најкраћем року обавештава писменим путем о свакој оптужби која је подигнута против њега; 3) Свако лице које је ухапшено или притворено због кривичног дела биће у најкраћем року предато судији или некој другој власти законом овлашћеној да врши судске функције, и мора у разумном року да буде суђено или ослобођено. Притварање лица која чекају на суђење није обавезно, али пуштање на слободу може бити условљено гаранцијама које обезбеђују долазак лица у питању на претрес, као и свим другим радњама поступка, а, у датом случају, ради извршења пресуде; 4) Свако лице које је лишено слободе услед хапшења или притвора има право да поднесе жалбу суду како би овај решавао без одлагања о законитости притвора и наредио његово пуштање на слободу ако притвор није заснован на закону; 5) Свако лице које је жртва незаконитог хапшења или притвора има право на накнаду штете.“ Према члану 5 Европске конвенција за заштиту људских права и основних слобода: „Свако има право на слободу и безбедност личности. Нико не може бити лишен слободе осим у следећим случајевима и у складу са законом прописаним поступком: а) у случају законитог лишења слободе на основу пресуде надлежног суда; б) у случају законитог хапшења или лишења слободе због неизвршења законите судске одлуке или ради обезбеђења испуњења неке обавезе прописане законом; ц) у случају законитог хапшења или лишења слободе ради привођења лица пред надлежну судску власт због оправдане сумње да је извршило кривично дело, или када се то оправдано сматра потребним како би се предупредило извршење кривичног дела или бекство по његовом извршењу; д) у случају лишења слободе малолетног лица на основу законите одлуке у сврху васпитног надзора или законитог лишења слободе ради његовог привођења надлежној власти; е) у случају законитог лишења слободе да би се спречило ширење заразних болести, као и законитог лишења слободе душевно поремећених лица, алкохоличара или уживалаца дрога или скитница; ф) у случају законитог хапшења или лишења слободе лица да би се спречио његов неовлашћени улазак у земљу, или лица против кога се предузимају мере у циљу изгона или екстрадиције.“ Одредба тачке ц) „граматичким тумачењем дозвољава притвор у кривичном поступку због извршених кривичних дела у прошлости и будућих кривичних дела, односно бекства након њиховог извршења. Конвенција је прописала следеће материјалноправне претпоставке за притвор: основана сумња да је извршено кривично дело; да је то нужно ради спречавања извршења кривичног дела или бекства након његовог извршења. Постојаност основане сумње у смислу Конвенције, подразумева постојање чињеница или података на основу којих

би се објективно веровало да је лице извршило кривично дело. Степен вероватноће у постојању кривице неког лица за кривично дело, које оправдава одређивање притвора, може бити нижи од оног који оправдава подношење оптужнице против њега. Европски суд за људска права заузео је став да је циљ испитивања притвореног лица управо у потврђивању или негирању сумње у кривично дело које је довело до притвора. Стога, чињенице на које се сумња заснива не морају бити утврђене с истим степеном вероватноће као оне на којима се заснива оптужба као следећи стадијум кривичног поступка или чак осуда неког лица. Стога, притвор утемељен на таквим чињеницама је оправдан и у случају када се током каснијег поступка сумње „распрше" па могућност подизања оптужнице отпадне (пресуда *Murray v. Ujedinjeno Kraljevstvo* из 1994. године). Конвенција такође прописује обавезу држава чланица потписница да осигурају свакој особи под својом јурисдикцијом права и слободе зајамчене Конвенцијом при уређењу притвора, и то: претпоставку невиности; начело сразмерности; легитимне разлоге за притвор; право на обавештење; право на суђење у најкраћем року; право на суђење у разумном року; право на накнаду штете и право на судско оспоравање законитости притвора".[7] Одредбама члана 5 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (став 2-5), прописана су следећа правила: 1) Свако ко је ухапшен мора бити обавештен без одлагања и на језику који разуме о разлозима за његово хапшење и о свакој оптужби против њега; 2) Свако ко је ухапшен или лишен слободе сходно одредбама тачке ц) члана 5 мора без одлагања бити изведен пред судију или друго службено лице законом одређено да обавља судске функције и мора имати право да му се суди у разумном року или да буде пуштен на слободу до суђења. Пуштање на слободу може бити условљено јемствима да ће се лице појавити на суђењу; 3) Свако ко је лишен слободе има право да покрене поступак у коме ће суд хитно испитати законитост лишења слободе и наложити пуштање на слободу ако је лишење слободе незаконито; 4) Свако ко је био ухапшен или лишен слободе у супротности с одредбама овог члана има утуживо право на накнаду. Према пракси Европског суда за људска права, тај суд је надлежан да оцени да ли је у тренутку када је притвор одређен постојала основана сумња да је окривљени учинио кривично дело, да оцени да ли је тада постојао неки од разлога за притвор прописан у националном законодавству. Без утицаја је да такав разлог постоји у време подношења представке Европском суду.[8]

[7] Бранко, Вучковић, Весна Вучковић, „Притвор у свјетлу Устава и Законика о кривичном поступку Црне Горе", Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону", Источно Сарајево 2014, 708–725, стр. 709-710.

[8] Ibid., стр. 710.

4) ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ПОГЛЕДУ РАЗЛОГА ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ ПРИТВОРА ПРОПИСАНИХ У КРИВИЧНОПРОЦЕСНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ СРБИЈЕ

У претходном тексту детаљније су појашњени разлози за одређивање притвора прописани одредбама актуелног Законика о кривичном поступку. У том смислу, први и основни услов да би се уопште могао одредити притвор у односу на неко лице јесте основана сумња да је оно учинило кривично дело. Поред овог основног услова, који сам по себи није довољан, потребно је да постоји и један од четири следећа опциона разлога, алтернативно постављена у одредбама Законика: 1) опасност од бекства, 2) ометање поступка опструкцијом доказа, 3) опасност од понављања, довршавања или чињења кривичног дела којим окривљени прети, 4) тежина кривичног дела и узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка. У овом делу рада биће пак представљени примери из праксе Европског суда за људска права у погледу управо ових разлога.

1. Како је већ речено, у пракси Европског суда за људска права, основана сумња је битан основ за одређивање притвора. Тако, у случају *Punzelt v. Czech Republic*, 31315/96, 25. април 2000. године, суд сматра да је код оптужбе против подносиоца представке засноване на чињеници да је депоновао два чека на 891,412 и 682,139 немачких марака (ДЕМ), као гаранцију у преговорима о продаји две робне куће, а да продавац није био у могућности да уновчи чекове, јер нису имали покриће, постојала основана сумња да је подносилац представке извршио кривично дело.[9] Други пак случај Европског суда за људска права говори о следећем, а у контексту основане сумње као основног услова за одређивање притвора. Подносилац представке није оспоравао да власти располажу одређеним елементима који указују на његову кривичну одговорност, али је поднео чињеничне аргументе у циљу доказивања да су показатељи који упућују на његову кривицу могли бити лако оспорени, да су чињенице биле детаљније истражене. Суд, међутим, сматра, да није његова дужност да оцењује да ли су елементи, на којима се оптужбе заснивају, морали бити познати или детаљније испитани од стране надлежних органа у време када су донели решење о притвору. Задатак Суда је да испита да ли су елементи за које су органи власти знали, у време када је донета одлука о одређивању протвора, били основани у довољној мери да се верује да је он извршио кривично дело. Суд је испитао те елементе и није открио никакав очигледно неоснован или произвољан закључак који су из ових извукли надлежни органи. Стога, Суд не види разлог да сумња да су елементи којима

[9] McBride, Jeremy: "Human rights and criminal procedure – the Case law of the European Court of human rights", op. cit., стр. 62.

су органи власти располагали били довољни да верују, у том тренутку, да је подносилац представке извршио кривично дело (*N C v. Italy*, 24952/94, 11. јануар 2001. године).[10]

2. У погледу опасности од бекства као опционог разлога за одређивање притвора у кривичнопроцесном праву Србије, пракса Европског суда за људска права познаје овај разлог због ког се одређује притвор, уколико у конкретном случају постоји. То се види из следећих случајева из праксе овог суда. Суд истиче да опасност од бекства не може да се мери искључиво на основу тежине могуће казне, већ се мора оценити у односу на низ других важних чинилаца који могу или потврдити постојање опасности од бекства или указати да је опасност присутна у тако малој мери да се њоме не може оправдати притвор у преткривичном поступку... У том контексту нарочито се мора имати у виду карактер дотичног лица, његов морал, имовина, везе с Државом у којој је кривично гоњен, као и његови међународни контакти... У својим пажљиво образложеним одлукама бернски судови су се базирали на посебним карактеристикама ситуације у којој се налази подносилац представке: након што је променио своје пребивалиште из Швајцарске у Монте Карло, често је посећивао Немачку, Енглеску, Сједињене Државе и острво Ангилу (где се претпостављало да поседује банку); тако је успоставио бројне блиске везе са страним државама. Штавише, он је у неколико наврата изјавио да жели да живи у Сједињеним Државама. Било је одређених показатеља да је још увек располагао значајним финансијским средствима ван своје земље и да је поседовао неколико различитих пасоша. Као самац, особа којој нису били потребни контакти, подносилац не би имао проблема да живи сакривен изван Швајцарске. Федерали суд ... је признао да се опасност од бекства смањивала како се продужавало трајање притвора ... Међутим, овај суд је сматрао да чиниоци које је навело оптужно веће не доводе у реалну сумњу постојање намере W. да побегне и легитимно би се могли сматрати довољним да покажу да та опасност још постоји. Нема разлога да Суд донесе другачији закључак (случај *W v. Switzerland*, 14379/88, 26. јануар 1993. године).[11] Када је реч о опасности од бекства подносиоца представке, чешки судови су посебно запазили да је подносилац представке раније био у бекству од кривичног поступка покренутог против њега у Немачкој, да је одржавао бројне пословне контаке у иностранству и да му је претила релативно строга казна. Према мишљењу Суда, то образложење је „довољно“ и „релевантно“, те односи превагу над аргументима које је изнео подносилац представке (случај *Punzelt v. Czech Republic*, 31315/96, 25. април 2000. године).[12] 3. Пракса Европског суда за

[10] Ibid., стр. 62-63.

[11] Ibid., стр. 63.

[12] Ibid., стр. 64.

људска права познаје и ометање поступка опструкцијом доказа као разлог због ког се одређује притвор, уколико у конкретном случају постоји. То се види из следећих случајева из праксе овог суда. (...) Суд сматра да је тешко схватити како би те опасности [да ће се вршити утицај на сведоке и да ће докази бити уништени] могле да осцилују на такав начин. Но, Суд ипак прихвата – како су надлежни судски органи запазили – да су опасности биле очигледне услед личности подносиоца представке и његовог става током истраге. Међутим, иако се њима оправдавао притвор на почетку истраге, околности у вези с ризиком од утицаја на сведоке су нужно постепено губиле на значају, како је неколико сведока у предмету саслушано и истрага настављена. Тачно је да је истрага спроведена након провалне крађе 4. маја 1993. године у кући г. И. А. показала да је провала извршена на његов захтев, како би се уклонили одређени документи... Лако је разумети да би један догађај такве природе могао навести истражне органе да страхују да би, уколико буде пуштен на слободу, окривљени могао покушати да прикрије остале доказе. Међутим, из списа предмета може се видети да је у фази поступка када се десила провална крађа већина доказа већ била прикупљена – штавише, 24. октобра 1994. године истражни судија је наложио уклањање печата с куће подносиоца представке... (случај *I A v. France*, 28213/95, 23. септембар 1998. године).[13] Једини други основ за продужавање притвора подносиоцу представке био је закључак домаћих судова да би подносилац представке могао уништити доказе, ометати правду или поново извршити кривично дело. Суд прихвата да би се у почетним фазама истраге опасношћу од мешања у спровођење правде подносиоца могло оправдати њено задржавање у притвору. Међутим, након што су докази прикупљени, тај основ је постао небитан (случај *Mamedova v. Russia*, 7064/05, 1. јун 2006. године).[14] 4. Разматрајући трећи опциони разлог за одређивање притвора прописан у Законику о кривичном поступку, може се рећи да пракса Европског суда за људска права познаје и опасност од чињења новог кривичног дела окривљеног као разлог због ког се одређује притвор, уколико у конкретном случају постоји. То се види из следећих случајева из праксе овог суда. Када је реч о опасности од даљег вршења кривичних дела, позивање на претходне активности подносиоца представке не може бити довољан основ за одбијање захтева да буде пуштен на слободу... (случај *Muller v. France*, 21802/93, 17. март 1997. године).[15] У образложењу низа одлука о одређивању притвора, домаћи судови су наводили вероватност да ће подносилац представке даље вршити кривична дела, као додатни основ којим су оправдавали продужавање притвора. С тим у вези, Суд запажа да судски органи

[13] Ibid., стр. 66.

[14] Ibid.

[15] Ibid., стр. 68.

нису поменули ниједну конкретну чињеницу којом би поткрепили свој закључак да постоји опасност да ће подносилац представке даље вршити кривична дела. Суд такође не дели мишљење домаћих органа власти да је, у ситуацији када су све оптужбе против подносиоца представке, изузев једне, биле поднете у вези с његовим активностима на функцији градоначелника Томска, а он био суспендован са тог места, постојала реална опасност да ће подносилац представке починити нова кривична дела (случај *Aleksandr Makarov v. Russia*, 15217/07, 12. март 2009. године).[16] 5. Што се тиче четвртог опционог разлога за одређивање притвора прописаног у кривичнопроцесном законодавству Србије, пракса Европског суда за људска права познаје једну манифестациону форму овог опционог разлога за одређивање притвора, у виду претње по јавни ред и заштите притвореника као разлог због ког се одређује притвор, уколико у конкретном случају постоји. То се види из следећих случајева из праксе овог суда. (...) Суд прихвата да, из разлога посебне тежине и реакције јавности поводом одређених кривичних дела, може бити изазвана узнемиреност друштва овим делима, чиме се може оправдати притвор у преткривичном поступку, на неко време, свакако. У изузетним околностима, овај чинилац би се стога могао узети у обзир у сврхе које предвиђа Конвенција, а у сваком случају, уколико домаћи закон препознаје ... појам ремећења јавног реда проузрокованог неким кривичним делом. Међутим, тај основ се може сматрати као релевантан и довољан само под условом да се заснива на чињеницама које могу да покажу да би се пуштањем оптуженог лица на слободу заиста реметио јавни ред. Осим тога, притвор би и даље био легитиман само уколико би јавни ред заиста остао угрожен; продужавање притвора се не може употребити услед очекивања осуде на казну затвора... Поменути услови нису били испуњени у овом предмету, с обзиром да се и ове одлуке које донекле иду у прилог овом основу, само на апстрактан начин, позивају на природу кривичног дела у питању, околности под којима је почињено и, повремено, на реакције родбине жртве... Суд прихвата да у неким случајевима безбедност лица под истрагом захтева продужавање притвора, на неко време, свакако. Међутим, то може бити случај само у изузетним околностима у вези с природом кривичних дела у питању, условима у којима су извршена и контекста у којем су почињена...Овај основ су ... судски органи наводили повремено, као да су опасности које прете подносиоцу представке редовно нестајале и поново се појављивале. Штавише, у ретким одлукама, које се односе на чиниоце којима се може објаснити зашто је било потребно заштити подносиоца представке помиње се опасност од „осветничких напада породице жртве“ или „освета“ ... или „страх“ који је испољио подносилац представке поводом „често варварских и неправедних [либанских] обичаја“ (...) Конкретно, поменуте одлуке пропуштају да прецизирају зашто би

[16] Ibid., стр. 69.

постојала таква потреба заштите подносиоца, када готово цела породица жртве живи у Либану (случај *I A v. France*, 28213/95, 23. септембар 1998. године).[17] Суд је већ у одређеном броју ситуација сматрао да, из разлога своје посебне тежине и реакције јавности поводом њих, одређена кривична дела могу изазвати друштвене немире којима би се могао оправдати притвор у преткривичном поступку, на неко време, у најмању руку. У изузетним околностима, се стога, овај чинилац може узети у обзир у сврху коју предвиђа Конвенција, а у сваком случају у мери у којој домаћи закон препознаје појам ремећења јавног реда изазваног неким кривичним делом. Међутим, овај основ се може сматрати релевантним и довољним само под условом да се заснива на чињеницама којима се може показати да би пуштање окривљеног на слободу заправо довело до ремећења јавног реда. Поврх тога, притвор ће и даље бити легитиман само уколико је јавни ред и даље угрожен; продужавање притвора се не може користити у сврху очекивања осуде на казну затвора... У овом предмету поменути услови нису били задовољени. Осим чињенице да руски закон не сврстава појам ремећења јавног реда међу допуштене разлоге за одређивање притвора окривљених, Суд истиче да се држава позвала на наводну опасност по јавни ред са чисто апстрактне тачке гледишта, позивајући се само на тежину кривичних дела које је наводно починио подносилац представке. Нису пружили никакве доказе нити навели било какав пример на основу којих би се могло закључити да би пуштање подносиоца представке на слободу могло представљати реалну опасност по јавни ред (случај *Aleksandr Makarov v. Russia*, 15217/07, 12. март 2009. године).[18]

5) ЗАКЉУЧАК

Суштинска карактеристика притвора као најстроже од свих предвиђених мера за обезбеђење присуства окривљеног и за несметано вођење кривичног поступка јесте одузимање слободе кретања по основу одлуке суда, када су испуњени законски услови, а према одредбама Законика о кривичном поступку и у случају да се иста сврха не може остварити неком другом, лакшом мером. У домену одређивања и трајања притвора за кривичнопроцесно законодавство Србије од кључног су значаја међународни стандарди, на првом месту одредбе Међународног пакта о грађанским и политичким правима, као и одредбе Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Наиме, поред основних права које свако ухапшено или притворено лице мора имати, Европска конвенције за заштиту људских права и основних слобода прописала је следеће материјалноправне претпоставке за притвор: основана

[17] Ibid., стр. 69-70.

[18] Ibid., стр. 70.

сумња да је извршено кривично дело; да је то нужно ради спречавања извршења кривичног дела или бекства након његовог извршења. Конвенција такође прописује обавезу држава чланица потписница да осигурају свакој особи под својом јурисдикцијом права и слободе зајамчене Конвенцијом при уређењу притвора, и то: претпоставку невиности; начело сразмерности; легитимне разлоге за притвор; право на обавештење; право на суђење у најкраћем року; право на суђење у разумном року; право на накнаду штете и право на судско оспоравање законитости притвора. Темељећи своје одредбе на међународним стандардима, кривичнопроцесно законодавство Србије је на целовит и на начин прецизнији од онога који је до усвајања Законика о кривичном поступку из 2011. године био у примени, регулисао материју одређивања и трајања притвора, у првом реду, питање разлога за одређивање притвора. Оваквим приступом, актуелни Законик заокружује притвор као значајну установу кривичног процесног права, одређујући му адекватно место у систему мера за обезбеђење присуства окривљеног и за несметано вођење кривичног поступка.

6) ИЗВОРИ

- McBride, Jeremy: "Human rights and criminal procedure – the Case law of the European Court of human rights – Људска права у кривичном поступку: пракса Европског суда за људска права", Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд, 2009.
- Вучковић, Бранко, Вучковић, Весна: „Притвор у свјетлу Устава и Законика о кривичном поступку Црне Горе", Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону", Источно Сарајево 2014, стр. 708–725.
- Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, „Службени лист СЦГ" – Међународни уговори, бр. 9/2003.
- Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, „Службени лист СФРЈ", бр. 7/1971.
- Законик о кривичном поступку, "Сл. гласник РС", бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.
- Матијашевић-Обрадовић Јелена: „Кривично процесно право, општи део", Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Нови Сад, 2016.
- Шкулић, Милан: „Основне новине у кривичном процесном праву Србије – нови Законик о кривичном поступку из 2011. године", Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.

УДК: 343.137.5(497.11:4-672 EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 84–111
Изворни научни рад

Жарко РАДИЋ[1]

УСКЛАЂИВАЊЕ ПРОЦЕСНИХ ПРАВА МАЛОЛЕТНИХ УЧИНИЛАЦА КРИВИЧНИХ ДЕЛА СА СТАНДАРДИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The European Union Agenda on Procedural Safeguards for Suspects or Accused Persons – Strengthening the Foundation of the European Area of Criminal Justice – initially comprised three Directives of the European Parliament and the Council of the European Union: Directive 2010/64/EU on the right to interpretation and translation in criminal proceedings, Directive 2012/13/EU on the right to information in criminal proceedings and Directive 2013/48/EU 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. However, on 27 November 2013, the European Commission published a package of new measures relating to procedural safeguards in criminal proceedings. This package included three proposals of directives, and it resulted in Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings. In the paper, the author applies the dogmatic and the normative method to analyze the measure (Directive) of the European Union that lays down common minimum rules concerning certain rights of children who are: (a) suspects or accused persons in criminal proceedings; or (b) subject to European arrest warrant proceedings pursuant to Framework Decision 2002/584/JHA (requested persons). At the end of the paper, the author considers the importance of the studied Directive for the Republic of Serbia and its road to membership in the European Union. He concludes that the incorporation of the procedural rights this Directive applies to, in the legislation of the Republic of Serbia would imply that these rights are guaranteed not only by the

[1] Правни факултет Универзитета у Крагујевцу. Е-маил: zarkoradic@yahoo.com. Рад је резултат истраживања аутора на докторским студијима Правног факултета у Крагујевцу.

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, the Law on Juvenile Criminal Offenders and Criminal Law Protection of Juveniles, as well as by the provisions of the Misdemeanour Law.

Key words: procedural rights, criminal proceedings, Juvenile Criminal Offenders, extradition, surrender of the requested person, European arrest warrant

1) СВРХА

Резолуцијом Савета од 30. новембра 2009. године о Мапи пута за јачање процесних права осумњичених или оптужених лица у кривичном поступку указује се 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.[2] Европски савет поздравио је „Мапу пута" и укључио ју је у Штокхолмски програм – отворена и сигурна Европа која служи својим грађанима и штити их.[3] Истовремено, он је нагласио да заштита права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку представља фундаменталну вредност Уније, која је неопходна у циљу одржавања међусобног поверења између држава чланица и поверења јавности у Унију и позвао је Комисију да истражи даљње елементе минималних процесних права осумњичених и оптужених, те да процени да ли треба решити и друга питања, на пример претпоставку невиности.[4] Први пакет мера у складу са „Мапом пута" обухватао је три директиве.[5] То су: Директива 2010/64/ЕУ Европског парламента и Савета од 20. октобра 2010. о праву на тумачење и превођење у кривичним поступцима,[6] Директива 2012/13/ЕУ Европског парламента и Савета од 22. маја 2012. о праву на обавештење у кривичном поступку[7] и

[2] Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима", *Европско законодавство*, год. 15, бр. 55/16, 2016, стр. 24-29.

[3] Види: European Council, "The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens" 2.4., *Official Journal of the European Union*, 04.05.2010, (2010/C 115/01), p. 10.

[4] Ibid.

[5] Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима", op. cit., стр. 25-39, 45.

[6] "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.

[7] "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.

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.[8] Осим тога, Комисија је 27. новембра донела две препоруке.[9] То су: Препорука о процесним јемствима за рањива лица осумњичена или оптужена у кривичном поступку[10] и Препорука о праву на правну помоћ за осумњичена или оптужена лица у кривичном поступку.[11] Међутим, у циљу остваривања напретка у вези са Програмом Европске уније о процесним јемствима за осумњичена или оптужена лица – јачање основа европског кривичноправног подручја, Европска комисија је 27.11.2013. објавила пакет нових мера које се односе на процесна јемства у кривичним поступцима.[12] Овај пакет је обухватао три предлога директива, и то: 1) о јачању одређених аспеката претпоставке невиности и права присуствовања свом суђењу у кривичном поступку, 2) о посебним јемствима за децу која су осумњичена или оптужена у кривичним поступцима, и 3) о привременој правној помоћи за осумњичена и оптужена лица лишена слободе и правној помоћи у поступцима на основу европског налога за хапшење. Из тог пакета је прво произашла Директива (ЕУ) 2016/343 Европског парламента и Савета од 09. марта 2016. године о јачању одређених видова претпоставке невиности и права присуствовања свом суђењу у кривичном поступку.[13] Но, убрзо је донета

[8] "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.

[9] Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима", op. cit., стр. 25-26, 39-45.

[10] "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.

[11] "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.

[12] European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Making progress on the European Union Agenda on Procedural Safeguards for Suspects or Accused Persons – Strengthening the Foundation of the European Area of Criminal Justice", Brussels, 27.11.2013 COM(2013) 820 final, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/ document/activities/cont/ 201410/20141029ATT92129/20141029ATT92129EN.pdf, 22/06/2016, p. 3.

[13] "Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be

и одговарајућа Директива из чије је преамбуле видљиво, између осталог: а) да се њом промовишу права детета, узимајући у обзир Смернице Савета Европе о правосуђу прилагођеном деци (тачка (7)), б) да су државе чланице на становишту да је искуство показало да довољан степен поверења у системе кривичног правосуђа других држава не обезбеђује увек чињеница, сама по себи, да су оне уговорне стране Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Међународног пакта о грађанским и политичким правима и Конвенције УН-а о правима детета (тачка (3)), ц) да се утврђивањем у Директиви заједничких минималних правила о заштити права осумњичених или оптужених настоји ојачати међусобно поверење држава чланица у њихове системе кривичног правосуђа, те тиме олакшати узајамно признавање одлука у кривичним стварима, при чему би се таквим заједничким минималним правилима требало да уклоне и препреке слободном кретању грађана на подручју држава чланица (тачка (2)). Коначно, у тачки (1) преамбуле те Директиве утврђено је да је њена сврха „да се утврде процесна јемства којима ће се обезбедити да деца, дакле лица млађа од 18 година која су осумњичени или оптужени у кривичном поступку, могу схватити и пратити тај поступак, те остваривати право на поштено суђење, као и да се деца спрече да понове кривично дело и да се подстакне њихова друштвена интеграција."

2) МЕРЕ ЕУ

Званични назив Директиве чија је сврха цитирана гласи: Директива (ЕУ) 2016/800 Европског парламента и Савета од 11. маја 2016. године о процесним јемствима за децу која су осумњичени или оптужени у кривичним поступцима.[14] Њеним одредбама се прописују заједничка минимална правила у вези с одређеним правима деце која су осумњичени или оптужени у кривичном поступку, или која су тражена лица у поступку на основу европског налога за хапшење, утврђеног Оквирном одлуком 2002/584/ЈХА.[15] У тачки (17) преамбуле Директиве истакнуто је да би она требало да се примењује само на кривични поступак, а не би је требало примењивати на друге врсте поступака – нарочито не на поступке који су осмишљени посебно за децу, те који би могли

present at the trial in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 11.03.2016, L 65, pp. 1-11.

[14] "Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 21.05.2016, L 132, pp. 1-20, (у даљем тексту овог рада: Директива).

[15] "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.

довести до примене заштитних, корективних или образовних мера. Но, Директивом није дефинисан појам „кривични поступак", па се посебно на ту чињеницу осврнуо Европски привредни и социјални одбор у свом Мишљењу и пре него је Директива донета. У том се мишљењу између осталог наглашава: У тексту предлога не одређује се у детаље шта је тачно обухваћено појмом „кривични поступак", па се због тога поставља питање да ли се мисли само на поступке који се у државама чланицама могу дефинисати као „кривични поступак", или појам „кривичног поступка" у предлозима директива има шире значење и може, на пример, обухватати и управне поступке за које су одређене санкције; према судској пракси Европског суда за људска права, кривичноправни карактер неког поступка одређује се на основу тзв. критеријума из предмета Енгел: 1) категоризације поступка у националном праву као кривичноправног поступка, 2) врсте повреде права и (3) врсте и тежине санкције (стога се, у оквиру примене права на поштено суђење, у Европској конвенцији о људским правима (ЕКЉП) цели низ управних поступака сматра кривичним поступком); циљ споменуте судске праксе јесте да се спрече државе да категоризацијом поступка избегну обавезе у вези са обезбеђењем основних јемстава наведених у Конвенцији (из тог разлога Суду Европске уније треба, у најмању руку, оставити слободан простор за тумачење појма „кривични поступак" независно од категоризације у националном праву, јер у противном постоји стварна опасност да јемства дефинисана у директивама неће испунити свој циљ).[16] Поступак европског налога за хапшење, пак, кључан је за сарадњу међу државама чланицама у кривичним стварима, а усклађеност са роковима садржаним у Оквирној одлуци 2002/584/ЈНА кључна је за такву сарадњу (стога, када су деца тражена лица, премда би требало да она могу у потпуности остварити своја права на основу ове директиве у поступцима на основу европског налога за хапшење, те би рокове требало поштовати).[17] Преамбулом ове директиве утврђено је мноштво мера које би државе чланице и Европска унија требало да предузму, односно које би могле предузети у циљу њене правилне, ефикасне и делотворне

[16] Види: "Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings COM(2013) 822 final — 2013/0408 (COD)" 3.4.3-3.4.5, *Official Journal of the European Union*, 16.07.2014, C 226, pp. 66-67. Слично: Нула Мол, Катарина Харби, *Право на правично суђење*, Савет Европе, Београд, 2007, стр. 32-37 (Нула Мол и Катарина Харби разматрају четири критеријума за оцену да ли је оптужба „кривична", које је утврдио Европски суд за људска права у случају Енгел и остали против Холандије и неким другим случајевима, а у смислу члана 6. Европске конвенције о људским правима: класификација у унутрашњем законодавству, природа дела, сврха казне, и природа и тежина казне).

[17] Тачка (62) преамбуле Директиве.

примене.[18] У истом циљу предвиђено је и неколико мера одредбама члана 20. ст. 1-4. Директиве, под називом „Оспособљавање": 1. државе чланице обезбеђују

[18] Реч је о следећим мерама из тач. (63)-(68) и (71) преамбуле Директиве: Државе чланице требало би да предузму прикладне мере како би обезбедиле да судије и тужиоци који се баве кривичним поступцима у којима учествују деца имају специфичне компетенције из тог подручја или да имају стваран приступ одговарајућем оспособљавању, посебно у погледу права деце, прикладних техника испитивања, дечје психологије и комуникације на језику прилагођеном деци. Државе чланице би, такође, требало да предузму прикладне мере како би се промовисао приступ таквом посебном оспособљавању за адвокате који се баве кривичним поступцима у којима суделују деца. У сврху праћења и оцењивања ефикасности и делотворности ове директиве, државе чланице треба да прикупљају релевантне податке из доступних података у вези са спровођењем права из ове директиве. Такви подаци укључују податке које су забележила правосудна тела и тела за извршавање законодавства те, у мери у којој је то могуће, административне податке које су прикупиле службе за здравствено и социјално осигурање у вези са правима прописаним у овој директиви, посебно у вези са бројем деце којима је омогућен приступ адвокату, бројем спроведених појединачних оцена, бројем аудиовизуелних записа испитивања и бројем деце лишене слободе. Државе чланице требало би да поштују и обезбеђују права утврђена овом Директивом, без икакве дискриминације на основу расе, боје коже, пола, сексуалне оријентације, језика, вероисповести, политичког или другог мишљења, националности, етничког или социјалног порекла, имовине, инвалидитета или рођења. Овом се Директивом подржавају основна права и начела призната Повељом о основним правима Европске уније и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, укључујући забрану мучења и нечовечног или понижавајућег поступања, право на слободу и безбедност, поштовање приватног и породичног живота, право на интегритет лица, права детета, интеграцију особа с инвалидитетом, право на ефикасан правни лек и право на поштено суђење, претпоставку невиности и права на обрану. Ову би Директиву требало спровидити у складу са тим правима и начелима. Овом се Директивом утврђују минимална правила. Државе чланице требало би да могу проширити права утврђена овом Директивом како би обезбедиле виши ниво заштите. Такав виши ниво заштите не би требало да представља препреку за узајамно признавање судских одлука чије би доношење та минимална правила требало да олакшају. Ниво заштите који пружају државе чланице никада не би требало да падне испод нивоа стандарда предвиђених Повељом о основним правима Европске уније и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, како их тумаче Суд и Европски суд за људска права. С обзиром на то да циљеве ове директиве, односно утврђивање заједничких минималних стандарда за децу која су осумњичени или оптужени у кривичном поступку, не могу довољно остварити државе чланице, него се због њихове опсежности и учинка они на бољи начин могу остварити на нивоу Уније, Унија може донети мере у складу са начелом супсидијарности утврђеним у члану 5. УЕУ-а. У складу с начелом пропорционалности утврђеним у том члану, ова Директива не прелази оно што је нужно за остваривање тих циљева. У складу са Заједничком политичком изјавом држава чланица и Комисије од 28. септембра 2011. о документима с објашњењем, државе чланице преузимају обавезу, у оправданим случајевима, уз

да особље тела за извршавање законодавства и особље установа за лица лишена слободе, које се бави предметима који укључују децу, прође одређено оспособљавање до нивоа који је прикладан за њихове контакте са децом у погледу права деце, одговарајућих техника обављања разговора, дечје психологије, комуникације на језику прилагођеном детету; 2. Не доводећи у питање независност правосуђа и разлике у организацији правосуђа међу државама чланицама, те водећи рачуна о улогама лица која су одговорна за оспособљавање судија и тужилаца, државе чланице предузимају одговарајуће мере како би обезбедиле да су судије и тужиоци који суделују у кривичним поступцима који укључују децу стручњаци у том подручју, да имају ефикасан приступ посебном стручном оспособљавању, или обоје; 3. уз дужно поштовање према независности правне струке и улоге лица која су одговорна за оспособљавање адвоката, државе чланице предузимају одговарајуће мере како би адвокатима који учествују у кривичним поступцима који укључују децу обезбедиле могућност стручног оспособљавања из става 2; 4. државе чланице, путем својих јавних служби и финансирањем организација за помоћ деци, подстичу иницијативе које омогућују онима који деци пружају услуге помоћи и ресторативне правде да прођу одговарајуће оспособљавање до нивоа који је прикладан за њихове контакте са децом и да поштују стандарде струке како би се обезбедило да се те услуге пружају на непристран, правичан и стручан начин. Осим у преамбули, одредбе о нерегресији садржи и члан 23. Директиве: „Ништа у овој директиви не тумачи се као ограничавање или одступање од било којих права или процесних јемстава зајамчених Повељом о основним правима Европске уније и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода или другим меродавним одредбама међународног права, посебно Конвенцијом УН-а о правима детета, или правом било које државе чланице којим се пружа виши ниво заштите." У складу са чл. 1. и 2. Протокола бр. 21 о становишту Уједињене Краљевине и Ирске с обзиром на подручје слободе, безбедности и правде, приложеног Уговору о Европској унији и Уговору о функционисању Европске уније, и не доводећи у питање члан 4. наведеног Протокола, те државе чланице нису учествовале у доношењу ове директиве и она за њих није обавезујућа, нити се на њих примењује. У складу са чл. 1. и 2. Протокола бр. 22. о становишту Данске, приложеног Уговору о Европској унији и Уговору о функционисању Европске уније, Данска није учествовала у доношењу ове Директиве, те она за њу није обавезујућа, нити се на њу примењује. Директива није једина мера која је произашла из два пакета Комисије на „Мапи пута", а са значајем за процесна права деце која су

обавештење о мерама преношења да приложе један или више докумената у којима се објашњава однос између саставних делова директива и одговарајућих делова националних инструмената за преношење. Законодавац сматра преношење таквих докумената оправданим у односу на ову Директиву.

осумњичени или оптужени у кривичним поступцима, или деце која су тражена лица у поступку на основу европског налога за хапшење. Наиме, Директива се примењује узимајући у обзир и одредбе Директиве 2012/13/ЕУ Европског парламента и Савета од 22. маја 2012. о праву на обавештење у кривичном поступку, те одредбе Директиве 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.[19] Коначно, Директива се у знатно мањој мери примењује узимајући у обзир и Директиву (ЕУ) 2016/343 Европског парламента и Савета од 09. марта 2016. године о јачању одређених видова претпоставке невиности и права присуствовања свом суђењу у кривичном поступку (када је реч о праву деце да лично присуствују и учествују на свом суђењу (члан 16)).

3) САДРЖАЈ

Дефиниције, предмет и подручје примене

Према одредбама Директиве, „дете" је лице које је млађе од 18 година, „носилац родитељске одговорности" је свако лице које има родитељску одговорност према детету, док „родитељска одговорност" има значење права и обавеза које се односе на дете или његову имовину, а која су физичком или правном лицу додељена судском одлуком, применом права или споразумом са правним учинком, укључујући старатељска права и права на контакт са дететом (члан 3. став 1). У случајевима када није јасно да ли лице има 18 година, претпоставља се да је то лице дете (члан 3. став 2). Иначе, државе чланице би требало да старост детета одређују на основу његове изјаве, провере његовог грађанског статуса, прегледа докумената, других доказа те, ако такви докази нису доступни или су недовољно јасни, на основу лекарског прегледа (но, тај лекарски преглед требало би примењивати као крајњу меру и обавити га уз строго поштовање права детета, његовог телесног интегритета и људског достојанства).[20] Директивом се прописују заједничка минимална правила у вези с одређеним правима деце која су: (а) осумњичени или оптужени у кривичном поступку; или (б) која подлежу поступку на основу европског налога за хапшење из Оквирне одлуке 2002/584/ЈНА /„тражена лица"/ (члан 1). У односу на децу која су осумњичени или оптужени у кривичном поступку, она се примењује до доношења одлуке о томе да ли је осумњичено или оптужено лице учинило кривично дело, укључујући, где је то

[19] Види тачку (18) преамбуле Директиве.

[20] Тачка (13) преамбуле Директиве.

примењиво, изрицање пресуде и решавање свих жалби.[21] Када је реч о деци која су тражена лица, Директива се примењује од тренутка њиховог хапшења на основу европског налога за хапшење у држави чланици извршења.[22] Но, док су државе дужне да обезбеђују да се сва права утврђена Директивом примењују у односу на децу која су осумњичени или оптужени у кривичном поступку, само нека (мада већина) од тих права се примењују *mutatis mutandis* у односу на децу која су тражена лица у поступку на основу европског налога за хапшење.[23] Подручје њене примене је омеђено тако што су решена још нека важна питања. Тако: Директива и одређене њене одредбе примењују се на лица, осумњичена или оптужена у кривичном поступку и тражена лица на основу европског налога за хапшење, која су била деца када је против њих покренут поступак, али су у међувремену навршила 18 година, те је примена ове директиве или неких њених одредаба прикладна с обзиром на околности предмета, укључујући зрелост и рањивост дотичног лица, при чему државе чланице могу одлучити да не примењују ову директиву када дотично лице напуни 21 годину;[24] Директива се примењује на децу која нису била осумњичени или оптужени, али су постали осумњичени или оптужени током полицијског испитивања или испитивања неког другог тела за извршавање законодавства; Овом директивом не утиче се на национална правила о утврђивању доби за кривичну одговорност.[25] Коначно, не доводећи у питање право на поштено суђење, у погледу лакших кажњивих дела: (а) ако је правом државе чланице предвиђено да санкцију изриче тело које није суд који је надлежан за кривичне ствари, а на изрицање такве санкције може се уложити жалба или ју је могуће упутити на такав суд; или (б) ако се лишавање слободе не може изећи као сакција, ова директива се примењује само на поступке пред судом надлежним за кривичне ствари.[26] У сваком случају, ова се директива примењује у потпуности када је дете лишено слободе, неовисно о фази кривичног поступка.[27] Ова правила су последица чињенице да у појединим државама друго тело, осим суда надлежног у кривичним стварима, може бити надлежно за изрицање других санкција, осим одузимања слободе, у погледу релативно

[21] Види: чл. 2. ст. 1. Директиве.

[22] Види: чл. 2. ст. 2. Директиве.

[23] Види: чл. 2. ст. 2. и чл. 17. Директиве.

[24] Мада се и логичким тумачењем могло доћи до тог закључка, Директивом је прецизирано да се на споменута лица не примењују одредбе члана 5, члана 8. став 3. тачка (б) и члана 15, у мери у којој се те одредбе односе на носиоца родитељске одговорности (види чл. 2. ст. 3).

[25] Види: чл. 2. ст. 3-5. Директиве.

[26] Види: чл. 2. ст. 6. Директиве.

[27] Ibid.

лакших кажњивих дела (то би могао бити случај, на пример, у погледу прекршаја у цестовном саобраћају, који су учестали и могу се утврдити саобраћајном контролом), па би у таквим случајевима било претерано захтевати да надлежна тела обезбеде сва права из ове директиве.[28] Ако право државе чланице предвиђа да санкције које се тичу лакших кажњивих дела изриче такво тело, те ако постоји или право жалбе или могућност да се предмет на друкчији начин упути суду надлежном за кривичне ствари, ова би се Директива стога требала примењивати само на поступке пред тим судом, након такве жалбе или упућивања.[29] Осим тога, у појединим државама чланицама одређена лакша кажњива дела, нарочито лакша кажњива дела у цестовном саобраћају, лакша кажњива дела утврђена локалним прописима и лакша кажњива дела против јавног реда, сматрају се кривичним делима, па би и у таквим случајевима било претерано захтевати да надлежна тела обезбеде сва права из ове директиве.[30] Ако право државе чланице предвиђа да се у погледу лакших кажњивих дела одузимање слободе не може изрећи као санкција, ова би директива требало да се примењује само на поступке пред судом који је надлежан за кривичне ствари.[31]

Права деце која су осумњичени или оптужени у кривичном поступку и деце која подлежу поступку на основу европског налога за хапшење

Сва права деце, утврђена заједничким минималним правилима Директиве, примењују се у односу на децу која су осумњичени или оптужени у кривичном поступку. Међутим, већина тих права се *mutatis mutandis* примењује и у односу на децу која подлежу поступку на основу европског налога за хапшење. То су следећа права: право на информације (члан 4), право детета на информисање

[28] Тачка (15) преамбуле Директиве.

[29] Ibid.

[30] Тачка (16) преамбуле Директиве.

[31] Ibid. При томе, при тумачењу појма „суд надлежан у кривичним стварима" 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. Види: 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; Жарко Радић, Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима", op. cit., стр. 27-28.

носиоца родитељске одговорности (члан 5), право на помоћ адвоката (члан 6), право на лекарски преглед (члан 8), право на ограничавање лишења слободе (члан 10), право на алтернативне мере (члан 11), право на посебно поступање у случају лишења слободе (члан 12), право на правовремено и пажљиво решавање предмета (члан 13), право на заштиту приватности (члан 14), право на пратњу носиоца родитељске одговорности током поступка (члан 15), право на правну помоћ (члан 18). Коначно, право на ефикасан правни лек је изричито предвиђено како за децу која су осумњичени или оптужени у кривичном поступку, тако и за децу која су тражена лица на основу европског налога за хапшење (члан 19).

1. Право на информације (члан 4) подразумева обавезу за државе чланице да обезбеде да се деци, када их се обавести да су осумњичени или оптужени, одмах дају информације у писменом, усменом или у оба облика, на једноставном и приступачном језику, уз бележење тих информација користећи поступак бележења у складу са националним правом, и то како о њиховим правима у складу са Директивом 2012/13/ЕУ и општим аспектима вођења поступка, тако и о оним правима која су утврђена у овој директиви.[32] Што се тиче давања информација о општим аспектима вођења поступка, деци је у ту сврху посебно потребно укратко објаснити предстојеће процесне кораке у склопу поступка, у мери којој је то могуће с обзиром на интерес кривичног поступка, као и улогу тела која учествују у поступку, при чему би требало да информације које се дају зависе од околности појединог предмета.[33] Информације о праву на лекарски преглед деци би требало дати у најранијој одговарајућој фази поступка, а најкасније у тренутку одузимања слободе ако се та мера примени на дете.[34] Информације о правима утврђеним у овој директиви, пак, пружају се на следећи начин: (а) одмах у случајевима када се дете обавести да је осумњичени или оптужени, с обзиром на: право да носилац родитељске одговорности буде обавештен, како је предвиђено у члану 5, право на помоћ адвоката, како је предвиђено у члану 6, право на заштиту приватности, како је предвиђено у члану 14, право на пратњу носиоца родитељске одговорности током фаза поступка које нису саслушања пред судом, како је предвиђено у члану 15. став 4, праву на правну помоћ, како је предвиђено у члану 18; (б) у најранијој прикладној фази поступка о: праву на

[32] Што се тиче права у складу са Директивом 2012/13/ЕУ, види: "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; Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима", op. cit., стр. 31-34.

[33] Тачка (19) преамбуле Директиве.

[34] Тачка (20) преамбуле Директиве.

појединачну оцену, како је предвиђено у члану 7, праву на лекарски преглед, укључујући право на лекарску помоћ, како је предвиђено у члану 8, праву на ограничење лишења слободе и коришћење алтернативних мера, укључујући право на периодично преиспитивање притвора, како је предвиђено у чл. 10. и 11, праву на пратњу носиоца родитељске одговорности током саслушања пред судом, како је предвиђено у члану 15. став 1, праву личног присуства суђењу, како је предвиђено у члану 16. и праву на ефикасне правне лекове, како је предвиђено у члану 19; (ц) након лишавања слободе уз поштовање права на посебни третман у случају лишавања слободе, како је предвиђено у члану 12.[35] У случају када се деци доставља писмо о правима у складу са Директивом 2012/13/ЕУ, државе чланице обезбеђују да такво писмо укључује упућивање на њихова права из ове директиве.

2. Право детета на информисање носиоца родитељске одговорности (члан 5) обухвата, у ширем смислу, и право детета да се информације пруже, под условима утврђеним Директивом, другом одговарајућем одраслом лицу. У правилу, државе чланице обезбеђују да носилац родитељске одговорности у најкраћем могућем року добије информације које дете има право примити у складу са чланом 4. Но, те информације пружају се другом одговарајућем одраслом лицу које је одредило дете и које је као такво прихватило одговарајуће надлежно тело ако пружање тих информација носиоцу родитељске одговорности: (а) није у најбољем интересу детета; (б) није могуће јер ниједан носилац родитељске одговорности није доступан или његов идентитет није познат; (ц) може на основу објективних и чињеничних околности знатно угрозити кривични поступак. Ако дете није именовало друго одговарајуће одрасло лице или ако је дете именовало одрасло лице које није прихватљиво надлежном телу, надлежно тело, узимајући у обзир најбољи интерес детета, одређује и пружа информације другом лицу. То лице може бити и представник тела или друге институције надлежне за заштиту и добробит деце. Ако околности које су довеле до пружања информација другом одговарајућем одраслом лицу престану постојати, све информације које дете добије у складу са чланом 4. и које су и даље важне за поступак пружају се носиоцу родитељске одговорности.

3. Право на помоћ адвоката (члан 6) садржи, пре свега, принцип да деца која су осумњичени или оптужени имају право на приступ адвокату у складу са Директивом 2013/48/ЕУ, као и да ништа што је садржано у овој директиви, посебно у члану о праву на помоћ адвокату (члан 6), неће угрозити то право.[36]

---

[35] Логично, информације о праву на појединачну оцену, како је предвиђено у члану 7, и праву личног присуства суђењу, како је предвиђено у члану 16, не пружају се деци у поступку на основу европског налога за хапшење.

[36] Види: чл. 6. ст. 1. Директиве; "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

Државе чланице обезбеђују да деци у складу с овим чланом помаже адвокат како би им се омогућило делотворно коришћење права на одбрану (члан 6. став 2). Помоћ адвоката укључује обавезу за државе чланице да обезбеде: (а) да деца имају право на приватни састанак и комуникацију с адвокатом који их заступа, укључујући пре испитивања од стране полиције или другог тела за извршавање законодавства или правосудног тела; (б) да деца имају право на помоћ адвоката током испитивања и да му је на ефикасан начин омогућено учествовање у испитивању, а такво се учествовање спроводи у складу са поступцима утврђеним националним правом, под условом да такви поступци не доводе у питање ефикасно остварење или основ дотичног права (ако адвокат учествује у испитивању, чињеница да се такво учествовање догодило бележи се користећи поступак бележења утврђен националним правом); (ц) да деца 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 захтева или му је допуштено да присуствује: I. доказним радњама препознавања; II. суочавањима; III. реконструкцији радње кривичног дела (члан 6. став 4). Државе чланице поштују поверљивост комуникације између деце и њиховог адвоката у остваривању права на приступ адвокату предвиђеног овом директивом, а та комуникација укључује састанке, дописивање, телефонске разговоре и друге облике комуникације допуштене националним правом (члан 6. став 5). Но, у вези са проблематиком поверљивости комуникације, треба имати у виду и следеће: поверљивост комуникације између деце и њихових адвоката кључна је за обезбеђење ефикасног остварења права на одбрану, те чини битан део права на поштено суђење; државе чланице требало би стога да поштују поверљивост састанака и других облика комуникације између адвоката и детета у контексту пружања помоћи адвоката утврђене овом директивом, без одступања; ова директива не доводи у питање поступке који се тичу решавања ситуације у којој постоје објективне и чињеничне околности које дају повода сумњи да је адвокат умешан у кривично дело са дететом; никакву криминалну активност од стране адвоката не би требало сматрати оправданом помоћи деци у оквиру ове директиве; обавеза поштовања поверљивости не само да подразумева да се државе чланице суздржавају од уплитања или приступа таквој комуникацији, него и да, ако су деца лишена слободе или се на другачији начин нађу на месту под надзором државе, државе чланице обезбеђују да се уређењем комуникације подржава и штити поверљивост (то не доводи у питање ниједан од постојећих

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; Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима", op. cit., стр. 34-39.

механизама који постоје у установама за лица лишена слободе у сврху избегавања слања недопуштених пошиљака притвореницима, као што је прегледавање поште, под условом да такви механизми не допуштају надлежним телима читање дописивања између деце и њиховог адвоката); овом се директивом, такође, не доводе у питање поступци у националном праву, према којима се прослеђивање дописивања може одбити ако пошиљалац није сагласан с тим да се дописивање прво уручи надлежном суду; овом се директивом не доводи у питање кршење поверљивости које је везано уз законити операцију надзора коју спроводе надлежна тијела; овом се директивом такође не доводе у питање послови које обављају, на пример, националне обавештајне службе у сврху заштите националне безбедност у складу с чланом 4. став 2. Уговора о Европској унији (УЕУ) или који улазе у подручје примене члана 72. Уговора о функционисању Еуропске уније (УФЕУ), према којем глава V. дијела III. УФЕУ-а о подручју слободе, безбедности и правде не сме утицати на извршавање одговорности које обавезују државе чланице у погледу очувања јавног поретка и заштите унутрашње безбедности.[37] Када детету треба помоћ адвоката у складу са чланом 6. Директиве, а адвокат није присутан, надлежна тела одгађају испитивање детета или друге истражне радње или радње прикупљања доказа из става 4. тачке (ц) за разумно временско раздобље, како би омогућила долазак адвоката или, ако га дете није ангажовало, како би детету ангажовали адвоката.[38] Иначе, у преамбули Директиве се истиче да би дете које испрва није било осумњичени или оптужени, попут сведока, а накнадно постане осумњичени или оптужени, требало имати право да не сведочи против самог себе и право на шутњу, у складу са правом Уније и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода како их тумаче Суд Европске уније и Европски суд за људска права, те да ова Директива стога изричито упућује на практичну ситуацију у којој такво дете постане осумњичени или оптужени током испитивања које спроводи полиција или друго тело за извршавање законодавства у контексту кривичног поступка.[39] Ако током таквог испитивања дете које није осумњичени или оптужени постане осумњичени или оптужени, испитивање би требало прекинути док се дете не обавести о томе да је осумњичени или оптужени и док му се не пружи помоћ адвоката у складу с овом Директивом.[40] Од тренутка кад су сазнала да су

[37] Види тач. (33) и (34) преамбуле Директиве.

[38] У члану 6. став 4. тачка (ц) је утврђено да помоћ адвоката укључује да: „државе чланице обезбеђују да деца 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 захтева или му је допуштено да присуствује: I. доказним радњама препознавања; II. суочавањима; III. реконструкцијама радње кривичног дела."

[39] Види тачку (29) преамбуле Директиве.

[40] Тачка (29) преамбуле Директиве.

осумњичени или оптужени за учињена кривична дела, државе чланице деци обезбеђују помоћ адвоката без непотребног одлагања, а у сваком случају деца имају право на помоћ адвоката од било ког од следећих тренутака, овисно о томе који је од њих најранији: (а) пре него што су испитана од стране полиције или другог тела за извршавање законодавства или правосудног тела; (б) по извршењу истражне радње или радње прикупљања доказа, у складу са ставом 4. тачком (ц),[41] од стране истражних или других надлежних тела; (ц) без непотребног одлагања након одузимања слободе; (д) ако су позвана на суд надлежан за кривичне ствари, правовремено пре него што се појаве пред тим судом (члан 6. став 3). Међутим, од ових правила, садржаних у члану 6. став 3. Директиве, предвиђена су одступања по два основа. Прво, у члану 6. став 6. утврђено је да државе чланице могу од њих одступити, под условом да је то у складу с правом на поштено суђење, ако помоћ адвоката није сразмерна у светлу околности предмета, узимајући у обзир тежину наводног кривичног дела, сложеност предмета и мере које би се могле предузети у погледу таквог кривичног дела, с тим да се подразумева да је најбољи интерес детета увек на првом месту. Но, у истом ставу се утврђује да у сваком случају државе чланице детету обезбеђују помоћ адвоката: (а) када је дете позвано пред надлежни суд или судију како би се одлучило о притвору у било којој фази поступка у оквиру ове директиве; и (б) током притвора. Такође, државе чланице треба да обезбеђују да се одузимање слободе не изриче као кривична пресуда ако дете није имало помоћ адвоката у смислу да је детету омогућено да остварује право на одбрану на ефикасан начин и, у сваком случају, током судске расправе. Друго одступање од примене права из члана 6. став 3. Директиве може се заснивати на одредбама члана 6. став 8. те директиве. Наиме, у изузетним околностима и само током фазе која претходи судском поступку, државе чланице могу привремено одступити од примене права из става 3. у мери у којој је то оправдано, с обзиром на посебне околности предмета, на основу једног од следећих уверљивих разлога: (а) ако постоји хитна потреба за спречавањем озбиљних штетних последица по живот, слободу или телесни интегритет лица; (б) ако је предузимање тренутног деловања истражних тела нужно за спречавање битних опасности за кривични поступак у вези са тешким кривичним делом (између осталог, у циљу прибављања информација о наводним саучесницима тешког кривичног дела или како би се избегао губитак важних доказа у вези са тешким кривичним делом[42]). Државе чланице обезбеђују да приликом примене овог става надлежна тела у обзир узимају најбољи интерес детета. У вези с тим, треба имати у виду и неколико напомена из преамбуде Директиве. Наиме: током привременог одступања на основу једног од наведених разлога, надлежна тела би требало да могу испитати децу без присутности

[41] Ibid.

[42] Види тачку (31) преамбуле Директиве.

адвоката, под условом да су она обавештена о свом праву на шутњу и да су у могућности то право остварити, те под условом да то испитивање не доводи у питање право на одбрану, укључујући право да сами себе не изложе кривичном прогону; свака злоупотреба овог привременог одступања у начелу би могла неповратно довести у питање право на одбрану; државе чланице би требало у свом националном праву да јасно назначе основе и критеријуме за такво привремено одступање, те би требало да ограниче његову употребу; сва привремена одступања требало би да буду сразмерна, строго временски ограничена, те не би требало да се заснивају искључиво на врсти или озбиљности наводног кривичног дела, нити да доводе у питање целокупну правичност поступка.[43] Иначе, одлуку о наставку испитивања у одсутности адвоката на основу овог става (члан 6. став 8) и искључиво на основу појединачног случаја може донети правосудно тело или друго надлежно тело, под условом да се одлука може предати на судско преиспитивање. Но, ваља нагласити и да је преамбулом Директиве утврђено да изузеци и одступања у погледу помоћи адвоката, утврђена овом директивом, не би требало да утичу на право приступа адвокату у складу са Директивом 2013/48/ЕУ, али ни на право на праву помоћ у складу са Повељом о основним правима Европске уније и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, те националним правом и другим правом Уније.[44] Коначно, преамбулом Директиве утврђено је и да, под условом да је то у складу са правом на поштено суђење, обавеза држава чланица да деци која су осумњичени или окривљени обезбеде помоћ адвоката у складу с овом Директивом не подразумева следеће: утврђивање идентитета детета; утврђивање потребе покретања истраге; проверу поседовања оружја или других сличних безбедносних питања; спровођење истражних радњи или радњи прикупљања доказа које нису конкретно утврђене у овој директиви, као што су преглед лица, лекарски преглед, крвне претраге, алкотест или слични тестови или фотографисање или узимање отисака прстију; или довођење детета пред надлежно тело или предају детета носиоцу родитељске одговорности или другом одговарајућем одраслом лицу, у складу са националним правом.[45]

4. У оквиру права на лекарски преглед (члан 8) државе чланице обезбеђују да деца која су лишена слободе имају право на лекарски преглед без непотребног одлагања, посебно у сврху процене њиховог општег психичког и физичког стања, при чему лекарски преглед треба бити што мање инвазиван и треба да га обавља лекар или други квалификовани стручњак. Резултати лекарског прегледа узимају се у обзир приликом утврђивања способности детета да буде подвргнуто испитивању или другим истражним радњама или

[43] Види тачку (31) и (32) преамбуле Директиве.

[44] Види тачку (26) преамбуле Директиве.

[45] Види тачку (28) преамбуле Директиве.

радњама прикупљања доказа, или другим предузетим или предвиђеним мерама против детета. Лекарски се преглед обавља или на иницијативу надлежних тела, посебно у случајевима када специфичне здравствене индикације оправдавају такав преглед, или на захтев било ког од следећих лица: (а) детета; (б) носиоца родитељске одговорности или другог одговарајућег одраслог лица из чл. 5. и 15. Директиве;[46] (ц) дететовог адвоката. Закључак лекарског прегледа бележи се у писменом облику, а ако је потребно, пружа се лекарска помоћ. Државе чланице према потреби обезбеђују спровођење додатног лекарског прегледа ако околности то захтевају. Што се тиче трошкова који настану применом ових одредаба (члана 8), сносе их државе чланице, осим ако су ти трошкови покривени здравственим осигурањем.[47]

5. Право на ограничавање лишења слободе (члан 10) подразумева обавезу за државе чланице да обезбеђују да лишење слободе детета у било којој фази поступка буде ограничено на најкраће могуће време, при чему треба узети у обзир старост и појединачну ситуацију детета, као и посебне околности предмета. Осим тога, државе чланице обезбеђују и да се лишавање слободе, посебно притвор, намеће деци само као крајња мера, а да се свака одлука о притвору заснива на образложеној одлуци која је подложна судском преиспитивању. Таква је одлука такође подложна повременом судском преиспитивању у разумним временским размацима, које обавља суд по службеној дужности или на захтев детета, дететовог адвоката или правосудног тела које није суд. Не доводећи у питање независност правосуђа, државе чланице обезбеђују да се одлуке које се доносе у складу с овим правилима донесу без непотребног одгађања. Надасве, у вези са правом на ограничавање лишења слободе, државе чланице би требало да имају у виду и следеће напомене које су садржане у преамбули Директиве: деца су у посебно рањивом положају када су лишена слободе, па је из тог разлога потребно уложити посебне напоре како би се избегло да буду лишена слободе, а посебно њихово притварање у било којој фази поступка пре коначне одлуке суда о томе да ли је дотично дете учинило кривично дело, јер притварање представља потенцијалну опасност за њихов физички, психички и друштвени развој и могло би довести до потешкоћа у погледу њихове реинтеграције у друштво; државе чланице могу предузети практичне мере, као што су смернице или упутства полицијским службеницима, о примени овог захтева на ситуације у вези са полицијским притвором (овај захтев ни у ком случају не доводи у питање чињеницу да полицијски службеници или друга тела за извршавање законодавства могу ухапсити дете у ситуацијама када се *prima facie* чини да је

[46] Више о другом одговарајућем одраслом лицу из чл. 5. и 15. Директиве види у тач. 2. и 10. овог одељка.

[47] Види члан 22. Директиве.

то потребно, на пример, када је дете затечено у извршењу кривичног дела или одмах након што је учинило кривично дело).[48]

6. У оквиру права на алтернативне мере (члан 11) државе чланице обезбеђују да надлежна тела, ако је могуће, користе мере које представљају алтернативу притварању (алтернативне мере). Такве алтернативне мере могу укључивати забрану да дете борави на одређеним местима или обавезу детета да живи на посебном месту, ограничења у погледу контаката с одређеним лицима, обавезе пријављивања надлежним телима, суделовање у образовним програмима, те подвргавање терапијском програму или лечењу од зависности уз сагласност детета.[49]

7. Право на посебно поступање у случају лишења слободе (члан 12) подразумева, пре свега, обавезу за државе чланице да обезбеђују да се деца која су у притвору одвоје од одраслих лица, осим ако се сматра да је у најбољем интересу детета да се то не чини. Државе чланице такође обезбеђују да се деца у полицијском притвору налазе одвојено од одраслих лица, осим: (а) ако се не сматра да је то у најбољем интересу детета; или (б) у изузетним околностима, ако то у пракси није могуће, под условом да су деца смештена с одраслима на начин који је у складу с најбољим интересом детета (на пример, у ретко насељеним подручјима, али надлежна тела у таквим случајевима би требало да обрате посебну пажњу на заштиту телесног интегритета и добробити детета[50]). Не доводећи у питање обавезу за државе чланице да обезбеђују да се деца која су у притвору одвоје од одраслих лица (осим ако се сматра да је у најбољем интересу детета да се то не чини), када притворено дете наврши 18 година, државе чланице предвиђају могућност да то лице, ако је то оправдано, остане у одвојеном притвору у односу на друга одрасла лица, узимајући у обзир околности притвореног лица и под условом да је то у складу са најбољим интересом деце која су у притвору са тим лицем. Узимајући у обзир ово правило и не доводећи у питање обавезу за државе чланице да обезбеђују да се деца која су у притвору одвоје од одраслих лица (осим ако се сматра да је у најбољем интересу детета да се то не чини), деца могу бити у притвору са млађим одраслим лицима, осим ако је то супротно најбољем интересу детета. „...Државе чланице требало би да одреде која се лица сматрају млађим одраслим лицима у складу са својим националним правом и поступцима. Подстичу се државе чланице да утврде да се лица старија од 24 године не сматрају млађим одраслим лицима."[51] Када су деца притворена, државе

[48] Види тачку (45) преамбуле Директиве.

[49] Тачка (46) преамбуле Директиве.

[50] Види тачку (49) преамбуле Директиве.

[51] Тачка (50) преамбуле Директиве.

чланице предузимају прикладне мере, које морају бити сразмерне и примерене трајању притвора, и то са циљем: (а) обезбеђења и очувања њиховог физичког и психичког развоја (ова мера примењује се и у другим ситуацијама лишавања слободе, а не само у случају притвора, при чему мора бити сразмерна и примерена таквим ситуацијама); (б) обезбеђења њиховог права на образовање и васпитање, укључујући децу са физичким поремећајима, чулним оштећењима или поремећајима учења (ова мера примењује се у ситуацијама лишавања слободе које нису притвор само у мери у којој је то примерено и сразмерно у погледу природе и трајања таквих ситуација); (ц) обезбеђења ефикасног и редовног остваривања њиховог права на породични живот /одржавање редовног контакта са својим родитељима, породицом и пријатељима у облику посета и дописивања, осим ако су изузетна ограничења потребна у најбољем интересу детета и у интересу правде[52]/(ова мера примењује се у ситуацијама лишавања слободе које нису притвор само у мери у којој је то примерено и сразмерно у погледу природе и трајања таквих ситуација); (д) обезбеђења приступа програмима који подстичу њихов развој и њихову реинтеграцију у друштво (ова мера примењује се у ситуацијама лишавања слободе које нису притвор само у мери у којој је то примерено и сразмерно у погледу природе и трајања таквих ситуација); и (е) обезбеђења поштовања њихове слободе вероисповијести или уверења (ова мера примењује се и на друге ситуације лишавања слободе, а не само у случају притвора, при чему мора бити сразмерна и примерена таквим ситуацијама). „(...) Државе чланице не морају, међутим, активно предузимати кораке којима би помогле деци у практицирању вере или веровања."[53] Коначно, државе чланице настоје обезбедити деци која су лишена слободе да се чим пре састану са носиоцем родитељске одговорности када је такав састанак у складу с истражним и оперативним захтевима. Овим се правилом не доводи у питање одређивање друге одговарајуће одрасле особе у складу са чланом 5. или 15.[54]

8. Право на правовремено и пажљиво решавање предмета (члан 13) обухвата обавезе за државе чланице да предузимају све одговарајуће мере како би обезбедиле: (а) да се кривични поступци који укључују децу решавају по хитном поступку и са дужном пажњом, и (б) да се према деци увек поступа с поштовањем њиховог достојанства и на начин који је прилагођен њиховој старости, зрелости и њиховом нивоу разумевања, те узимајући у обзир њихове посебне потребе, укључујући проблеме у комуникацији које она могу имати.

[52] Види тачку (51) преамбуле Директиве.

[53] Тачка (52) преамбуле Директиве.

[54] Више о другом одговарајућем одраслом лицу из чл. 5. и 15. Директиве види у тач. 2. и 10. овог одељка.

9. У складу са правом на заштиту приватности (члан 14), државе чланице обезбеђују заштиту приватности деце током кривичног поступка. С тим циљем, оне обезбеђују да су саслушања пред судом у којима учествују деца уобичајено затворена за јавност или допуштају судовима или судијама да одлуче да се таква саслушања затворе за јавност („...Овиме се не доводи у питање јавно објављивање пресуда у складу са чланом 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода”[55]). Надаље, државе чланице предузимају одговарајуће мере како би обезбедиле да се евиденција која настане у складу са привилима о аудиовизуелном снимању испитивања не шири у јавности.[56] Коначно, поштујући слободу изражавања и информисања, те слободу и плурализам медија, државе чланице подстичу медије на предузимање саморегулаторних мера како би остварили циљеве ових правила о праву на заштиту приватности.

10. Право детета на пратњу носиоца родитељске одговорности током поступка (члан 15) је дошло до изражаја пре свега по питању саслушања пред судом у која су укључени, тако што је одредбама члана 15. став 1. Директиве утврђено да државе чланице обезбеђују да деца имају право на пратњу носиоца родитељске одговорности током саслушања пред судом у ком учествују.[57] Но, одредбама става 2. истог члана предвиђено је да дете има право на пратњу другог одговарајућег одраслог лица које câмо именује и које је као такво прихватило одговарајуће надлежно тело ако присутност носиоца родитељске одговорности у пратњи детета током саслушања пред судом: (а) није у најбољем интересу детета; (б) није могућа јер након разумних настојања није могуће ступити у контакт ни с једним носиоцем родитељске одговорности или његов идентитет није познат; или (ц) може на темељу објективних и чињеничних околности знатно угрозити кривични поступак. Ако дете није именовало друго одговарајуће одрасло лице или ако је дете именовало одрасло лице које није прихватљиво надлежном телу, надлежно тело, узимајући у обзир најбољи интерес детета, одређује друго лице за пратњу детета. То лице може бити и представник тела или друге институције надлежне за заштиту и добробит деце. Ако околности које су довеле до примене тачке (а), (б) или (ц) става 2. члана 15. престану постојати, дете има право на пратњу носиоца родитељске одговорности током евентуалног наставка саслушања пред судом. Уз право обезбеђено одредбама члана 15. став 1. Директиве, државе чланице обезбеђују деци право на пратњу носиоца родитељске одговорности или

[55] Тачка (56) преамбуле Директиве.

[56] Правила о аудиовизуелном снимању испитивања садржи члан 9. Директиве.

[57] У тачки (57) преамбуле Директиве наводи се да би дете требало имати право на пратњу свих носилаца родитељске одговорности, ако их је више од једног и уколико то није немогуће у пракси упркос разумним корацима надлежних тела.

другог одговарајућег одраслог лица из члана 15. став 2. и током других фаза поступка, а не само током саслушања пред судом на којима је дете присутно, када надлежно тело сматра: (а) да је у најбољем интересу детета да буде у пратњи тог лица; и (б) да присутност тог лица неће довести у питање кривични поступак.

11. Право на правну помоћ (члан 18) подразумева обавезу за државе чланице да обезбеђују да се националним правом у материји правне помоћи јемчи ефикасно остваривање права на помоћ адвоката на основу члана 6. Директиве.[58]

12. Право на правне лекове (члан 19) исказано је у Директиви као обавеза за државе чланице да обезбеђују да деца која су осумњичени или оптужени у кривичном поступку, као и деца која су тражена лица, у оквиру националног права имају ефикасан правни лек у случају кршења њихових права из ове директиве.

Додатна права деце која су осумњичени или оптужени у кривичном поступку

Нека права деце, утврђена заједничким минималним правилима Директиве, примењују се само у односу на децу која су осумњичени или оптужени у кривичном поступку. Наиме, одредбама члана 17. Директиве није предвиђено да се у односу на децу која подлежу поступку на основу европског налога за хапшење *mutatis mutandis* примењују право на појединачну оцену (члан 7), право на аудиовизуелно снимање испитивања (члан 9) и право деце да лично присуствују и учествују на свом суђењу (члан 16). Такав приступ је схватљив *prima facie*, с обзиром на природу, значај, садржај и ток сваког од та два поступка. Имајући у виду да применом одредаба Директиве о праву на појединачну оцену и праву на аудиовизуелно снимање настају трошкови, Директивом је утврђено да их сносе државе чланице.[59]

1. Право на појединачну оцену (члан 7) произилази из начелне обавезе држава чланица, утврђене одредбама члана 7. став 1. Директиве, да оне обезбеђују да се узму у обзир посебне потребе деце у вези са заштитом, образовањем, оспособљавањем и друштвеном интеграцијом. У ту је сврху децу која су осумњичени или оптужени у кривичном поступку потребно појединачно оцењивати. Појединачна оцена узима посебно у обзир личност и зрелост детета, његово социо-економско и породично порекло, те сваку евентуалну појединачну рањивост детета. Обим и детаљи појединачне оцене

[58] Више о члану 6. Директиве види у тачки 3. овог одељка.

[59] Види члан 22. Директиве.

могу се разликовати у зависности од околности предмета, мера које је могуће предузети ако детету буде утврђена кривица за наводно кривично дело, као и од тога да ли је дете у ближој прошлости било подвргнуто појединачној оцени. Појединачном оценом утврдиће се и оценити, у складу с поступком бележења података у дотичним државама чланицама, они подаци о појединачним обележјима и околностима детета који би могли бити од користи надлежним телима при: (а) одређивању да ли би требало да се предузму било какве посебне мере у корист детета; (б) оцењивању примерености и ефикасности било каквих мера опреза у погледу детета; (ц) одлучивању или деловању у кривичним поступцима, укључујући осуђивање. Појединачна оцена изводи се у најранијој одговарајућој фази поступка и пре подизања оптужнице, али ако појединачна оцена није изведена, оптужница се свеједно може подићи ако је то у најбољем интересу детета и ако појединачна оцена у сваком случају буде доступна на почетку судске расправе. Појединачне оцене изводе се уз уску укљученост детета. Изводи их стручно особље у складу, колико је то могуће, с мултидисциплинарним приступом и, када се то сматра прикладним, уз укљученост носиоца родитељске одговорности или другог одговарајућег одраслог лица из члана 5. и 15. и/или специјализованог стручњака.[60] У случају значајне промене елемената који чине основу појединачне оцене, државе чланице обезбеђују да се појединачна оцена ажурира за време трајања кривичног поступка. Државе чланице могу одступити од обавезе извођења појединачне оцене ако је то одступање оправдано околностима предмета, под условом да је у складу с најбољим интересом детета. У том је контексту потребно узети у обзир све релевантне околности, између осталог да ли је дете недавно подвргнуто појединачној оцени у контексту кривичног поступка и да ли се ради о предмету који се може водити без оптужнице или не.[61]

2. Право на аудиовизуелно снимање испитивања деце (члан 9) подразумева обавезу за државе чланице да обезбеђују аудиовизуелно снимање испитивања деце које полиција или друга тела за извршавање законодавства спроводе током кривичног поступка ако је то сразмерно с обзиром на околности предмета, узимајући у обзир, између осталог, да ли је адвокат присутан или није и да ли је дете лишено слободе или није, уз претпоставку да је најбољи интерес детета увек на првоме месту. Ако испитивање није аудиовизуелно снимано, бележи се на неки други одговарајући начин, на пример писањем записника који се прописно проверава. Овим правилима не доводи се у питање могућност постављања питања у сврху утврђивања идентитета детета без аудиовизуелног снимања. Образложење овог права је садржано у тач. (42)-(44)

[60] Више о другом одговарајућем одраслом лицу из чл. 5. и 15. Директиве види у тач. 2. и 10. претходног одељка.

[61] Види тачку (40) преамбуле Директиве.

преамбуле Директиве. Наиме: деца која су осумњичени или оптужени у кривичном поступку не могу увек разумети садржај испитивања којима су подвргнута; како би се обезбедила довољна заштита такве деце, испитивање које спроводи полиција или друго тело за извршавање законодавства требало би стога аудиовизуелно снимити када је то прикладно, узимајући у обзир, између осталог, да ли је присутан адвокат и да ли је дете лишено слободе или не, при чему се подразумева да је најбољи интерес детета увек на првом месту; овом се директивом не захтева од држава чланица да аудиовизуелно сниме испитивања деце пред судијом или на суду; ако се у складу с овом директивом треба снимити аудиовизуелни запис, али снимање таквог записа није могуће због нерешивог техничког проблема, полиција или друга тела за извршавање законодавства требало би да испитају дете без његовог аудиовизуелног снимања, под условом да су предузете разумне мере за решавање техничког проблема, да није прикладно одгодити испитивање и да је то у складу са најбољим интересом детета; неовисно о томе снима ли се испитивање деце аудиовизуелно или не, испитивање би се у сваком случају требало извршити на начин којим се узимају у обзир старост и зрелост деце која су у питању.

3. Право деце да лично присуствују и учествују на свом суђењу (члан 16) државе чланице обезбеђују, те предузимају све потребне кораке како би им омогућиле ефикасно учествовање, укључујући могућност да буду саслушана и изразе своја становишта. Такође, државе чланице обезбеђују да деца која нису била присутна на свом суђењу имају право на ново суђење или на други правни лек, у складу са Директивом (ЕУ) 2016/343 и према условима одређеним у њој.[62]

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива (ЕУ) 2016/800 Европског парламента и Савета од 11. маја 2016. године о процесним јемствима за децу која су осумњичени или оптужени у кривичним поступцима је ступила на снагу 10. јуна 2016. године, а закони и други прописи држава чланица које је потребно ускладити с овом директивом ће ступити на снагу најкасније 11. јуна 2019. године. Државе чланице достављају их Комисији одмах. Када државе чланице доносе акте, они садрже упућивање на ову директиву или се на њу упућује приликом њиховог службеног објављивања. Начин тог упућивања одређују државе чланице. Државе чланице Комисији достављају текст одредаба националног права које донесу у подручју на које се односи ова директива. Комисија до 11. јуна 2022. године подноси извештај Европском парламенту и Савету, процењујући обим

[62] Реч је о: "Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 11.03.2016, L 65, pp. 1-11.

у којем су државе чланице донеле нужне мере у циљу усклађивања с овом директивом, укључујући евалуацију примене члана 6, заједно са законодавним предлозима ако је то потребно.[63]

5) ИЗВОРИ

- "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.
- "Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 11.03.2016, L 65.
- "Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 21.05.2016, L 132.
- European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Making progress on the European Union Agenda on Procedural Safeguards for Suspects or Accused Persons - Strengthening the Foundation of the European Area of Criminal Justice", Brussels, 27.11.2013, COM(2013) 820 final, интернет: http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201410/20141029ATT92129/20141029ATT92129EN.pdf
- European Council, "The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizens", *Official Journal of the European Union*, 04.05.2010, (2010/C 115/01).
- Мол Нула, Харби Катарина, *Право на правично суђење*, Савет Европе, Београд, 2007.

[63] Види чл. 24. и 25. Директиве.

- „Нацрт Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и заштити малолетних лица у кривичном поступку", интернет: http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php
- "Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings COM(2013) 822 final — 2013/0408 (COD)", *Official Journal of the European Union*, 16.07.2014, C 226.
- Радић Жарко, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима", *Европско законодавство*, год. 15, бр. 55/16, 2016.
- „Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица", *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.
- "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.
- 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
- "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).
- „Законик о кривичном поступку", *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

С обзиром на тежњу Републике Србије да постане пуноправни члан Европске уније, она би требало да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Европске уније, и то у складу са чланом 72. став 1. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике

Србије, са друге стране, који је потписан 29.04.2008, а ступио на снагу 01.09.2013. године.[64] Када је реч о усклађивању постојећих закона са Директивом, предмет тог усклађивања би могао бити пре свега, с обзиром на његову садржину, Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.[65] Мада је реч о савременом закону, у који су уграђени стандарди из мноштва европских и УН конвенција, правила и смерница, често истицаних у правној пракси и науци (из ког разлога се на овом месту не наводе), у Републици Србији је недавно окончана јавна расправа о Нацрту Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и заштити малолетних лица у кривичном поступку.[66] Уколико текст Нацрта Закона постане текст Закона, даном почетка његове примене (по истеку шест месеци од дана ступања на снагу) престао би да важи Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица који је данас на снази. Мада важећи Закон и Нацрт новог Закона којим се уређује малолетничко кривично право садрже и решења која су сагласна са Директивом, изменом постојећег или у поступку доношења новог Закона ваљало би обратити пажњу на нека нова, савремена решења из Директиве и уградити их у позитивно право Републике Србије. Наравно, неке капиталне терминолошке разлике између појмова Директиве и појмова унутрашњег Закона којим се уређује малолетничко кривично право не треба да буду предмет расправе и усклађивања, јер у тим случајевима значење и значај појмова из Директиве треба утврђивати искључиво према њиховој садржини, суштини. Тако на пример, у Директиви је реч о процесним правима која у кривичном поступку припадају деци – лицима млађим од 18 година, док се према (малолетничком) кривичном праву Републике Србије дететом сматра лице које није навршило 14 година, при чему лицу које у време извршења противправног дела, у закону предвиђеног као кривично дело, није навршило 14 година, не могу се изрећи кривичне санкције ни применити друге мере које предвиђа Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.[67] С обзиром да тај закон утврђује категорију малолетних учинилаца кривичних дела, тј.

[64] 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.

[65] „Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица", *Службени гласник РС*, бр. 55/14

[66] „Нацрт Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и заштити малолетних лица у кривичном поступку", интернет: http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php, 25/06/2016.

[67] Види члан 2. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.

малолетника, у коју спадају лица која су у време извршења кривичног дела навршила 14, а нису навршила 18 година (са две поткатегорије: млађи малолетници и старији малолетници), јасно је да се, посматрано из угла малолетничког кривичног права Републике Србије, у суштинском смислу подударају појам „дете" из Директиве и појам „малолетни учинилац кривичног дела (малолетник)" из Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица. Из разлога исте врсте треба сматрати ирелевантном чињеницу да се у том закону, за разлику од Директиве, неки термини уопште не користе (нпр. „осумњичени", „оптужени", „оптужница").[68] За процесна права малолетних учинилаца кривичних дела у Републици Србији нису значајне само одредбе наведеног закона. Наиме, ако нису у супротности са њим, примењују се и одредбе Законика о кривичном поступку.[69] При томе, треба имати у виду да се, с једне стране, Директива примењује узимајући у обзир и одредбе Директиве 2012/13/ЕУ Европског парламента и Савета од 22. маја 2012. о праву на обавештење у кривичном поступку, те одредбе Директиве 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, а да би, с друге стране, Законик о кривичном поступку требало ускладити управо са њима.[70] У Републици Србији је на снази Закон о прекршајима.[71] Подобност тог закона за усклађивање за Директивом произилази из бар четири чињенице: 1) он садржи посебне одредбе о малолетницима (чл. 71-83), 2) прекршајни поступак у битноме има карактеристике кривичног поступка, 3) старијем малолетнику (навршио 16, а није навршио 18 година) може се изрећи, мада изузетно (при чему се мора имати у виду природа прекршаја, личне особине и понашање малолетника), чак и казна малолетничког затвора која не може бити дужа од 30 дана, 4) с обзиром да се на малолетника од навршених 14 до навршених 18 година који учини прекршај примењују и остале одредбе овог закона које нису у супротности с одредбама о малолетницима, на малолетника се примењују,

[68] Наслов овог рада је у значајној мери плод настојања да се пронађе терминолошки компромис између Директиве и Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (зато се у њему не спомињу речи: „деца", „осумњичени", „оптужени").

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

[70] Више о том усклађивању: Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима", op. cit., стр. 48-49.

[71] „Закон о прекршајима", *Службени гласник РС*, бр. 65/13 и 13/16.

између осталих, и одредбе о привођењу и задржавању осумњиченог за извршење прекршаја пре покретања прекршајног поступка, јер оне нису у супротности с одредбама о малолетницима.[72] Из наведених разлога, усклађивањем одредаба Закона о прекршајима са Директивом 2012/13/ЕУ и Директивом 2013/48/ЕУ, и то одредаба о правима окривљеног у појединим фазама прекршајног поступка, као и одредаба о привођењу и задржавању осумњиченог за извршење прекршаја пре покретања прекршајног поступка, допринело би се и усклађивању процесних права малолетника у прекршајном поступку са Директивом, јер се она у појединим питањима примењује узимајући у обзир и одредбе две споменуте директиве из првог пакета мера на „Мапи пута". Истовремено, одредбе о малолетницима би требало допунити одговарајућим јемствима из Директиве. Коначно, као и код усклађивања Закона о прекршајима са директивама из првог пакета мера на „Мапи пута", хармонизацијом тог закона са Директивом неће бити обухваћен правни институт прекршајног налога поводом кога није поднет захтев за судско одлучивање.[73] Но, овај пут се тај закључак заснива на разлогу друге природе: изричитом одредбом члана 168. став 4. Закона о прекршајима је утврђено да се малолетнику не може издати прекршајни налог. На крају, „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."[74] Пошто тражена лица могу бити и малолетници, у тај закон ће бити нужно уградити и стандарде Директиве. Из свих наведених разлога, може се закључити да би инкорпорација процесних права, на које се Директива односи, у законе Републике Србије подразумевала загарантованост тих права не само одредбама посебног закона о правосудној сарадњи у кривичној материји са државама чланицама Европске уније, већ и одредбама Законика о кривичном поступку, Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетника (односно новог закона којим би се уредила материја малолетничког кривичног права), те одредбама Закона о прекршајима.

[72] Види нпр. чл. 99. Закона о прекршајима: „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. 190-191. Закона о прекршајима.

[73] Види чл. 167-185. Закона о прекршајима.

[74] Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима", op. cit., стр. 48.

УДК: 347.961
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 112–124
Изворни научни рад

др Милена ТРГОВЧЕВИЋ ПРОКИЋ[1]

ОБЕЛЕЖЈА ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКОГ ПОСТУПКА

ABSTRACT

The public notary procedure is an indisputable part of extra-judicial procedures designed to ensure the protection of the legal interests of citizens and prevent any arising disputes. The notary's procedure is the "entrance" to the civil court proceedings because it reduces the occurrence of disputes. It has a protective and supportive role of the relations that legal and natural persons enter, which are aimed at the establishment, modification or termination of civil rights and obligations. Its role is protectionist since it contributes to the protection of civil relationships involving private and commercial relations. The notary's procedure ensures that the relations of the parties are settled so that in the future there would be no dispute, while the notary's document provides the protection of the rights of a particular legal interest of the parties. Subjects of public notary proceedings are the public notary, parties, witnesses and auxiliary persons. The term party should be regarded as a person participating in the proceedings on the basis of their rights or their legally protected interest, in the broad sense that would be all the persons who directly or indirectly take certain procedural steps in the notary public process, and for the protection of the rights of the subjects. The notary public procedure recognizes three kinds of witnesses: witnesses who testify about legally relevant facts and circumstances, witnesses of identity and witnesses of acts. The law stipulates that the witnesses of identity and witnesses represent a condition for the legal effect of a single notary's document. If these witnesses do not attend the drafting of notary documents, that is if they have not attended the procedure of the drafting of the notary documents, or they are persons who could not be witnesses, the notary document shall be null and void. The notary laws provide the opportunity for persons who do not know the language of the country, as well as persons who are

[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.

deaf, dumb, or deaf-mute, or who have another disability as well as to illiterate persons to participate in the proceedings, and for these reasons the laws provide for the presence of persons who can help them draft a document. These are a translator and interpreter, or a trusted person who is able to explain the entire contents of documents to the affected party, in this case of a person who has a lack of a sense.

Key words: notary public, a party, invited witnesses, interpreter, translator.

1) УВОД

У правној теорији[2] истиче се, с обзиром на природу и разноликост ванпарничног поступка, да је бележнички поступак део ванпарничног поступка. Неспорни део ванпарничног поступка, где нема спора између странака, а који се пре свега своди на састављање исправа, али и на друге ванпарничне ствари које представљају задатак превентивног правосуђа, чини делатност бележника и предмет је бележничког поступка. Садржина бележничке службе односи се на уређење имовинских односа, а сâм институт произлази из области грађанске материје. Стога бележнички поступак има помоћну и заштитничку улогу у односима у које ступају физичка и правна лица, а који су усмерени на успостављање, измену или престанак грађанских права и обавеза. Превентивно правосуђе сматра се делом опште бриге за опстанак државе и њено мирно функционисање. Оно се односи на сваког појединачног грађанина, а истовремено служи општем добру због тога што спречава непотребно ангажовање суда. Држава уређује задатке превентивног правосуђа кроз судове, на пример – оставински суд, земљишнокњижни суд или катастар. Ређе то чини кроз управне државне органе, матични уред, а првенствено постављањем бележника. Притом се организациона конструкција, у односу на то да ли се превентивним правосуђем бави суд, управни орган или бележник, не мења у односу на систематску класификацију. Превентивно правосуђе, које се изражава бележничком делатношћу, независно од своје организације, у сваком случају представља део општег правосуђа и у свим случајевима државну, суверену делатност, која је одређена пре свега уставом и законом о јавним бележницима сваке државе која је прихватила институт јавног бележништва. Бележнички поступак је део неспорног ванпарничног поступка чији је циљ да обезбеди заштиту правних интереса грађана и спречи настале спорове. Бележнички поступак је „предворје“ судског грађанског поступка, јер умањује настанак спорних односа. Он има заштитничку и помоћну улогу у односима у које ступају правна и физичка лица, а који су усмерени на успостављање, измену или престанак грађанских права и обавеза. Његова улога је заштитиничка, јер доприноси заштити грађанских односа који обухватају приватне и трговачке односе. Помоћу бележничког поступка односи странака уређују се тако да

[2] Mihajlo Dika, *Vanparnično procesno pravo*, Zagreb, 1965, str. 21.

убудуће не би долазило до спора, а помоћу бележничке исправе пружа се заштита права одређеном правном интересу странака. Бележник приватним и правним лицима саставља уговоре којима је дата важност у приватноправним пословима сваке земље која има институт бележништва. Бележнички поступак произлази из области грађанске материје и везан је за уређење имовинских односа грађана и правних лица. Садржи одредбе грађанског поступка, а грађанскопроцесни закони свих држава које су прихватиле бележништво садрже одредбе које се односе на овај поступак. Стога се може закључити да је бележнички поступак део грађанског поступка, и то његов превентивни део, јер спречава непотребно ангажовање суда.[3] Специфичност бележничког поступка условљена је специфичношћу његовог предмета. Тај предмет је део општих односа, чињеница и догађаја које предвиђају бележничка потврђивања, односно овере, састављање исправа, заступање поводом бележничке исправе, као и разне радње бележника по налогу суда. Поступак резултира исправом која представља потпун доказ о садржају правног посла, чињеницама и чињеничном стању. Јавнобележнички поступак је целовит процесни институт у оквиру кога се остварују функције ванпарничног правосуђа. У односу на остале ванпарничне поступке, ако се они схвате у „ширем смислу" као „мозаик састављен од многобројних а најразличитијих ванпарничних типова", како је то у литератури констатовано,[4] као поступак који се одликује еластичношћу процесне форме, јавнобележнички поступак карактерише једноставност форме. Састављање исправа и њихово потврђивање преузети су из ванпарничног поступка. У упоредноправним системима број овлашћења бележника је различит, али његова функција је неспорна са становишта преузимања дела судске надлежности или обављања послова по налогу суда. И у једном и у другом случају бележник поступа по одређеној законској процедури. Можемо констатовати да је конституисано бележничко процесно право. У својим основним постулатима бележнички поступак се ослања на принципе грађанскоправних процедура (парнични, ванпарнични, извршни поступак), али има и специфичности. Посебност се огледа у знатно мање израженом и ређе примењивом начелу расправности. Бележник нема судске ингеренције расправљања и утврђивања материјалне истине. Он утврђује спорне чињенице, али у појединим правима,као на пример у Хрватској, не доноси решење о прекиду оставинског поступка. Он не пресуђује, већ примењује право. Разлика је у могућности принудног прибављања доказа (кажњавање сведока који се не одазива позиву или улазак у стан и др.). Анализа одредаба бележничког поступка упућује да се и он одвија предвиђеним радњама процесних субјеката и да поступак пролази кроз више стадијума (фаза): почетак бележничког

[3] Mihajlo Dika, op.cit., str. 22.

[4] Franjo Žilić, Miroslav Šantek, *Komentar Zakona o sudskom vanparničnom postupku (Vanparnični postupak) i Uvodni zakon za Zakon o sudskom vanparničnom postupku*, Zagreb, 1934, str. 128.

поступка; провера услова за састављање јавнобележничке исправе; прикупљање доказа; израда бележничке исправе и њено достављање странци. Сваки бележнички поступак не мора имати наведене стадијуме, јер се понекад може и обуставити, или бележник може донети решење којим ускраћује службену радњу. Парнични поступак може да се спроведе и без присуства туженог, али ово за последицу има доношење пресуде на основу признања.[5] Правну заштиту бележник пружа путем правне помоћи у циљу да делатност странака буде у складу са законом. Овај интерес има значај процесне претпоставке, а то је израда бележничке исправе. У парничном поступку интерес туженог је управо усмерен на правну заштиту и постоји кад се „субјективно право налази у стању неподмирености противно закону, тако да би оно, без интервенције правосудног органа, остало неостварено".[6] Када се посматра с аспекта странака, бележнички поступак може бити официјелан и факултативан, што произлази из трајне и супсидијарне надлежности бележника. Када је прописана искључива надлежност бележника, овај поступак је официјелан. Када је предвиђена законом, јавнобележничка форма даје и официјелан карактер овом поступку, јер је бележник искључиво надлежан за поступање јер она је услов ваљаности правних послова, а самим тим и обавезујућа за странке.[7] Бележнички поступак је обавезујући за странке када је законом предвиђена јавнобележничка форма за одређени правни посао. Факултативна надлежност бележника претпоставља слободан избор странака да се обрате јавном бележнику. У оба случаја бележнички поступак заснива се на диспозицији странака.

2) СУБЈЕКТИ ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКОГ ПОСТУПКА

Субјекти јавнобележничког поступка су јавни бележник, странке, сведоци и помоћна лица. У ширем смислу, то су лица која непосредно или посредно предузимају одређене процесне радње у јавнобележничком поступку, а ради заштите права које субјекти имају.[8]

---

[5] Члан 348. Закон о парничом поступку, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004, 72/2011, 49/, 74/2013, 55/2014, у даљем тексту: ЗПП.

[6] Боривоје Познић, *Грађанско процесно право,* XII издање, Савремена администрација, Београд, 1991, стр. 160; Joze Juhart, *Civilno procesno pravo FNR Jugoslavije,* Ljubljana, 1961, str. 225.

[7] Панчо Бешков, *Българско нотариално право*, кн. I, Фенея, София, 1997, стр. 29.

[8] Душица Палачковић, *Субјекти ванпарничног поступка у нашем правном систему*, Правни факултет, Крагујевац, 1995, стр. 10. „Субјектима грађанско судских поступака могу се одредити лица или орган који непосредно или посредно предузимају одређене радње у поступку."

3) СТРАНКЕ

Јавнобележнички поступак по правилу покреће правни субјект – странка. Под појмом странке у теорији[9] грађанског парничног поступка подразумева се „изразити носилац супротних интереса". У грађанском поступку увек се подразумевају две страначке улоге, којима одговара постојање два међусобно супротстављена интереса, будући да једно лице има улогу тужиоца, а друго туженог, јер се мења конкретно правно стање.[10] Странка у парничном поступку може бити сваки субјект који по материјалном праву може бити носилац права и обавеза, па се страначка способност повезује с правном способношћу.[11] У теорији грађанског процесног права је општеприхваћено да правна способност одговара страначкој, док пословна способност одговара процесној.[12] Странка у јавнобележничком поступку може бити сваки субјект који на основу материјалног права може бити носилац права и обавеза. Службена дужност јавног бележника јесте да пази током поступка да ли странка има страначку и парничну способност, што има значај процесне претпоставке. Јавнобележнички поступак изведен је из ванпарничног, па је појам странке материјални појам; у том случају странка нема увек исти значај као у судском поступку. У јавнобележничком поступку нису спорна материјална права и обавезе из једног правног односа као у судском поступку, те због тога нема супротних интереса. Трајно пренета надлежност са суда на јавног бележника предвиђа његову официјелну надлежност. Облик заштите који се пружа у јавнобележничком поступку јесте превентивна заштита, док се у грађанскосудском поступку пружа заштита угроженом праву у стању неподмиреност противно закону. У јавнобележничком поступку заштита

---

[9] Срећко Цуља, *Грађанско процесно право Краљевине Југославије,* II свеска, *Ванпарнични поступци (извршно, стечајно и ванпарнично процесно право)*, Предговор, „Геца Кон", Београд, 1938, стр. 105.

[10] Аранђел Ђорђевић, *Теорија грађанског судског поступка с погледом на Законик о поступку судском у грађанским парницама за Краљевину Југославију*, „Геца Кон", Београд, 1923, стр. 68; Познић Боривоје, *Грађанско процесно право, op.cit.,* стр. 100. „У парници постоје две странке, тужилац који захтева заштиту субјективног права и тужени према коме се заштита тражи".

[11] Samuel Kamhi, *Građansko sudski postupak*, Pravni fakultet, Sarajevo, 1957, str .175; Адам Лазаревић, Миле Василев, Стефан Георгиевски, *Ванпарнични поступак,* Скопље, 1965, стр. 54; Срећко Цуља, *Грађанско процесно право Краљевине Југославије, Грађански парнични поступак с науком о уређењу и надлежности судских власти*, „Геца Кон", Београд, 1936, стр. 22. „ Свако који по материјалном праву може бити носилац права и обавеза може бити парничном странком".

[12] Боривоје Познић, *Грађанско процесно право, op.cit.,* 104. „Способност бити парнична странка, дакле, одговара редовном појму правне способности. Парнична способност је процесно правни појам који се ослања на материјално право. Док она прва одговара правној, ова друга одговара пословној."

произлази из „материјалног овлашћења правног субјекта који учествује у поступку на основу свог права и заштићеног интереса“.[13] Странка у бележничком поступку мора имати парничну способност да сама или преко пуномоћника предузима радње у поступку и да радње других странака имају пуноважно дејство. Страначка и парнична способност имају значај процесне претпоставке за јавнобележнички поступак.[14] Према Закону о ванпарничном поступку Србије овлашћење за покретање ванпарничног поступка имају физичка и правна лица и одређени органи.[15] Међутим, он се у одређеним случајевима покреће по службеној дужности (оставински поступак, лишење пословне способности и др.). Ванпарнични поступци које суд води по службеној дужности воде се у интересу лица о којима суд води посебну бригу или да би се заштитио општи друштвени интерес.[16] Странкама једног грађанскоправног односа који се уређује у ванпарничном поступку, као носиоцима стварне легитимације, о чијим правима одлучује у поступку, припада овлашћење да траже ванпарничну правну заштиту. Страначка способност не везује се за парницу већ само за могућност субјекта да је носилац права и обавеза и да може да учествује у поступку. У парничном поступку не мора увек постојати спор, односно интерес за подизање тужбе који је меродаван за појам странке у материјалном и процесном смислу. Супротност интереса јесте правило, али оно има изузетке.[17] Поступак за развод брака по споразумном предлогу брачних другова, или поравнање, указују да се један однос раскида споразумно или спорни однос за будуће уређује чињењем извесних уступака. У бележничком поступку постоје извесна одступања у односу на општеприхваћен појам странке у грађанскосудском поступку. То је, пре свега, због карактера самог дела надлежности, који је преузет у бележничком поступку, а разлика се испољава и у појму странке у грађанскосудском и ванпарничном поступку. Осим тога, у јавнобележничком поступку приликом доношења оставинског решења, а не правећи разлику да ли поступа по налогу суда, када су поједине радње у питању или оставински поступак он у свом делокругу надлежности утврђује ко је наследник. Исти је случај и када прима изјаву на записник, на пример, о продужењу рока за извршење обавезе дужника. Стога је странка у јавнобележничком поступку мешовит појам, односно, она је процесноправни и материјалноправни појам. Способност неког лица да буде

[13] Адам Лазаревић, „О стварној легитимацији странака и учесника у ванпарничном поступку”, *Годишњак ПФ*, Скопље 1958.

[14] Члан 72. ЗВП Србије.

[15] Члан 2. ЗВП Србије.

[16] Гордана Станковић, Милена Трговчевић Прокић, *Коментар Закона о ванпарничном поступку,* Службени Гласник, Београд, 2016, стр. 31.

[17] Миливоје Марковић, *Грађанско процесно право*, књ. II, св. 1, 1957, стр. 161. „ Не мора интерес због кога се парница води да буде меродаван за појам странке.”

странка у бележничком поступку приликом сачињавања јавнобележничког записа не може се строго везати за страначку способност у парничном поступку. Пре свега, јавнобележнички поступак спроводи се приликом сачињавања јавнобележничког записа, да би странка или странке предузеле одређени правни посао. Као разлика у појму странке у овим поступцима у теорији се прихвата законско одређивање појма странке.[18] Осим тога, својство странке може имати јавни тужилац кад је овлашћен да покрене парнични поступак, те се положај одређује у процесном праву као положај странке по дужности. Ово значи да се својство странке признаје у одређеној парници да би се постигао циљ решењем спора због чијег је остварења удружење настало. У бележничком поступку проширен је круг лица којима се признаје правна способност. У домаћем праву тестаментарну способност има лице са навршених 15 година уз способност расуђивања, што је изричито предвиђено у закону.[19] Изузетак ће постојати када малолетник старији од 16 година дâ изјаву о признавању очинства. Исто ће бити и у случају када је малолетном лицу дата дозвола за ступање у брак - правоснажно решење има дејство потпуне еманципације. Ово лице је изједначено с пунолетним лицем, тако да престаје родитељско право, оно је правоснажношћу решења стекло пословну способност. У јавнобележничком поступку изричито је предвиђена форма јавнобележничког записа за уговоре о располагању малолетних лица или лица која немају пословну способност. Закључивање правних послова којима располажу малолетници, па и пословно неспособна лица, стављено је у надлежност јавног бележника баш због заштите интереса ових лица. Јавни бележник мора да се стара о законитости правног посла који закључује малолетник, а то значи да он мора имати одобрење родитеља или старатеља (у домаћем праву је лице до 14. године живота потпуно пословно неспособно, док је малолетник од 14. до 18. године старости делимично пословно способан). Уколико одобрење родитеља или старатеља не постоји, јавни бележник мора тражити одобрење органа старатељства. И у случају када је продужено родитељско право над дететом које није навршило 18. година или које је прешло ову старосну границу, јавни бележник мора тражити увид у судско решење и одобрење старатеља. Физичко лице може бити потпуно или делимично лишено пословне способности, али за предузимање правног посла важно је да јавни бележник има правоснажну судску одлуку и да то лице заступа старатељ одређен правоснажним решењем органа центра за социјални рад.[20] Осим тога, у јавнобележничком поступку може учествовати једна странка, без обзира да ли се захтева састављање

[18] Дејан Ђурђевић, „Јавнобележнички акт", *Јавнобележничко право*, приредио Драгор Хибер, Правни факултет, Београд, 2005, стр. 124.

[19] Члан 79. Закона о наслеђивању *Службени гласник РС* бр. 46/95 і 101/2003,6/2015, у даљем тексту: ЗОН Србије.

[20] Виши суд у Суботици Гж 825/ 87: „Одлука са којом се пословна способност одузима или враћа, или потпуно лишење пословне способности, имају правно дејство од оног дана

јавнобележничког записа, као што је то, на пример, код састављања тестамента, или – уколико се саставља записник – као што је, на пример, саопштење изјаве о понуди. У одређеним случајевима, како је већ речено, приликом састављања јавнобележничког записа захтева се истовремена присутност свих странака. Ако у бележничком поступку постоји једно лице, овај поступак почиње молбом странке која је упућена јавном бележнику. Молба за покретање поступка пред јавним бележником може бити упућена од више лица, али то не мења једнострани карактер јавнобележничког поступка, јер ова лица имају заједнички, општи интерес, којим траже да се изврши једна бележничка радња. Независно од тога да ли поступак покреће физичко или правно лице, та лица су странке у поступку и траже заштиту свог права на основу материјалноправног овлашћења, и на њих се односе правне последице јавнобележничке исправе. Сматрамо да је најприхватљивије Горшићево схватање[21] да под појмом странке треба „сматрати лице које учествује у поступку на основу свог права или законом заштићеног интереса". Странка у бележничком поступку може бити свако физичко и правно лице. Појам странке у бележничком поступку није само процесноправни већ и материјалноправни, за разлику од појма странке у парничном поступку. Странка је у бележничком поступку лице које тражи извршење бележничке радње ради заштите свог интереса и права. Бележник удовољава интересима странке, штитећи њена права сачињавањем исправе, односно сачињавањем правног посла или оверавањем приватне исправе.

4) СВЕДОЦИ

Јавнобележнички поступак познаје три врсте сведока: сведоке који сведоче о правно релевантним чињеницама и ситуацијама, сведоке идентитета и позване сведоке односно сведоке аката.[22] Позвани сведоци и сведоци идентитета које закони предвиђају представљају услов за правно дејство саме бележничке исправе. Ако ови сведоци не присуствују изради бележничке исправе, односно ако нису присуствовали у поступку израде бележничке исправе, или су лица која нису могла бити сведоци, бележничка исправа ће бити ништавна. У јавнобележничком поступку поред основног писменог

када је достављена одлука, с тим што суд може у одлуци одложити њено њено дејство до оног дана када одлука постане правоснажна."

[21] Фрањо Горшић, *Коментар парничног поступка*, „Геца Кон", Београд, 1933, стр. 201.

[22] У упоредном праву користе се различити термини за особе од поверења, које помажу странци са недостатком чула, тако Хрватска користи термин „сведок аката" (члан 67. ЗЈБ Хрватске) док Србија „позвани сведоци" (члан 182. ЗВП Србије). Видети: Милена Трговчевић Прокић, *Неопходност реформисања Закона о ванпарничном поступку, Новине у грађанским поступку,* Глосаријум, Београд, 2012, стр. 178-182; *Овлашћење јавног бележника и организација бележништва*, Службени гласник, III издање, Београд, 2012.

доказа – исправе, допуштена доказна средства су и изјава сведока, сведочење, као и објашњења заинтересованих лица која учествују у поступку, и налаз и мишљење вештака. Међу наведеним доказним средствима посебно место заузимају изјаве сведока. Законска решења предвиђају сведоке идентитета и позване сведоке односно сведоке аката.

Сведоци идентитета

Сведоци идентитета су лица која потврђују истоветност странке, којом се утврђује њен идентитет. Сведоци идентитета морају бити пунолетни, али и достојни поверења јавног бележника, или по имену њему познати. У упоредном праву одредбе које се односе на учеснике јавнобележничког поступка регулисане су у појединим правима законима о бележништву, као на пример у Хрватској, док нека права регулишу у процесним законима, као на пример, Србија, Република Српска. Предвиђено је да сведок идентитета може бити и позвани сведок односно сведок акта, чак и особа која је у сродству са странком или с лицем које би према јавничкој исправи требало да добије какву корист, или је у радном односу код бележника.[23] Али, особе које се уз награду баве посведочењем индентитета не могу бити сведоци идентитета. Јавни бележник је дужан да у сваком случају, на прикладан начин, испита идентитет сведока за лице чије утврђење идентитета тражи, али и да се увери у истоветност ових сведока.

ПОЗВАНИ СВЕДОЦИ

Поједина законодавства, Хрватска, Словенија, поред тумача укључују и особу од поверења, која је способна да странци објасни целокупан садржај исправе, ако се ради о лицу које има недостатак чула. Домаће право прихватило је ово решење из страног законодавства, у процесном закону, те се захтева поред тумача и позивање сведока који ће помоћи странци у поступку ради лакшег споразумевања са јавним бележником.[24] Учешће позваног сведока и његова помоћ је неопходна, како за странку тако и за бележника, јер помоћу њега бележник странци може да објаснити последице правног посла или изјаве. Позвани сведок,[25] не може бити у крвом сродству са јавним бележником

[23] Члан 64. тачка 4. Закон о јавном биљежништву Хрватске, *Народне новине*, бр. 78/93, 29/1994, 16/2007,75/09, у даљем тексту: ЗЈБ Хрватске.

[24] Члан 178. Закон о ванпарничном поступку *Службени гласник РС* бр. 25/82, 48/88, 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15, у даљем тексту: ЗВП Србије, Трговчевић Прокић Милена, Новине у закону о ванпарничном поступку,'' *Правни живот,* бр.7/8, 2013, стр. 64-68.

[25] Члан 182. ЗВП Србије, члан 64. ЗЈБ Хрватске, члан 53. Закон о јавном бележништву Словеније, *Uradni list*, br. 13/94, у даљем тексту: ЗЈБ Словеније, члан 26. став 1. Закона о исправама Немачке од 24. фебруара 1960.

до одређеног степена, нити радити у јавнобележничкој канцеларији ако је заступник, односно одговорно лице у правном лицу на чији правни положај непосредно или посредно може утицати правни посао о којем се саставља исправа, односно особе које су са странком, или лицем које јавнобележничким актом треба да добије какву корист, или са самим јавним бележником у односу због кога се може тражити изузеће јавног бележника. То не могу бити лица која не могу ваљано да сведоче због својих душевних или телесних недостатака. У овом поступку учествује позвани сведок као гарант свих радњи у поступку пред бележником, али и као и лице које заслужује поверење и може да се споразуме са учесником у поступку.

5) ПОМОЋНА ЛИЦА У ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКОМ ПОСТУПКУ

Закони о јавним бележницима дају могућност учествовања у поступку лицима која не знају језик државе, као и лицима која су глува, нема или глувонема, или која имају недостатак чула, као и неписменим лицима, те из ових разлога предвиђају присуство лица која би им помогла да саставе исправу. То су преводилац и тумач, или особа од поверења која је способна да странци објасни целокупан садржај исправе, ако се ради о лицу које има недостатак чула.

Преводилац и тумач

Уобичајено је да закони предвиђају обавезно учествовање преводиоца у случају ако странка или учесник не влада службеним језиком или уколико то захтева сама странка приликом бележничке радње.[26] Тумач и преводилац не могу бити лица на која се односи неко располагање у бележничкој исправи, али могу да буду лица која су у сродничкој вези са странком или неким учесником у поступку, зато што она могу да помогну странци и бележнику да се утврди права воља учесника или странке. Као што је речено, упоредноправна законодавства предвиђају и особу од поверења која је у стању да се споразуме са странком.[27]

[26] Члан 177. ЗВП Србије, члан 55. ЗЈБ Словеније, члан 480. ГПК Бугарске, члан 24. Став 2. Закон о овери Немачке, члан 68. ЗЈБ Хрватске, члан 89. Закона о нотарима, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 45/02 у даљем тексту : ЗН БиХ, чл. 5. и 10. Кодекс о нотарима Грчке, у даљем тексту: КН Грчке.

[27] Члан 24. Закона о исправама Немачке, члан 40. став 2. ЗЈБ Словеније, члан 88. ЗН ФБиХ, члан 67. ЗЈБ Хрватске, члан 51. Закон о јавним бележницима и јавнобележничким пословима Словачке, од 6. маја 1992, с изменама 63/93, 232/95, 397/2000, 561/2001, 562/2002, 527/2002, у даљем тексту: ЗЈБ Словачке, Кодекс о нотарима Грчке, чланом 10. став 3. предвиђа: „уколико нема, глува или глувонема странка не зна да чита или да пише, у својству тумача ангажује се особа која може да се споразумева са њом."

Преводиоце и тумаче – „особе од поверења" код глувонемих лица можемо назвати помоћним лицима у бележничком поступку, јер управо они помажу бележнику да лакше објасни и протумачи вољу странке и због тога су они помоћна лица у поступку пред јавним бележником. Ова лица не траже израду исправе, већ помажу јавном бележнику при састављању исправе тумачећи вољу странке, и због тога их можемо назвати помоћним лицима у поступку.

6) ВЕШТАЦИ

У бележничком поступку предвиђено је учешће вештака. Овај доказ подложан је оцени странака и јавног бележника. Може бити допуњен ако странка није доставила доказ или уколико су докази недовољни, али он спроводи, односно доноси одлуку о вештачењу само уз сагласност странака. Вештак је особа која је позвана да пред судом, користећи се својим стручним знањем, изнесе своје запажање, као и да дâ налаз и мишљење о чињеницама, које би могле да буду важне за утврђивање истинитости навода, који су предмет доказивања.[28] Вештаци су „трећа, од судије, парничних странака и сведока различно у спору заинтересована лица, која имају одређена стручна знања (научна, техничка, занатска, трговачка), и која по налогу суда у форми образложења дају мишљења, а на основу свог стручног знања свој суд о чињеницама које су од значаја за утврђивање истинитости навода која су предмет доказивања.[29] Доказ вештачењем је нужан и у бележничком поступку не само ради оцене неке чињенице важне за израду бележничке исправе већ и због тога што јавни бележник не располаже стручним знањем[30]. Јавни бележник је дужан да позове судског вештака са списка сталних судских вештака аналогно судији. Приликом пописа и процене заоставштине јавни бележник ради процене покретних ствари (слика, накита и др.) мора да позове вештака да би утврдио вредност пописаних ствари. Процена пописаних ствари може да се утврди не само вештачењем. Ако се ради о уобичајеним стварима домаћинства сам јавни бележник може да се обавести о њиховој (приближној) вредности, или да затражи од одговарајуће институције, или организације, да му пружи податке о вредности одређених покретних или непокретних ствари.

[28] Siniša Triva, Mihajlo Dika, Velimir Belajec, *Građansko procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 1986, str. 433.

[29] Драгољуб Аранђеловић, *Грађанско процесно право Краљевине Југославије*, књ. II, „Геца Кон", Београд, 1933, стр. 418; Siniša Triva, *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, 1983, str. 417.

[30] Гордана Станковић, Милена Трговчевић Прокић, *Коментар Закона о ванпарничном поступку, op.cit.*, стр. 453.

7) ИЗВОРИ

- Dika, Mihajlo, *Vanparnično procesno pravo,* Zagreb, 1965.
- Juhart, Joze, *Civilno procesno pravo FNR Jugoslavije,* Ljubljana, 1961.
- Kamhi, Samuel, *Građansko sudski postupak*, Pravni fakultet, Sarajevo, 1957.
- Triva, Siniša , *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, 1983.
- Triva, Siniša, Dika, Mihajlo, Belajec, Velimir, *Građansko parnično procesno pravo,* 6. izmenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 1986.
- Zakon o javnom beležništvu Slovenije, *Uradni list*, br. 13/94.
- Zakon o javnom bilježništvu Hrvatske, *Narodne novine*, br. 78/93, 29/1994, 16/2007,75/09.
- Zakona o notarima**,** *Službene novine Federacije BiH*, br. 45/02.
- Žilić, Franjo, Šantek, Miroslav, Komentar Zakona o sudskom vanparničnom postupku (Vanparnični postupak) i Uvodni zakon za Zakon o sudskom vanparničnom postupku, Zagreb, 1934.
- Аранђеловић, Драгољуб, *Грађанско процесно право Краљевине Југославије*, књ. II, „Геца Кон", Београд, 1933.

Бешков, Панчо, *Българско нотариално право*, књ. II, Фенея, София, 1997.

- Горшић, Ф., *Коментар парничног поступка*, „Геца Кон", Београд, 1933.
- Ђорђевић, А., *Теорија грађанског судског поступка с погледом на Законик о поступку судском у грађанским парницама за Краљевину Југославију*, „Геца Кон", Београд, 1923, стр. 68.
- Ђурђевић, Дејан, „Јавнобележнички акт", *Јавнобележничко право*, приредио Драгор Хибер, Правни факултет, Београд, 2005, стр. 124.
- Закон о ванпарничном поступку *Службени гласник РС*, бр.25/82, 48/88, 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15.
- Закон о ванпарничном поступку *Службени гласник РСрпске*, бр. 25/82 и 48/88, 4695, 18/2005, 85/2012.
- Закон о јавним бележницима и јавнобележничким пословима Словачке, од 6. маја 1992, с изменама 63/93, 232/95, 397/2000, 561/2001, 562/2002, 527/2002.
- Закон о наслеђивању, *Службени гласник РС*, бр. 46/95 и 101/2003,6/2015
- Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004, 72/2011, 49/, 74/2013, 55/2014.
- Лазаревић, Адам, „О стварној легитимацији странака и учесника у ванпарничном поступку", *Годишњак ПФ*, Скопље 1958.
- Лазаревић, Адам, Василев, Миле, Георгиевски, Стефан, *Ванпарнични поступак,* Скопље, 1965.

- Марковић, Миливоје, *Грађанско процесно право*, књ. II, св. 1, 1957.
- Палачковић, Душица, *Субјекти ванпарничног поступка у нашем правном систему*, Правни факултет, Крагујевац, 1995.
- Познић, Боривоје, *Грађанско процесно право,* XII издање, Савремена администрација, Београд, 1991.
- Станковић, Гордана, Трговчевић, Прокић, Милена, *Коментар Закона о ванпарничном поступку,* Службени Гласник, Београд, 2016.
- Трговчевић, Прокић, Милена, „Новине у закону о ванпарничном поступку," Правни живот, бр. 7/8, 2013.
- Трговчевић, Прокић, Милена, *Овлашћење јавног бележника и организација бележништва*, Службени гласник III издање, Београд, 2012.
- Трговчевић, Прокић ,Милена, Неопходност реформисања Закона о ванпарничном поступку, Новине у грађанском поступку, Глосаријум, Београд, 2012.
- Цуља, Срећко, *Грађанско процесно право Краљевине Југославије,* II свеска, *Ванпарнични поступци (извршно, стечајно и ванпарнично процесно право)*, Предговор, „Геца Кон", Београд, 1938.
- Цуља, Срећко, *Грађанско процесно право Краљевине Југославије, Грађански парнични поступак с науком о уређењу и надлежности судских власти*, „Геца Кон", Београд, 1936.

УДК: 343.9.024:336.7
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 125–140
Изворни научни рад

проф. др Перо ПЕТРОВИЋ[1]
др Марина ПРОТИЋ[2]

ЕКОНОМСКИ АСПЕКТИ СПРЕЧАВАЊА ПРАЊА НОВЦА

ABSTRACT

Money laundering is the legalization of funds raised through criminal activities or financial transactions in order to disguise their origin. Participants in money laundering generally use a variety of financial transactions to disguise the true origin of the money with the aim to ensure their illegally acquired capital. The money that comes from illegal flows is often "laundered", and as such, it is frequently used in commercial and financial transactions, as well as for investment in the financial markets. Money laundering in Serbia, unfortunately, becomes more frequent and appears in many modalities. Basic modalities include: exchange or sale of assets raised from the performance of illegal activities; concealing the illegal origin of the money; concealment of assets acquired by unlawful activities (for example, during the ownership transformation and privatization of companies, i.e. illegal ownership transformation of social and state capital). In the present paper, we have reviewed the economic aspects of the prevention of money laundering and European standards in this area.

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: pera@diplomacy.bg.ac.rs. Научни рад представља резултат истраживања на научном пројекту Института за међународну политику и привреду у Београду: “Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти (пројекат бр. 179029)” који финансира ресорно Министарство просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије, за период 2011–2016.

[2] Универзитет Унион, Београд.

Key words: European Union, criminal action, money laundering and terrorism financing, FATF recommendations, III EU Directive, banks.

1) СВРХА

Прање новца представља део привредног криминалитета и према нивоу друштвене опасности је његов најопаснији вид, јер погађа основне темеље националне привреде. Сви послови који обухватају овај процес пажљиво се планирају, представљају извор брзе акумулације капитала, који се потом инвестира у низ легалних послова у циљу повећања богатства и друштвене моћи. У овим активностима појављује се читав ланац учесника који користе знања финансијских стручњака (врше фалсификовање пословно – финансијске документације чиме се лажно приказује новац који је стечен кривичним делима) да би се на тај начин стечен новац приказао као законито стечен, те га пласирали у домаће или међународне пословне активности. За прање новца најчешће се користе либерални банкарски системи који, углавном, нису под контролом државних органа. У пракси се за ове сврхе користи тзв. подземни банкарски систем који је изван контроле државних органа. Потраживања која потичу од противзаконитих активности, у оквиру једне националне привреде, помоћу читаве мреже алтернативног банкарства стављају се на располагање некој криминалној групи у земљи. Све ове операције обављају се анонимно и без писаних трагова, често уз коришћење породичних, племенских и етничких веза.[3] Новац се у овим случајевима подиже уз показивање уговореног знака или уз изговарање договорене речи, односно лозинке. Сматра се да сваке године стотине милијарди долара широм света после „прања" доспева у легални промет и прети да угрози легитимно пословање, посебно на светским финансијским тржиштима. Повратно, овај новац враћа економску моћ организованом криминалу, односно омогућава му још већу моћ за даље корумпирање политичког система и креирање политичког живота. Постоји велики број различитих техника прања новца, а заједничко им је да новац пролази кроз три фазе: улагање, прикривање и интеграција.[4] Основне компоненте прања новца су: морална, психолошка, социјална, криминолошка, историјска, правна, економска и политичка. Постоје бројни појавни облици прања новца, а најзначајнији су следећи: готовинске трансакције, електронски трансфери,

[3] На пример, у креирању овог облика прања новца посебно су се истакли, због чега се он назива „фен – чиен", што значи „летећи новац". Велики допринос „прању новца" дали су руски тајкуни, као што су Березовски, Ходорковски, Абрамович, Магилевич и други.

[4] Небојша Теофиловић, Миленко Јелачић, *Спречавање, откривање и доказивање кривичних дела корупције и прања новца*, Полицијска академија, Београд, Кинези 2016, стр. 17.

off-shore финансијски центри, трустови (веза оснивач-опуномоћеник-корисник), некорпорацијске групације, професионални финансијски саветници, мрежно банкарство, коцкање на интернету, тероризам и други, као што је улога адвоката, бележника, рачуновођа, ревизора и других професионалаца у прању новца. Неоспорно да „прање новца'' спроводе криминалне организације локалног, регионалног, националног или међународног значаја. Међутим, ову појаву у великој мери користе државни и парадржави органи, те је познато да готово све обавештајне службе на свету, на овај начин финансирају своје тајне операције.[5] С друге стране, не треба појаву прања новца третирати као пратећу појаву организованог криминалитета, као и других облика криминалног деловања, јер према степену друштвене опасности спада у његов најопаснији вид јер погађа виталне темеље националне привреде. Ова противзаконита активност починиоцима доноси огромну имовинску корист, јер се након „легализације" стиче могућност коришћења у процесу производње, трговине, саобраћаја, угоститељства, платног промета и другим делатностима. Веома често се „прање новца" обавља као значајни део организованих група, а у бројним случајевима се као организатори јављају лица у „белим оковратницима", односно особе са друштвеним престижом и високим друштвеним статусом. Ова врста криминалитета обавља се иза паравана, односно изван јавности, на основу извођења већих пословних трансакција и манипулација.[6] Професионални криминалци се веома често, у циљу организовања прања новца, повезују стварајући моћне групе, банде, које имају упориште у полицији, правосуђу и међу политичарима. Стубови политичког аспекта прања новца су представници плутократије, бирократије и технократије. Ове друштвене слојеве карактеришу одређена психичка својства, као што су полтронство, бескрупулозност, безобзирност, користољубље, малограђански морал, и слично. Методе њиховог деловања су политичке интриге, чиме на подмукао, лукав и прикривен начин стварају себи услове за несметано бављење прањем новца, у спрези с организованим криминалом и криминалним подземљем. Психолошка компонента прања новца итекако указује на политичке аспекте, јер су они који се одлуче на такве радње типични представници оног дела власти и грађанства који се снисходљиво улагују „вођама" својих политичких партија и представницима политичке и

[5] Бројни експерти тврде да је америчка ЦИА највећи „перач" новца свих времена и да она за то користи мноштво механизама. При томе, новац се пере у преко пет стотина разних организација, од којих ниједна није непосредно повезана са Владом САД-а.

[6] Починиоци криминалних активности из групе „белих оковратника", који припадају владајућим слојевима друштва називају се и „великанима лоповлука" и имају знатан утицај на збивања у власти и политици.

економске елите. То су, наизглед, одређени угледни политичари, вође политичких странака, министри, сенатори, конгресмени, народни посланици, представници угледних међународних и националних владиних и невладиних организација, тзв. стални борци за демократију, владавину права и људска права и слободе. Они уз помоћ финансијске олигархије и организованих криминалних организација, да би прикрили своју криминалну делатност, непрестано траже моралне и друге видове „лустрације" само за друге, али не и за себе. При томе, лицемерно скривају сопствене политичке амбиције за одржање на власти или кад је тренутно изгубе, за долазак на власт.

2) МЕРЕ ЕУ

Предмет и циљ рада је утврђивање степена усаглашености система у Србији са 40+9 препорука ФАТФ-а (Methodology FATF 40+9) и Директивом 2005/60/ЕЗ Европског парлемента и Савета од 26. октобра 2005. године о спречавању употребе финансијског система у сврхе прања новца и финансирања тероризма, тј. Трећом директивом (Third Directive), пре свега када је банкарски сектор у питању. Процену је извршио комитет Манивал-а *(MoneyVal-a)* Савета Европе 2009. године. Финансијско-акциона радна група *(Financial Action Task Force FATF),* основана је у јулу 1989. године у Паризу на предлог групе Г–7, тј. економски најразвијенијих земаља света, са задатком да анализира проблеме прања новца и давања препорука ради њиховог сузбијања.[7] Група је састављена од 31 земље и две међународне организације, преко 20 посматрача од којих су пет регионална тела за спречавање прања новца и више од 15 других међународних организација или органа.[8] Ова група усвојила је 1990. године (и допунила 1996. и 2003. године) документ под називом „Четрдесет препорука за борбу против прања новца" *(The Forty Recommendations)* којим се утврђује општа стратегија у борби против прања новца. ФАТФ-ове препоруке настале су на темељима Конвенције УН против незаконите трговине опојним дрогама и психотропним супстанцама, донетој 1988. године и листи смерница за

[7] Позната и као *Groupe d'Action Financiere sur le Blanchiment de Capitaux (GAFI),* Интернет: http://fatf-gafi.org

[8] Чланице ФАТФ-а су следеће земље и међународне организације: Аргентина, Аустралија, Аустрија, Белгија, Канада, Данска, Европска комисија, Финска, Француска, Немачка, Грчка, Италија, Савет за заливску сарадњу, Хонгконг, Кина, Исланд, Ирска, Јапан, Луксембург, Мексико, Холандија, Нови Зеланд, Норвешка, Португалија, Руска Федерација, Сингапур, Јужна Африка, Шпанија, Шведска, Швајцарска, Турска, Велика Британија и САД. Списак свих чланица и посматрача може се наћи на сајту ФАТФ-а: http://www.fatf-gafi.org Members_en-htm

супервизију банака коју је Базелски комитет за супервизију банака објавио 12. децембра 1988. године. Чланови радне групе су се обавезали да примењују ове препоруке, а препоручују се и другим земљама. Непосредно после догађаја 11. септембра 2001. године, на ванредној седници ФАТФ-а одржаној у Вашингтону 29. и 30. октобра 2001. године, донете су „Посебне препоруке против финансирања тероризма" *(The Special Recommendations)*, које представљају глобалне напоре на откривању, спречавању и пресецању путева финансирања тероризма. Препоруке FATF-а покривају систем кривичног права и подручја рада органа гоњења, финансијски систем и његову регулативу, као и питања међународне сарадње. Најзначајнија је препорука свим земљама света да своја кривична законодавства измене у том смислу да прање новца постане кажњиво као кривично дело, уз обавезу банака да идентификују корисника рачуна и повећају међусобну сарадњу како у националним оквирима, тако и на међународном плану.[9] Већина земаља чланица ФАТФ-а примењује стандарде против прања новца и финансирања тероризма. ФАТФ посебно прати земље које не прихватају сарадњу, јер су у њима најчешће активности прања новца и постоји опасност његовог ширења на остале земље. ФАТФ сарађује са Уједињеним нацијама *(United Nations-UN),* Међународним монетарним фондом *(International Monetary Fund-IMF)*, Светском банком *(World Bank Group)* и другим међународним организацијама да би подстакао све земље да примењују ове стандарде. Земље чланице ФАТФ-а надзиру примену препорука путем двоструког приступа: а) годишње самопроцене, и б) детаљнијег процеса међусобне процене у складу с којом свака земља чланица постаје предмет контроле на лицу места. Осим тога, ФАТФ у свим земљама извршава преглед мера које су предузете у циљу имплементације препорука, којим се утврђује општа стратегија у борби против прања новца и издаје прегледе предузетих мера између више земаља. У промоцији, спровођењу, као и процени стандарда спречавања прања новца и финансирања тероризма изузетан значај имају и регионалне организације ФАТФ (ФСРБс), које су организоване по континентима. Одбор Манивал (*Committe of Experts on the Evaluation of Anty-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism-Moneyval)* надлежан је за 28 држава, укључујући

[9] На пленарном састанку ФАТФ-а 16.2.2012. године у Паризу, донете су нове препоруке под називом Међународни стандарди за борбу против прања новца и финансирања тероризма и ширења оружја за масовно уништење. Видети: *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation of the vepons for mass killing.* Новим препорукама обједињено је некадашњих 40 препорука за борбу против прања новца и 9 специјалних препорука за борбу против финансирања тероризма, уведена је препорука за процену ризика на националном нивоу, а такође се третира и питање ширења оружја за масовно уништење.

све државе некадашње СФРЈ[10]. Уласком у Савет Европе, Република Србија подлеже поступку мулти-латералног оцењивања у спровођењу закона из области спречавања прања новца и финансирања тероризма, које се спроводи у оквиру Манивал-а.[11] Према Извештају о напретку Манивал-а, Република Србија постигла је добар ниво усклађености са препорукама ФАТФ-а. У вези имплементације препорука (језгро препорука чине Р1, Р5, Р10, Р13, СП II и СП IV) оцењена је на следећи начин: 1) Делокруг кривичног дела прања новца *(Р1)* – углавном усаглашена; 2) Криминализација финансирања тероризма (СП II) – делимично усклађена; 3) Прописна марљивост и вођење евиденције (Р5) – делимично усклађена; 4) Пријављивање сумњивих трансакција *(Р13)* – углавном усаглашена; 5) Пријављивање сумњивих трансакција везаних за тероризам (СП IV) – углавном усаглашена.[12] Оцењено је да "банкарски сектор јасно разуме обавезе из Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма. Око 97-99% свих пријава сумњивих трансакција према органу надлежном за спречавање прања новца долази од банака". У области спречавања прања новца Европска заједница је активни учесник процеса ФАТФ-а. Чланице Европске уније су дела прања новца и финансирања тероризма регулисале директивама 91/308/ЕЕЦ,[13] 2001/97/ЕЦ,[14] 2005/60/ЕЦ (I, II і III),[15] и

[10] Чланице Манивал-а су: Албанија, Андора, Јерменија, Азербејџан, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Кипар, Чешка, Естонија, Француска, Грузија, Мађарска, Лихтенштајн, Литва, Малта, Молдавија, Монако, Холандија, Пољска, Румунија, Русија, Сан Марино, Србија, Словачка, Словенија, Македонија и Украјина.

[11] Тим евалуатора Манивал-а посетио је Србију од 10. до 16. маја 2009. године, у склопу трећег круга евалуације. На 31. седници Манивала 2009. године усвојен је извештај о евалуацији, а на 34. редовном заседању 2010. године одбрањен је и усвојен извештај о напретку на плану борбе против прања новца и финансирнаја тероирзма за Републику Србију. Интернет: www.nbs.rs.

[12] Оцену испуњености критеријума ФАТФ-а, као и Извештај о напретку видети на сајту Министарства финансија – Управе за спречавање прања новца. Интерент: www.apml.org.rs.

[13] Council Directive of 10 June, 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (91/308/EEC), *Official Journal L* 166, 28.06.1991. Интернет: www.unicri.it/.../Money/Council%20Directive%2091_308_Use%20of%20Financial%20System%20for%20Money%20Launderi.

[14] Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, *Official Journal L* 157/38, 26.06.2003. Интернет: www.hm-treasury.gov.uk/d/Transnotemlr03_16.pdf.

[15] Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and

уредбама.[16] Директиве, иако урађене у границама ЕЗ, имају и шири географски утицај, а неке од одредби и глобалну димензију. С обзиром да те директиве за нове кандидате приступању ЕУ имају посебан значај, Република Србија је у Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма 2009. године имплементирала одредбе III Директиве ЕУ, а у претходне законе из наведене области уграђене су одредбе из I и II Директиве. Начело држава чланица ЕУ је и неопходна пуна имплементација директиве, као и препорука ФАТФ-а, конвенција Савета Европе и других одговарајућих директива и уредби.

3) САДРЖАЈ

По угледу на представнике политичко-привредне елите, жеља за брзим богаћењем постаје општеприхваћени модел пословног понашања. С друге стране, закони се крајње селективно примењују, те у таквим условима долази до суноврата пословног морала. Криминалци и разни „пословни људи"', судећи по њиховој присутности у друштвеном животу и медијима, рекламирају се као бизнисмени и друштвено пожељни модели понашања. У Србији, једно од најефикаснијих средстава за „прање новца" представља оснивање тзв. фантомских фирми. На пример, само у Ваљеву регистровано је преко 800 оваквих фирми, које никога не запошљавају на неодређено време, а оствариле су око 200 милиона долара обрта, или пак, податак да је у

terrorist financing, 2005, *Official Journal L* 309/15 of 25.11.2005), Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005.

[16] Уредба 1781/2006 прописује обавезу да информације о налогодавцу прате трансфер новца ради спречавања, истраживања и откривања прања новца, као и финансирања тероризма. Видети: *Regulation No 1781/2006 on information on the payer accompanying transfers of funds of 15th November 2006,* Интерент: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/Lex UriServ.do?uri=OJ:L:2006*.* Уредба број 1889/2005 односи се на контролу промета готовог новца при уласку и изласку у ЕУ. Видети: *Regulation EC No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community,* Интернет: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/.../2005/l.../l_30920051125en00090012.pdf. Директива Комисије број 2006/70/ЕЦ о мерама имплементације за Директиву број 2005/60/ЕЦ у вези с политички експонираним лицима и техничким критеријумима за поједностављену проверу клијената и за изузетке на основу финансијских активности која се спроводе у органиченом обиму од 01. августа 2006. године. Видети: *Commission Directive 2006/70/EC laying down measures for Directive 205/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards to the definition of „politically exposed person" and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis,* Интернет: kzpeu.seio.gov.rs/Revidirani_NPI_2009-10.doc.

невеликом Вршцу регистровано око 40 омладинских и студентских задруга.[17] Осим тога, користиле су се и друге методе, попут коришћења средстава примарне емисије, коришћења „јефтиних" кредита који су се због инфлације брзо обезвређивали, потом добијање ексклузивних права дистрибуције и монопола на појединим категоријама роба на основу увозних и извозних дозвола, коришћење фиктивних и фризираних уговора или „надуваних'' фактура између приватног и друштвено/државног предузећа, и др. Илустрације ради, последњих година Србију потресају многобројне афере које се односе на прање новца, а које су по актерима тих афера добиле ироничне називе, као што су: „шећер", „панцир", „кофер", „ериксон", „мобтел", „сателит", „Књаз Милош", „трговински суд", и друго.[18] Иначе, кривично дело прања новца јавља се у три облика и то: основни, тежи и посебан облик. Затим, у погледу учиниоца, дело може бити учињено, како с умишљајем тако и из нехата. При томе, висина „опраног" противправно стеченог новца представља квалификаторну околност овог кривичног дела. У Србији, Закон о спречавању прања новца прописује радње и мере које се предузимају ради откривања и спречавања прања новца.[19] С циљем откривања и спречавања прања новца предузимају се одговарајуће радње и мере, у току и после пријема, замене, чувања и коришћења имовине, полагања и подизања готовог новца и ефективног страног новца с рачуна, преноса имовине преко државне границе, склапање послова којима се стиче имовина или другог поступања са том имовином. У смислу Закона под обвезницима се подразумевају: правна лица, предузетници и физичка лица која обављају послове који се односе на: управљање имовином за друга лица; факторинг и форфетинг; лизинг; издавање платних картица и пословање с тим картицама; промет непокретности; промет уметничких предмета, антиквитета и других предмета веће вредности; обрада и промет племенитих метала и драгог камења; организација путовања; поседовање у преговорима у вези с давањем кредита; посредовање и заступање у осигурању и организовање аукција. Законско третирање прања новца и предвиђање широке лепезе репресивних мера и поступака управљених ка откривању, спречавању и сузбијању различитих активности прања новца или помагања у прању новца требало би да Србију уведу у круг оних држава које организованом, системском и континуираном активношћу различитих друштвених субјеката покушавају да спрече ову нарастајућу друштвену опасност. При томе, у овој борби и наша земља рачуна на помоћ других земаља, односно читаве међународне заједнице. Ово стога, што појава прања

[17] Дневни лист, *Политика*, Београд, од 23.12.2014, стр. А6.

[18] Небојша Теофиловић, Миленко Јелачић, op.cit., стр. 48.

[19] *Службени гласник РС*, бр. 107/2005.

новца представља изузетно штетну појаву за сваку земљу, те има способност да се стално развија и добија нове облике, да се све више интернационализује и поприма форме транснационалног организованог криминалитета, прилагођавајући се не само унутар једне земље, него и међународном окружењу. Законодавни оквир из 2009. године и даље, пре теренске посете, није предвиђао у складу са Посебном препоруком VII обавезе прибављања детаљних информација о налогодавцу у случају домаћег платног промета, проверу идентитета налогодавца у складу са ФАТФ Препоруком 5, барем када се ради о електронском трансферу у износу од 1.000,00 евра и више, постојање санкција за фирме које се баве трансфером новца у случају да не испуне обавезе из Посебне препоруке VII. Након теренске посете Манивал-а изменама и допунама Закона из 2009. године прописано је и обраћање посебне пажње на ризик од прања новца који произилази из примене нових технолошких достигнућа који могу омогућавати анонимност странке (нпр. електронско и телефонско банкарство, употреба банкомата, и др.), као и неуобичајене трансакције (у смислу ФАТФ Препроруке 11, да се ради о сложеним и неуобичајено високим износима, које карактерише нестандардни начин извршења, вредност или повезаност).

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Ради усаглашавања са променама међународних стандарда у овој области, и то: ФАТФ 40 препорука против прања новца и 9 специјалних препорука против финансирања тероризма (*Методологу ФАТФ 40+9),* Директивом 2005/60/ЕС Европског Парлемента и Савета о спречавању коришћења финансијског система у сврхе прања новца и финансирања тероризма, тј. Трећом директивом (*Third Directive),* Варшавском конвенцијом (*VarsavskaCoE Convention ETS 198),* Директивом 2006/70/ЕЗ која уређује мере за спровођење Директиве 2005/60/ЕЗ (*Commission directive of 1 Аугуст 2006),* Уредбом број 1889/2005 о контроли уласка и изласка готовине из Заједнице *(Regulation on controls of cash)* и УН Конвенцијом о сузбијању финансирања тероризма *(Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)* донет је 2009. године Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма.[20] Законом се разрађује: укључивање захтева за спречавање и откривање финансирања тероризма у финансијски систем Републике Србије; стварање јединствене листе обвезника; мере познавања и праћења странке и превентивни приступ базиран на степену ризика; обавеза спровођења мера у страним државама; обавеза одређивања овлашћеног лица, редовног образовања запослених и унутрашња контрола; поверавање одређених

[20] Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, „Службени гласник РС“, бр. 20/09, измене и допуне објављене у „Службеном гласник-у РС“, бр. 72/09 и 91/10.

радњи трећим лицима; ограничење готовинског пословања; надлежност и задаци тела одговорног за спречавање прања новца и финансирања тероризма; повратно извештавање обвезника; пренос физички преносивих средстава плаћања преко државне границе; заштита доставе информација у доброј вери; обавеза вођења евиденције и статистике; дефинисање надзорних тела по појединим секторима; прописивање ефективних, пропорционалних и превентивних казни. У складу са ФАТФ Препоруком 5 Закон дефинише приступ прању новца и финансирању тероризма базиран на ризику. У току теренске посете Манивал-а све финансијске институције још увек нису биле примениле превентивни приступ спречавању прања новца, на бази процене ризика. Законом је, сходно захтевима ФАТФ Препоруке 6, прописана обавеза финансијским институцијама да утврђују да ли је клијент политички експонирано лице *(politically exposed persons-PEP)* и да примењују појачане мере у складу са тим. Када је у питању кореспондентско банкарство, пре доношења Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма, нису били прописани захтеви ФАТФ Препоруке 7, тј. банке нису биле у обавези да размотре систем за борбу против прања новца и финансирања тероризма код кореспондента; није било изричите обавезе да све финансијске институције морају у потпуности разумети природу пословања кореспондентске институције односно да утврде репутацију инситутуције и квалитет њеног надзора, укључујући и да ли је та институција била предмет истрага за прање новца или финансирања тероризма, односно мера надзорног органа. Тек Закон из 2009. године предвиђа обавезе које финансијске институције морају извршавати приликом успостављања, односно вођења лоро кореспондентског односа. Након теренске посете, кореспондентским односом је обухваћено и вођење "пролазних рачуна" *(payable through accounts)* и то тако да „обвезник не може успоставити лоро кореспондентски однос са страном банком или другом сличном институцијом на основу којег та страна институција може користити рачун код обвезника за директно пословање са својим странкама." У складу са ФАТФ Препоруком 9 обвезници се могу ослонити на посреднике или неке треће стране да изврше идентификацију клијента и процедуру провере, примењујући одговарајућу дужну марљивост у пословању са клијентом *(Customer due diligence-CDD),* под условом да основна одговорност за идентификацију клијента и проверу остаје одговорност обвезника који се ослања на такву трећу страну. Прописано је да обвезник не сме да повери вршење мера познавања и праћења странке трећем лицу ако је странка офшор *(off-shore)* правно лице или анонимно друштво. Такође, треће лице не сме бити из државе која је на листи држава које не примењују стандарде у области спречавања прања новца, офшор правно лице или квази банка; треће лице је дужно да обвезнику на његов захтев без одлагања достави све информације и копије документације у вези са крајњим власником клијента.

Предвиђена је и забрана успостављања пословног односа и набрајају се случајеви када обвезник не може да успостави пословни однос преко трећег лица (нпр. уколико је треће лице утврдило и проверило идентитет странке без њеног присуства, уколико обвезник од трећег лица није претходно добио идентификационе документе о странци, итд.).

5) ИЗВОРИ

- Beare, E., M., Schneider, S., *Money Laundering in Canada-Chasing Dangerous Dollars,* University of Toronto Press, Canada, 2006.
- *Commission Directive 2006/70/EC laying down measures for Directive 205/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of „politically exposed person" and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis,* Интернет: kzpeu.seio.gov.rs/Revidirani_NPI_2009-10.doc
- Commission staff working document Report on the application by Member States of the EU of the Commission Recommendation on directors remuneration, Brussels, 13.07.2007 SEC (2007) 1022, Интернет: htpp://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/directors-remun/sec200771022_en.pdf.
- *Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, 2005. (Official Journal L 309/15 of 25.11.2005.),* Интернет: http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005.
- Europen Central Bank: TARGET 2 – The Payment System of the Eyrosistem an Main, 2008, Интернет: htpp://www.ecb.eu
- *Financial Action Task Force: (1990) The Forty Recommendations of Financial Action Task Force on Money Laundering, Paris,* Интернет: www.fatf-gafi.org
- *Financial Action Task Force: (2004) Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations,* Paris, Интернет: www.fatf-gafi.org
- Ministarstvo finansija-Uprava za sprečavanje pranja novca: (2010) *Progress report and written analysis by the Secretariat of Core Recommendations,* Интернет: www.apml.org.rs
- *Regulation EC No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community,* Интернет: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/.../2005/l.../l_30920051125en00090012.pdf.

- *Regulation No 1781/2006 on information on the payer accompanying transfers of funds of 15th November 2006,* Интернет: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006.
- The Heathrow Group's European Compensation Guidellines, Интернет: http/: www.the.be
- Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, *Сл. гласник РС*, бр. 20/09, 72/09 и 91/10.
- Закон о спречавању прања новца, *Сл. гласник РС*, бр. 107/05 и 117/05.
- Закон о спречавању прања новца, *Сл. гласник СРЈ*, бр. 53/01.
- Закон о тржишту капитала, 2012, *Сл. гласник РС*, бр. 31/2011.
- Кривични законик Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09.
- Марковић, П., *Правни живот,* „Прање новца", вол. 55, бр. 9, 2006.
- Петровић, П., Живковић, А., „Банкарски менаџмент систем у ванредним ситуацијама", Анали економског факултета у Суботици, бр. 28, Vol. 48; 2012.
- Петровић, П., Мирковић, А., „Преглед и анализа регионалне политике Европске уније", Коаутор М.Сц. Андријана Мирковић, Европско законодавство, 2013, бр. 43-44/13.
- Фијат, Љ., Радовић, М., „Директива 2005/60/ЕЗ (III Директива) о спречавању коришћења финансијског система у сврху прања новца и финансирања тероризма", у: *Друштвени изазови европских интеграција – Србија и упоредна искуства,* Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2010.
- Фијат, Љ., *Спречавање прања новца у области банкарства,* Економски факултет, Београд, докторска дисертација, 2010.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Корупција и прање новца, у виду концентричних кругова, преливају се са виших на ниже нивое политичкок одлучивања, обухватајући читаве друштвене слојеве. Постоји мноштво узрока корупције у привреди, али њени појавни облици могу се различито манифестовати односно испољавати. С друге стране, нелегално стечен новац криминалци троше и инвестирају на различите начине, а најчешће се групишу у следећа, основна, четири сета: 1) Трошење нелегално стечене добити куповином робе и улажући средства у угоститељство и хотелијерство; 2) Инвестирање „прљавог" новца у услужне делатности (посебно такси службе), а да би овакве новчане трансакције биле стручно обављене криминалци ангажују адвокате и подмићују банкарско

особље; 3) Криминалци себи и својој породици, уложеним инвестицијама, које су нелегално остварили, обезбеђују висок друштвени статус стичући тако могућност да се удруже са политичарима и имају утицај на законодавну активност коју прилагођавају својим интересима; 4) Криминалци имају „своје" политичаре које плаћају и тако учествују у политичком животу земље обезбеђујући своје интересе на највишем друштвеном животу.[21] Корупција и прање новца се врло често скривају помоћу „тамне бројке" која проистиче из невидљивости и прикривености, а посебно чињенице да се ова кривична дела тешко благовремено уочавају, односно вешто прикривају обилатом помоћи и подршком бирократије, технократије и плутократије у конкретном друштву и друштвеном систему. Дакле, многа дела корупције крију се у неким другим кривичним делима или различитим облицима деловања, која на први поглед изгледају сасвим легална. Основни типови корупције су у директној вези с функционисањем правне државе, односно како се остварује, крши и доноси право. Сходно томе, три основна типа корупције су: додатно плаћање јавном службенику за остваривање права, односно за добијање права (добра или услуге), или за његово убрзавање која, по закону, следују појединцу или привредном субјекту; подмићивање уз кршење права, односно закона или подзаконског акта, а то значи стицање права (добра или услуге) која коруптора не следује по закону или подзаконском акту, који могу имати широк дијапазон и подмићивање ради мењања закона, односно прилагођавање законске, или пак, подзаконске регулативе (разних уредби, наредби и прописа) интересима коруптора, ради остваривања добра или услуге.[22] Први и други тип корупције најчешће припадају класичној корупцији, док је други повезан с криминалом. Међутим, не само код другог него и код првог и трећег типа, према строжој класификацији, није јасна граница између корупције и криминала, зато су они и санкционисани у кривичном закону. У исто време, због преклапања ова два типа корупције понекад није јасна разлика између добијања права и кршења закона: у оба ова случаја, злоупотребљава се службени положај или се крши закон а то, између осталог, отежава анализу и идентификацију. Подређеност правосудног система извршној власти утицало је на то да су разни облици мита и корупције пролазили мимо закона, односно некажњено. Стога се корупција раширила и постала саставни део начина пословања, заправо ушла у све поре друштва и постала, готово јавна ствар. Истовремено, нема битне разлике с обзиром на то која је политичка опција у том моменту на власти. Морална криза и сиромаштво, на једној, заокупљеност већине становништва

[21] Слободан Вуковић, *Корупција и владавина права,* ИДН – Драганић, Београд, 2003, стр. 101-148.

[22] Ibid., стр. 169-177.

голим преживљавањем и због дугог трајања, па самим тим и навикавањем на корупцију, на другој страни, спречили су широку осуду грађана ове изразито деструктивне појаве. Заправо, осуда ове појаве, на једној страни, начелне је природе, а на другој постоји знатна спремност грађана у настојању да реше своје проблеме, да учествују у корупцији. Без познавања појавних облика, који се брзо мењају и тешко уочавају, надлежни државни органи не би били у могућности да спрече и сузбију корупцију. Дакле, познавање појавних облика привредног криминаллитета, посебно корупције и прања новца, потребно је како би се: сагледали услови, узроци и друге релевантне околности које погодују настанку ових (не)дела у датом периоду, и благовремено, односно ефикасно предузимале мере од стране државе и других субјеката друштва с циљем спречавања и сузбијања корупције. Отклањањем таквих околности, свесном и организованом активношћу широке лепезе друштвених снага, сигурно је да би се смањила опасност од разарајућих последица корупције. Контрола, као један од моћних начина превенције, треба да обухвати све области привредних и ванпривредних делатности које су угрожене корупцијом и прањем новца. Она омогућава да се благовремено уоче нови облици привредног криминалитета и идентификују кривична дела корупције и прања новца. Нарочито, треба имати у виду да са развојем међународних економских и других веза, корупција и прање новца добијају нове појавне облике, уз стално усавршавање и коришћење нових и разноврсних метода и средстава који се све више примењују у пракси. Борба против корупције и прања новца у националним и међународним оквирима веома је комплексна и захтева коришћење посебних средстава и метода, као и изналажење нових. Посебан проблем представља чињеница да се корупција, као и прање новца, ретко јављају у чистом и огољеном облику. Зато, и поред свих предузетих мера, ниједна земља не може да констатује да је искоренила корупцију, односно њен најопаснији вид политичку корупцију, нити је спречила прање новца, него је само могла да их ограничи до нивоа друштвене опасности која има, иоле, толерантне оквире. Ради ефикаснијег сузбијања појава корупције и прања новца предузето је мноштво акција, радњи и мера, не само на домаћем него и на међународном нивоу. Те активности и мере обухватале су низ правних аката, етичких кодекса и стандарда у домену казненог, привредно – финансијског и других области права и друштвено – политичког живота. Многе правне и етичке норме треба да делују на свест и савест политичких, привредних и правних, домаћих и међународних субјеката, с циљем превенције, односно спречавања настајања корупције и прања новца и

[23] Одредбе о идентификацији и верификацији стварног власника налазе се у чл. 3. и 36, те Поглављу II које се односи на принцип дужне пажње странке/клијента, као и у уводном делу тачке 9-13, 23. и 39.

санкционисања ових криминалних активности. Корупција и прање новца су последица неефикасног функционисања институција система, тако да борба против ових друштвено негативних појава представља и настојање за реформисањем институција, јер се само на тај начин може супротставити овим изразито негативним активностима, али и подизањем животног стандарда становништва на виши ниво него што је сада. Закон из 2009. године задовољава одредбе чл. 3 III Директиве у вези дефиниције стварног власника странке.[23] Прописана је обавеза утврђивања стварног власника странке, тј. физичких лица која су имаоци више од 25% имовине, чиме се тренутни власнички удео од 10% повећао у складу са III Директивом ЕУ. Обвезник је дужан да утврди податке и о власницима другог правног лица, уколико је неко друго правно лице 25% власник странке која је правно лице. Даље утврђивање правих власника није потребно уколико је власник странке јавно акционарско друштво. Законом је прописано да се не мора достављати оверена документација, већ је довољан увид на веб сајт Агенције за привредне регистре, чиме би се смањио обим документације која се прикупља. Обвезници морају имати установљене политике и процедуре базиране на ризику за клијенте и/или трансакције. Ове политике подразумевају одвојен приступ класификацији клијената од ризика од прања новца и од ризика од финансирања тероризма. Класификација ће имати пратеће ЦДД мере, текуће надзоре и ревизије које су расподељене по катеријумима клијената и трансакција, тако да обвезник може одлучити да ли да прекине пословни однос или не. Генерално се разликују четири групе ризика од прања новца и финансирања тероризма: ризик клијента, земље, производа и ризик базиран на основу претходног искуства и знања обвезника са странком. Прописане су поједностављене и појачане мере прописне марљивости. Правни оквир Републике Србије задовољава дефиницију политички експонираних лица из III Директиве.[24] Прописана је одговорност правних лица за кривична дела, ограничење плаћања робе или услуга у износу од 15.000 евра или више (и у виду више повезаних трансакција).[25] У свакој земљи у којој функционише ефикасан банкарски

[24] Члан 2. тачка 1. директиве 2006/70/ЕЗ изричито наводи да под појмом политички изложених особа сматра физичка лица која су на истакнутим јавним функцијама и чланове најуже породице тих лица за које се зна да су блиски сарадници тих лица. Мере појачаног *due diligence* за лице које је престало да обавља истакнуту јавну функију, неку од напред поменутих, у периоду од најмање годину дана, овлашћени субјект није обавезан да примењује и да ово лице сматра за политички експонирано лице.

[25] Директива 2005/60/ЕЗ (III Директива) о спречавању коришћења финансијског система у сврху прања новца и финансирања тероризма, зборник радова *Друштвени изазови европских интеграција - Србија и упоредна искуства, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад.*

систем банке морају вршити детаљне финансијске прегледе ради спречавања коришћења њихових институција у сврхе прања новца и финансирања тероризма. Оптимални услови за прање новца су слаби АМЛ закони, технологија која се развија и неконзистентни интернационални банкарски стандарди. Спровођење АМЛ/ЦФТ правила која се примењују на финансијске системе увелико се разликује међу земљама у истој регији.[26] Из тог разлога, доласком највећих банкарских групација у Републику Србију, пре свега из Аустрије, Француске, Италије и Грчке, очекивало се побољшање интегритета ових стандарда, као и наглашавање ефикасних механизама надзора над спровођењем спречавања прања новца и финансирања тероризма. С обзиром да се, сходно међународним стандардима, од домаћих банака са страним капиталом очекује да спроводе процедуру „Упознај свог клијента“ *(Know Your Client-KYC)* у истом обиму као и матично друштво, очекивало се да ће постојати разлика у одговорима банака на анкетни упитник „Спречавање прања новца“ *(Anti-money laundering-AML)* у зависности од примене препоручених ФАТФ мера у матичној земљи у односу на локалну регулативу. Република Србија је у процесу приступања Европској унији. У току 2009. и 2010. године донет је већи број закона и других прописа надлежних органа који утичу на спречавање и сузбијање организованог криминала, прања новца и финансирања тероризма. Ради усаглашавања са захтевима комитета Манивал-а Савета Европе сходно Извештају о трећем кругу евалуације Републике Србије (детаљне оцене за критеријуме ФАТФ-а, као и мере које је неопходно предузети), а у циљу унапређења правног оквира, донет је Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма и извршене измене Кривичног законика. Правни оквир Републике Србије састоји се од криминализације прања новца која испуњава међународне стандарде, принципа криминализације који је заснован на приступу да претходно кривично дело за прање новца може бити свако кривично дело из кога може да проистекне добит *(all crime approach)* и мандата за замрзавање, заплену и конфискацију незаконито стечених прихода. Измењене су и казненоправне одредбе о прању новца. Неопходно је отклањање недостатака у примени неких одредаба које се односе, нарочито, на инкриминисање дела финансирања тероризма, механизма замрзавања и трајног одузимања

Љ. Фијат, М. Радовић, „Директива 2005/60/ЕЗ (III Директива) о спречавању коришћења финансијског система у сврху прања новца и финансирања тероризма”, у: *Друштвени изазови европских интеграција – Србија и упоредна искуства,* Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2010; *Progress report and written analysis by the Secretariat of Core Recommendations 1*, Интернет: www.apml.org.rs.

[26] *Anti–money laundering/Combating the financing of terrorism* (Спречавање прања новца и финансирања тероризма).

имовине, као и мере за испуњење услова у складу са Резолуцијом СБ 1267 (1999) и потоњих резолуција и Резолуције СБ 1373 (2001) и потоњих резолуција. У условима економске и политичке међузависности у свету, нису довољни само притисци и подстицаји за усвајање AML&CFT процеса, већ је неопходна сарадња и партнерство свих субјеката, а посебно финансијских институција које су идентификоване као главни носиоци спречавања прања новца и финансирања тероризма, независно од тога да ли се ради о домаћим или домаћим банкама са страним капиталом. Поверење у финансијски сектор у великој мери зависи од уверења привреде и грађана да банке своје функције обављају у оквиру прописа, поштујући високе етичке и професионалне стандарде, а тиме се обезбеђује и монетарна стабилност и стварање пословног амбијента за развој финансијског тржишта, привлачење иностраног капитала и убрзани привредни развој.

УДК: 366.542(497.11:4-672EU)
366.542(497.6:4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 142–158
Изворни научни рад

др Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ[1]
др Емир СУЏУКА[2]

УСКЛАЂЕНОСТ ПРАВА ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

This paper analyzes the relevant legislation in the field of consumer protection in the European Union and gives a comparative analysis of the legislation of the Republic of Serbia and Bosnia and Herzegovina on their path to the European Union. All member states, as well as candidate countries or potential candidates for EU membership, have to introduce into the national legislation the adequate standards of consumer protection regulated by primary and secondary EU legislation. The Republic of Serbia and Bosnia and Herzegovina have introduced the specific legislation regulating this area, making it separated from the *lex generalis* regulations of the Law of Obligations, which indicates the importance of this area and the need for reform of the most important legislation in the field of contractual relations, the Obligations Act from 1978, which must be adapted to new social trends, and regional and universal integration processes and among other important provisions it should improve the standards of consumer rights protection.

Key words: unification, contract law, consumer protection, reform.

1) УВОД

Потрошач је физичко лице, које купује робе и услуге од трговаца на тржишту за своје приватне сврхе, односно за личне или породичне потребе

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

[2] Правни факултет у Сарајеву, Интернационални Универзитет.

због крајње потрошње. Потрошачки уговор је, према томе, уговор између трговца (продавца) који делује у оквиру своје привредне или професионалне делатности (као продавац) и лица које делује приватно, за себе, изван своје привредне или професионалне делатности (као купац).[3] Јединствено тржиште Европске уније једно је од највећих малопродајних тржишта на свету. Грађанима и предузетницима омогућује слободно трговање изван националних граница у свим државама чланицама ЕУ, те на Исланду, у Лихтенштајну и Норвешкој, а потрошачима унутар ЕУ даје богату, флексибилну и квалитетну понуду, те вредност за новац.[4] Темељна улога политике ЕУ за заштиту потрошача је помагање потрошачима да искористе те могућности на најбољи могући начин. Њоме се, осим тога, потичу привредни раст и друштвене промене. Издаци потрошача чине 57 % бруто домаћег производа (БДП) ЕУ. Давањем активне улоге потрошачима на јединственом тржишту, може се повећати привредни раст и развој.[5]

Прве одредбе којима су се штитили интереси потрошача појављују се већ крајем 19. и у првој половини 20. века у појединим прописима неких развијенијих европских држава, као што је на пример немачки закон из 1894. године који обавезује продавца да врати све новчане рате купца у случају непридржавања уговора или холандски Трговачки закон из 1935. године који се односи на сигурност производа и здравље потрошача.[6] У САД-у 1905. инцидент у месној индустрији покренуо је жестоке реакције потрошача који су почели захтевати појачану контролу, што је резултирало доношењем Закона о контроли меса, те оснивањем Агенције за контролу и означавање лекова и хране, и Федералне трговинске комисије.[7] Процес је испочетка био интензивнији у САД-у, с обзиром на то да су тамо потрошачи били организованији па је 60-их година прошлог века донет низ аката за заштиту потрошача, на пример: Одлука о стављању видљивих упозорења о штетности пушења на паковања цигарета (1965), Одлука о поштеном паковању и означавању производа да се спречи лажно означавање производа (1966), Одлука о заштити деце којом се допушта да Федерална трговинска комисија повуче с тржишта производе који су опасни за децу (1966), Одлука о поштеном зајму новца која је требала регулисати потрошачко кредитирање (1968). Такође, 1962. године усвојена је Декларација о основним правима потрошача, тзв. Кенеди декларација. Формирале су се и специјализоване агенције и

[3] P. Klarić, M. Vedriš, *Građansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009, str. 417.

[4] „Потрошачи“, потрошач на првом мјесту, заштита сигурност и права потрошача приоритет је свих политика ЕУ”, Европска комисија, *Политика ЕУ,* Луксембург, 2014, стр. 3.

[5] Ibidem

[6] LJ. Mintas Hodak, *Pravno okružje poslovanja*, Mate, Zagreb, 2010, str. 334.

[7] Ibdem, стр. 327-328.

комисије у циљу заштите интереса потрошача. Међутим, најважнији искорак у заштити потрошача представља Закон о правима потрошача који је амерички Конгрес усвојио 1972. Он прокламује четири основна права потрошача: право на сигурност, право на информацију, право на избор, те право да се чује и уважава потрошачева реч. На основу тог закона у САД-у је основана Савезна комисија за сигурност потрошачке робе (FTC – Federal Trade Commission) која је надлежна за заштиту потрошача.[8] У Европској унији, на иницијативу Европског парламента, Комсија је 2001. године у свом обавештењу о Европском уговорном праву, покренула опширну дебату о оправданости стварања јединственог грађанског законика.[9] Како потрошачко право према свом обиму чини већински део уговорног права ЕУ, као најразвијеније области грађанског права ЕУ, потрошачко право је представљало тежиште ове иницијативе.[10] Ова чињеница довољно говори о значају потрошачког права у ЕУ, а што свакако значи и унапређење националних законодавстава земаља чланица и потенцијалих земаља чланица ЕУ у овој области. У овом раду биће дат кратак преглед историјског развоја заштите права потрошача у Републици Србији и Босни и Херцеговини, затим анализа актуелног националног законодавства и садржај актуелног законодавства ЕУ, те ће на крају бити резимиран значај ове области за даљи развој правних система који су предмет анализе у овом раду.

2) ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Историја заштите потрошача у Републици Србији и Босни и Херцеговини може се начелно поделити на два периода. Први је период онај у коме су ове две државе у саставу Југославије, а други онај послератни, од 1995. године до данас. И један и други период имају своје етапе развоја.[11] У првом периоду заштита потрошача се не разликује од заштите потрошача у републикама ФНРЈ, а касније СФРЈ. До појаве Устава СФРЈ и Закона о удруженом раду 1974. године међу босанскохерцеговачким ауторима (ни правницима ни економистима) готово да и нема интереса за област заштите потрошача. Тај интерес није био, истини за вољу, претерано присутан ни у југославенском праву.[12]

Први облици заштите потрошача јављају се у време рационалних метода дириговане дистрибуције роба, непосредно иза Другог светског рата, у облику

[8] D. Zlatović, *Nepošteno tržišno natjecanje i poslovna praksa*, Organizator, Zagreb, str. 7.

[9] Z. Meškić, „Direktiva 2011/83/EU o pravima potrošača od oktobra 2011 godine“, Sl. list EU 2011, *L304/64*, *Nova pravna revija*, časopis za domaće, njemačko i evropsko pravo, br. 1/2012. str. 43.

[10] Ibidem

[11] М. Трифковић, *Право конкуренције*, Свјетлост, Сарајево, 1981.

[12] А. Куловић, *Заштита потрошача у БиХ – традиција и појмови*, *Транзиција*, 2001, бр. 25-26.

инспектора чији је задатак био да спречавају неправилан однос трговине према потрошачима.[13] Први видови организоване заштите потрошача у Босни и Херцеговини су савети потрошача.[14] Формирају се 1955. године као реакција на стихијско економско функционисање трговине које је било у потпуном нескладу са друштвеним карактером посредника између произвођача и потрошача.[15] На простору Босне и Херцеговине, на коме је деловало 566 трговачких предузећа, формирано је укупно 165 савета потрошача у 56 општина. Њихов превасходни задатак био је унапређење трговине и ефикасних мера за боље снабдевања градова и индустријских центара. Међутим, само формирање потрошачких савета није знатније допринело и побољшању снабдевености, пре свега јер су чланови савета потрошача очито били „кадровици" који су били чланови још неколико сличних савета или друштвених организација у ондашњем ССРН (Социјалистичком савезу радног народа). Уз то, и сами савети (њих 161) били су организовани при трговачким организацијама и служили су углавном кад је самим трговачким организацијама требала сагласност за употребу резервног фонда или тражења инвестиционих кредита, а на шта их је обавезивала Уредба о трговинској делатности. Анкета о раду савета потрошача показала је потпуни формалистички однос органа општинских власти према њиховом раду, а ни Основне организације ССРН, као ни среске трговинске коморе нису показале озбиљност у схватању институције савета потрошача. И поред своје неефикасности, правно су постојали све до доношења Устава из 1974. године.[16] У законодавном погледу заштита потрошача ослањала се на Закон о промету роба и услуга са иностранством[17] ради сузбијања нелојалне конкуренције и Закон о регулисању пословних односа на тржишту.[18] Устав СФРЈ из 1974. године формулира инситуционалну основу организовања потрошача у мјесним заједницама, самоуправним интересним заједницама, општинама и сл. И Устав СФРЈ[19] и Устав СРБиХ[20], такође, предвиђају да су организације удруженог рада које се баве прометом услуга и роба за непосредну потрошњу дужне да сарађују са самоуправно организованим потрошачима. Заштита потрошача је само

[13] М. Чеђез, С. Максимовић, Доходновни односи у теорији и пракси, трећа књига, Економски институт и Свјетлост, Сарајево, 1985, стр. 181-268.

[14] Ibidem.

[15] С. Станковић, *Организација и рад савјета потрошача: Још увијек неорганизован утицај потрошача на рад трговине*, Сарајево, 1957, стр. 273-275.

[16] А. Куловић, op.cit.

[17] *Службени лист ФНРЈ*, број 27/62.

[18] *Службени лист ФНРЈ,* број 30/62.

[19] *Службене новине СФРЈ,* број 9/74.

[20] *Службени лист СР БиХ,* бр. 4/74. и 21/76.

начелне природе и она потрошачима треба да обезбеди: 1) право на сигурност у односима са трговином на мало при куповини робе; 2) право на заштиту базних интереса (здравље, остварење економског циља, накнада штете, информисање, и сл.); 3) право на организовање у одређене асоцијације и структуре, које им омогућавају да ефикасно обезбеђују своје интересе у складу са основним начелима социјалистичког и самоуправног друштвено-економског система.[21] Детаљније нормативно регулисање заштите потрошача налази се у Закону о удруженом раду, Основном закону о промету робе и Закону о основама система цена и друштвеној контроли цена. Закон о удруженом раду[22] предвиђа да потрошачи имају право на самоуправно организовање ради утицаја на развој производње и услужних делатности којима се задовољавају њихове потребе, ради спречавања монопола и ради обезбеђења заштите њихових интереса. Закон о основама система цена и друштвеној контроли цена[23] прописује више видова утицаја организованих потрошача, као што је заједничко формирање новоа цена, контрола цена и сл. Закон о промету робе[24] предвиђа закључивање самоуправних споразума организација потрошача са одговарајућим организацијама удруженог рада (пример: организација потрошача месне заједнице са ООУР која врши промет роба или услуга за непосредну потрошњу). Организациона хијерархија потрошача према Закону о удруженом раду требала је ићи од организације потрошача у месној заједници до републичког савета потрошача. Међутим, као и код савета потрошача двадесет година раније и организације потрошача предвиђене Законом о удруженом раду нису имале скоро никаквог утицаја на снабдијевање и развој трговине. То уосталом најбоље показују и резултати истраживања у оквиру пројекта рађеног десет година након доношења Закона о удруженом раду. У периоду 1992-1995. заштита потрошача се везује искључиво уз настојања да се ова правно-економска активност приближи законодавству Европске уније. С тим циљем су и донесени закони који штите потрошаче, али и потакнуто оснивање удружења потрошача која би требала бити носилац активности заштите.[25] С обзиром да је опредељење и Републике Србије и Босне и Херцеговине да се укључују у интеграционе токове са Европском унијом, сасвим је и било логично за очекивати да ће у своја национална законодавства унети прописе који се баве заштитом потрошача, а који су ослоњени на досадашње Европско законодавство у овој области.

[21] А. Куловић, op.cit.

[22] *Службени лист СФРЈ*, број 53/76.

[23] *Службени лист СФРЈ*, број 1/80.

[24] *Службени лист СФРЈ* број 1/67; Стари закон није укинут – на права заштите потрошача односе се чланови 15, 16, 17, 23. (став 3), 63. и 72. (став 2. тачка 3).

[25] А. Куловић, *Заштита потрошача у условима олигопола телеком оператора*, Правни факултет Сарајево, Магистарски рад, 2010.

3) ЗАКОНОДАВСТВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Заштита потрошача у Републици Србији нормирана је најприје чланом 90. Устава Републике Србије,[26] који је предвиђа као уставну обавезу државних органа. На тај начин је заштита потрошача препозната као посебна политика у правном систему Републике Србије. Обавеза заштите потрошача преузета и потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању.[27] Члан 78. ССП-а захтева сарадњу уговорних страна на усклађивању стандарда заштите потрошача у Србији са стандардима који постоје у Европској унији. Законски оквир политике заштите потрошача чини Закон о заштити потрошача усвојен 12. октобра 2010. године, чија је примена почела 1. јануара 2011. године.[28] Законом се уређују права потрошача, услови и средства њихове заштите, права и обавезе удружења која делују у циљу остваривања заштите, вансудско рјешавање потрошачких спорова и права и обавезе државних органа када је реч о заштити потрошача. Законом су имплементиране одредбе 15 кључних европских директива из ове области и успостављен је правни оквир који омогућава приближавање заштите потрошача у Србији европским стандардима.[29] Модалитети заштите потрошача код потрошачког кредитирања у државама чланицама Европске уније су осигурани посебном директивом Европског парламента и Већа, те је због тога 2011. године донет и Закон о заштити корисника финансијских услуга чији је основни циљ био усклађивање законодавства са Директивима о потрошачким кредитима.[30] За разлику од одредби Закона о облигационим односима (ЗОО)[31] у области уговорног права које су по правилу диспозитивне природе, тј. важе уколико се уговорне стране не договоре другачије, одредбе ЗЗП су императивне. На пример, правила ЗОО која се тичу уговора о организовању путовања значајним делом су диспозитивне природе. Правила ЗЗП којима се потрошачу гарантују одређена права приликом закључења уговора у туризму су императивна.[32] У

[26] Устав Републике Србије, *Службени гласник РС,* бр. 98/06", члан 90.

[27] *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 83/2008.

[28] *Службени гласник Републике Србије*, бр. 73/2010.

[29] Н. Лазаревић, М. Ђуровић, М. Лазаревић, М. Ђинђић, *Студија потрошачке политике у Србији, Ка европском нивоу заштите потрошача у Србији*, Центар за Европске Политике, Београд, 2013, стр. 34.

[30] М. Дукић-Мијатовић, С. Гонгета, "Consumer's Lending in the European Union", *Право, теорија и пракса,* бр. 10-12/2013, стр. 1-11; *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2011 и 139/2014.

[31] *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

[32] М. Караникић-Мирић, "On Why having Nice Laws is not enough: consumer Legislation in Serbia", Thirteenth mediterranean Research meeting, Firenza, 2012.

погледу система заштите потрошача, према ЗЗП, Влада Републике Србије доноси петогодишњу Стратегију заштите потрошача, на предлог надлежног министарства, како би се на целовит начин заштитили интереси и права потрошача.[33] Стратегија садржи дугорочне циљеве и активности, а у циљу њене реализације израђује се акциони план заштите потрошача. Такође је Законом[34] прописано да Влада образује Национални савет за заштиту потрошача са консултативном улогом, у чији састав улазе представници институција и организација које делују у складу са циљевима политике заштите потрошача – представници државних институција, савеза и удружења, као и независни стручњаци. Савет се оснива у циљу „креирања јединствене политике заштите потрошача у Републици Србији, па су у складу са тим његови задаци да предлаже мјере и активности на унапређењу политике заштите потрошача, припрема укупне анализе које ће указати на мањкавости система, учествује у изради Стратегије заштите потрошача, обавештава јавност и извештава Владу о свим питањима од значаја за ову област".[35] Правна тековина ЕУ у области заштите потрошача регулише безбедност производа за потрошаче, као и заштиту економских интереса потрошача у бројним специфичним секторима. Извори материје права заштите потрошача у Европској унији многобројни су и подложни брзој развојној динамици, па се пред државе чланице које их примењују, али и државе кандидаткиње, постављају високи стандарди у познавању и примени, како домаћег тако и европског права заштите потрошача.[36] Аналогно томе, сасвим је јасно да и у националним правима, укључујући и право Републике Србије, постоје многобројни извори који регулишу ову област.

Целовит поглед на корпус потрошачког права треба да обухвати и одредбе бројних других прописа, који у већој или мањој мери третирају ову област: Закон о облигационим односима, Закон о трговини, Закон о општој безбедности производа, Закон о оглашавању, Закон о електронској трговини, Закон о заштити корисника финансијских услуга, Закон о енергетици, Закон о телекомуникацијама, Закон о поштанском саобраћају, Закон о комуналним делатностима, закони који уређују превоз путника у друмском, железничком и ваздушном саобраћају, Закон о туризму, итд. Такође су од значаја и одређени закони који у односу на ЗЗП имају „хоризонтални" карактер, тј. ЗЗП предвиђа

[33] Члан 124. ЗЗП.

[34] Члан 126. ЗПП

[35] Образован Национални савет за заштиту потрошача, Република Србија Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација - Одељење за заштиту потрошача. Интернет: http://www. zastitapotrosaca.gov.rs/vesti.php?naslov=nacionalni-savet-za-zastitu-potrosaca.

[36] М. Дукић-Мијатовић, С. Гонгета, „Нова Директива о правима потрошача", *Европско законодавство,* бр. 51/2015, стр. 148-160.

њихову сходну примену у одређеним случајевима. Између осталих то су: Закон о прекршајима, Закон о општем управном поступку, Закон о парничном поступку, итд.[37]

4) ЗАКОНОДАВСТВО БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Босна и Херцеговина има специфичну уставну структуру успостављену Дејтонским мировним споразумом, односно Анексом 4. који представља Устав БиХ. Специфичност се састоји у томе што су подељене надлежности између централног нивоа и ентитета у већини области, осим у онима који су у искључивој надлежности БиХ што је изричито прописано Уставом. То дефинитивно оставља простора за појаву правног партикуларизма у већини области. Свака од земаља која жели постати чланицом ЕУ обавезна је ускладити национално законодавство с правном тековином Европске уније, како би могла деловати у склопу њених система и утврђених правила. Тако је и Босна и Херцеговина потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању Европској унији[38], преузела обавезу усклађивања националног законодавства. Европска унија је у децембру 2014. године започела нови приступ према Босни и Херцеговини, који предвиђа нови редослед услова како би земља напредовала ка ЕУ и решила преостале друштвено - економске изазове са којима се суочава. Ово је довело до ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) између Босне и Херцеговине и Еуропске уније 1. јуна 2015. године. ССП је заменио Привремени споразум (ПС) који је био на снази од 2008. године. У јулу 2015. Босна и Херцеговина је усвојила Реформску агенду,[39] чији је циљ борба против тешке друштвено-економске

[37] Н. Лазаревић, М. Ђуровић, М. Лазаревић, М. Ђинђић, op.cit., стр. 49.

[38] Споразум о стабилизацији и придруживању Босне и Херцеговине Европској унији потписан је 16.06.2008. године у Луксембургу. Босна и Херцеговина је извршила ратификацију у 27. октобра 2008. године, а Споразум је ступио на снагу 1. јуна 2015.

[39] Према тачки 9. Текста Реформске агенде Босне и Херцеговине за период 2015-2018. под насловом Пословна клима и конкурентност утвршено је да ће: Реформе пословног окружења ће укључити: у ФБиХ, кантонима и Брчко Дистрикту нове законе о привредним друштвима и директним страним улагањима и поједностављење и аутоматизовање регистрације пословних субјеката; убрзаће процедуре за прибављање грађевинских дозвола и прикључака за струју; олакшаће извоз наставком реформи инспекција и јачањем националне контроле квалитета, усклађене у складу с захтјевима ЕУ, испитаће изводљивост провођења фискално одрживих јавно-приватних партнерства и остваривања већег учешћа приватног сектора у развоју инфраструктуре, сви нивои власти ће сачинити (и објавити) свеобухватан попис парафискалних намета у циљу осигуравања њихове транспарентности и смањења у складу са подјелом надлежности. Интернет.: http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda.pdf (30.05.2016.)

ситуације и унапређење реформи правосуђа и државне управе.[40] Област заштите права потрошача представља јако битан сегмент усклађивања права са правном стечевином ЕУ. У Босни и Херцеговини су ту направљени одређени позитивни помаци у односу на неке друге области. У прилог томе говори чињеница да је први закон о заштити потрошача донесен на државном нивоу, што и није баш тако честа ситуација у другим областима од значаја за интеграциони пут Босне и Херцеговине.

У Босни и Херцеговини прави Закон о заштити потрошача[41] донет је 2002. године. Закон је изворно предвиђен као привремено решење, јер је у његовом чл. 140. било одређено да ће се одредбе члана 48. до члана 110. примењивати до ступања на снагу закона који регулише облигационе односе у БиХ.[42] Наиме, готово паралелно је покренута иницијатива за стварање новог Закона о облигационим односима ФБиХ, као и РС која је 2003. године реузлтирала стварањем нацрта Закона о облигационим односима ФБиХ и РС.[43] У тадашњи Нацрт ЗОО имплементирано је чак 12 потрошачких директива, чиме се у потпуности изузело подручје примене Закона о заштити потрошача 2002. у погледу облигационих права, које чине његов већински дио. Услед недостатака политичке воље Нацрт ЗОО никада није ушао у парламентарну процедуру. Након неуспеха Нацрта ЗОО одлучено је да се реформише закон о заштити потрошача из 2002. и донесе нови Закон о заштити потрошача 2006.[44] године, који јесте у појединим сегментима заменио нека несретна решења из предходног закона. ЗЗП 2006. је данас централни извор потрошачког права у БиХ.[45] Овај Закон доживио је одређене измене 2015. године и то првенствено у делу који се односи на заштиту корисника финансијских услуга.[46] Поред овог закона, који је донет на државном нивоу, у Федерацији Босне и Херцеговине 2014. године донет је и посебан Закон о заштити корисника финансијских

[40] Извјештај Еуропске Комисије о напретку Босне и Херцеговине за 2015. годину, Интернет: http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA (30.05.2016.)

[41] *Službeni glasnik BiH*, br. 17/02.

[42] С. Петрић, „Критички осврт на Закон о заштити потрошача у Босни и Херцеговини“, Зборник радова: *Друго међународно савјетовање Актуалности грађанског и трговачког законодавства и правне праксе,* Неум, 2004. година, Правни факултет Свеучилишта у Мостару, Мостар 2004, стр. 185 и даље.

[43] B. Morait, A. Bikić, *Objašnjenje uz nacrt Zakona o obligacionim odnosima u saradnji sa GTZ,* Sarajevo, 2006.

[44] *Službene novine FBiH*, br. 25/06 i 88/15.

[45] В. Мораит, “Основни видови заштите потрошача у БиХ”, *Правна ријеч,* Бањалука, III, 8, стр. 87-98.

[46] Иновиране су одредбе које се односе на потрошачке кредите, нпр. у члану 52. гдје је додан члан 52.а, који уводи забрану индексиране валутне клаузуле у страној валути, осим у еврима.

услуга,[47] који као и у Републици Србији има за циљ усклађивање законодавства са Директивом о потрошачким кредитима, а Република Српска има посебан Закон о заштити потрошача РС.[48] Иако у законодавство Босне и Херцеговине није уведена Директива о непоштеној пословној пракси[49], у закону на државном нивоу садржане су одредбе чијим тумачењем се може пружити макар минимална заштита потрошача у случају непоштене пословне праксе.[50]

5) САДРЖАЈ

Потрошачко право се у Европској унији развило не само у циљу достизања високог општег нивоа заштите потошача, већ и из потребе усклађивања неједнаких националних нивоа заштите као једне од баријера слободном кретању робе и услуга. Иако се дуго заснивало на начелу минималне хармонизације, временом је превладао принцип максималне хармонизације који државама чланицама намеће не само минимални, већ и максимални дозвољени ниво заштите. Прва акција тадашње Европске економске заједнице (ЕЕЗ), која је искључиво служила заштити потрошача[51], може се пронаћи већ у 1975. години када је донесен „први програм ЕЕЗ о политици за заштиту и информисање потрошача“.[52] У том програму утврђено је пет права, која се и сада сматрају основним правима потрошача, а та права су: право на заштиту здравља и сигурности, право на заштиту економских интереса, право на накнаду претрпеле штете, право на информисање и образовање, и право на представљање.[53] Након дефинисања, односно одређивања основних права које потрошачи имају, уследило је доношење великог броја аката у сврху заштите истих. Оно што је јако јесте да се права потрошача могу штитити прописима које би традиционално сврстали у област грађанског права, са наглашеном социјалноправном димензијом, надаље прописима из области административног права, те прописима из прекршајног и кривичног права[54]. Гледано из угла Европске уније

[47] *Službene novine FBiH*, br. 31/14.

[48] *Службени гласник РС,* бр.6/12 и 63/14.

[49] Директива 2005/29/ЕЗ Европског Парламента и Вијећа од 11. маја 2005. О непоштеној пословној пракси пословног субјекта према потрошачу на унутрашњем тржишту.

[50] DŽ. Radončić, „Zaštita potrošača od nepoštene poslovne prakse*“, Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, 2014, br. 14, str. 396.

[51] M. Wallner, *Die Angleichung der Gewahrleitungsbestimmungen im europaischen Verbraucherschutzrecht,* Wien, 2001, p. 13.

[52] *Службени лист Европске уније,* 1975, стр. 1.

[53] З. Мешкић, „Закон о заштити потрошача БиХ у свјетлу права ЕУ“, *Право и правда*, Сарајево, Vol. XI, 2012/1, стр. 421.

[54] Н. Мисита, *Основе права заштите потрошача Европске Заједнице*, Правни центар, Фонд Отворено друштво Босне и Херцеговине, Сарајево, 1997, стр. 56.

ова подела није од неког претерано великог значаја, зато што своју надлежност за регулацију потрошачког права не црпи из правног основа који омогућава доношење прописа из само једне од наведених области. Европска унија своју надлежност за доношење прописа заснива на релевантним одредбама Уговора о функционисању Европске уније члану „који омогућавају хармонизацију права која служи успостављању унутрашњег тржишта“.[55] При томе законодавац ЕУ аргументује да разлике између нациноналних прописа држава чланица стварају нелојалну конкуренцију, те да су прикладне да ограниче слободу промета робе и услуга. Једноставно говорећи, Европска унија потрошача посматра као учесника у тржишту. Оно што је јако интересантно и врло заначајно да се зна, јесте да је потрошачко право у Европској унији већински регулисано директивама, а Директиве Европске уније дефинишемо ако опште правне акте који су за државе чланице обавезујуће у огледу свог циља, али не и средства којима држава остварује тај циљ.[56] Из тога произлази обавеза држава чланица да имплементирају директиве у своје национално законодавство, при чему им је дозвољено да одступају од саме формулације одредби из директиве, уколико тиме и даље остварују циљ одредбе која је у питању.[57] Велики број потрошачких директива донето је као правни акт минималне хармонизације, што значи да оне прописују одређени ниво заштите испод које се не смије ићи.[58] Оно што је интересантно, јесте да је и поред тога државама чланицама и даље допуштено да донесу или задрже правне норме које прелазе тај минимални ниво заштите. На нивоу Европске уније не постоји један пропис који обједињује целокупно потрошачко право Европске уније. Напротив, потрошачко право Европске уније састоји се од великог броја кратких директива које испуњавају потребу за регулативом једног веома уског сегмента права потрошача.[59] Унутрашње тржиште Европске уније још увек почива на дивергентним правним системима држава чланица, што се у контексту економске интеграције и реализације прокламираних привредних слобода, слободе кретања роба и услуга сматра битном препреком.[60]

Заштита потрошача у Европској унији описана је кроз десет основних начела којима законодавство Европске уније руководи и којима штити своје потрошаче

[55] Члан 114. и 115. Уговора о функционисању Еуропске уније (УФЕУ – бивши члан 95. и 94. Уговора о ЕЗ).

[56] Члан 288, став 3. Уговора о функционисању Европске уније.

[57] З. Мешкић, op.cit., стр. 422.

[58] B. Lauger, S. Augenhofer, *Osterreichisches und Europaisches Konsumentenschutzerecht*, Wien, 2005, p. 35.

[59] З. Мешкић, op.cit.

[60] А. Петровић, *Транспонирање Директиве 2011/83/ЕУ о правима потрошача – изазов за националне законодавце*, Правни факултет Универзитета у Тузли, 2014, стр. 111.

без обзира на то у којој земљи Европске уније живе или раде, а та начела су: 1) Начело куповине што желите и на месту на којем желите; 2) Начело уколико производ не испуњава своју функцију, вратите га натраг; 3) Начело високог сигурносног стандарда за храну и другу робу широке потрошње; 4) Начело сазнања шта се једе; 5) Начело да уговори требају да буду поштени и праведни за потрошаче; 6) Начело промене мишљења потрошача; 7) Начело олакшања поређења цена; 8) Начело да потрошач не сме бити заведен и обманут; 9) Начело заштите током годишњег одмора; 10) Начело да накнаде у склопу прекограничних потрошачких спорова требају бити делотворни.[61] Откад је 1975. донио прве мере намењене потрошачима, ЕУ стално ради на омогућивању високог степена заштите здравља и сигурности свих потрошача у ЕУ, од тренутка производње до крајње употребе производа у домаћинству.[62] У складу с правилима ЕУ, на тржиште ЕУ могу се ставити само сигурни производи. Правила ЕУ налажу да се на многим категоријама производа мора истакнути ознака о усклађености „ЦЕ". Њоме произвођач изјављује да је производ проверен у складу с темељним сигурносним мерилима ЕУ, те да задовољава све одговарајуће захтеве. Правила о сигурности производа често се проширују или прилагођују како би укључила нове производе, или како би се у обзир узели нови знанствени докази. На пример, 2011. године уведени су нови европски сигурносни захтеви за личне музичке уређаје како би се смањила опасност од губитка слуха повезана с прекомерном гласноћом звука. Сигурност играчака, електроничких уређаја и возила само су три примера ЕУ правила о сигурности производа која су дала велик допринос у Европи. Играчке које купујете у Европи међу најсигурнијима су у свету. Пре него што се ставе на тржиште ЕУ, играчке подлежу ригорозним сигурносним проверама у погледу израде и малих делова, запаљивости, хемијских својстава, електричних својстава, хигијене и радиоактивности. Правилима ЕУ о сигурности електроничких уређаја осигурава се да сва нисконапонска електрична опрема буде сигурна за употребу у складу с наменом. Показало се да је број несрећа повезаних с нисконапонском опремом у Европи постојано нижи него у другим упоредивим трговинским регијама. Напослетку, смртност у саобраћајним несрећама у ЕУ смањила се за 43% од 2001, делимично и због увођења нових европских прописа о нормама за заштиту при судару. Задњих су година у најважнија сигурносна правила ЕУ за сигурност возила, уведени тестови судара за заштиту путника у возилу при фронталном и бочном ударцу, те додатни тестови за заштиту пешака. Боља информираност потрошача о нпр. висини сигурности возила у тестовима судара подстакла је произвођаче и на увођење научно утемељених сигурносних конструкција које

[61] European Commission, health & cosumer Protection Directorate – General, "Consumer Protection in the European Union: Ten basic principles", Internet: http://www.savjetovaliste.potrosac.hr/images/pdf/consumer_protection_in_the_EU.pdf (01.06.2016)

[62] Европска комисија, Политика ЕУ, op.cit., стр. 5.

надилазе оквире законских прописа ЕУ.[63] Политика заштите потрошача ЕУ заснива се на механизму којим се обезбеђује усклађивање националних регулативних система са стандардима ЕУ. Механизам се састоји од обавезних директива и упутстава којима је регулисан искључиво минимални праг обавезне заштите потрошача у националним правним системима чланица ЕУ.[64] Упоредо са развојем Јединственог тржишта, растао је и број директива, али и других секундарних правних аката (уредби) ЕЗ које је свака чланица, сходно слободи избора, уносила у своје правне системе. За разлику од директива које обезбеђују стандардне услове за функционисање Јединственог тржишта, уредбе искључиво служе потребама контроле овог, већ дубоко интегрисаног и хармонизованог тржишта.[65] Најзначајније директиве од значаја за заштиту потрошача и унификацију националних права су слиједеће: Директива о уговорима закљученим изван пословних просторија,[66] Директива о неправичним уговорним одредбама,[67] Директива о уговорима закљученим на даљину,[68] Директива о непоштеном пословању,[69] Директива о потрошачком кредиту,[70] те Нова директива о потрошачким правима.[71] Од најважнијих суштинских измена

[63] Ibidem

[64] Л. Маџар, „Политика заштите потрошача у Србији са аспекта политике заштите потрошача у земљама ЕУ", *Школа бизниса,* бр.4, Висока пословна школа струковних студија, Нови Сад, 2010.

[65] Ibidem

[66] Директива 85/577/ЕЕЦ о уговорима закљученим изван пословних просторија (Directive 85/577/EEC on contracts negotiated away from business premises), *OJ L* 372, 31.12.1985., EUR-Lex pp. 31-33. Интернет: http://eurlex.europa.eu/LexuriServ/LexuriServ.do?uri=cELEX:31985L0577:en:hTmL.

[67] Директива 93/13/ЕЕЦ о неправичним уговорним одредбама (Directive 93/13/EEc on unfair terms in consumer contracts). *OJ L* 095, 21.4.1993. EUR-Lex, pp. 29-34. Интернет: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!cELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31993L0013&model=guichett.

[68] Директива 97/7/ЕЦ о уговорима закљученим на даљину (Directive 97/7/Ec on the protection of consumers in respect of distance contracts). OJ L 144, 4.6.1997. EUR-Lex str. 19-27. Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexuriServ/LexuriServ.do?uri=cELEX:31997L000 7:EN:NOT.

[69] Директива 2005/29/ЕЦ о непоштеном пословању на унутрашњем тржишту (Directive 2005/29/Ec on unfair businessto-consumer commercial practices in the internal market). *OJ L* 149, 11.6.2005., pp. 22-39. Интернет: http://eurlex.europa.eu/LexuriServ/LexuriServ.do?uri=Oj:L:2005:149:0022:0039:EN:pDF.

[70] Директива 2008/48/ЕЦ о потрошачком кредиту (Directive 2008/48/Ec on consumer credit), *OJ L* 133, 22.5. 2008. EUR-Lex pp. 66–92. Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexuriServ/LexuriServ.do?uri=Oj:L:2008:133:0066 :0066:EN:pDF.

[71] Директива 2011/83/ЕУ о потрошачким правима (Directive 2011/83/Eu on consumer rights), *OJ L* 304, 22. novembar 2011. EUR-Lex pp. 64-87. Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexuriServ/LexuriServ.do?uri=Oj:L:2011:304:0064:0 088:EN:pDF

које је нова Директива о потрошачким правима донела, треба издвојити нове унификоване прописе о обавези обавештавања потрошача од стране трговца пре закључења потрошачког уговора. Дужност обавештавања, представља најважнији инструмент заштите потрошача који предвиђа европско потрошачко право. Међутим, до усвајања Директиве, дужност обавештавања била је регулисана на неконзистентан начин, што ова директива путем усвајања јединствених правила за сваки потрошачки уговор настоји да превазиђе. Ова Директива ступила је на снагу 13. јуна 2014. године.

6) ИЗВОРИ

- Klarić, P., Vedriš, M, *Građansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009.
- Kulović, A., *Zaštita potrošača u BiH – tradicija i pojmovi* časopis, Tranzicija, 2011, br. 25-26.
- Meškić, Z., *Zakon o zaštiti potrošača BiH u svjetlu prava EU*, , „Pravo i pravda", Udruženje sudija/sudaca u FBiH, časopis za pravnu teoriju i praksu, Sarajevo godina XI, broj 1, 2012.
- Radončić, DŽ., *Zaštita potrošača od nepoštene poslovne prakse*, Anali Pravnog fakulteta u Zenici, 2014, br. 14.
- Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga u Federaciji BiH, *Službene novine FBiH,* br. 31/14.
- Zakon o zaštiti potrošača Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 25/06 i 88/15.
- Zlatović, D. *Nepošteno tržišno natjecanje i poslovna praksa*, Organizator, Zagreb, 2009.
- Директива 2005/29/ЕЦ о непоштеном пословању на унутрашњем тржишту (Directive 2005/29/EC on unfair businessto-consumer commercial practices in the internal market).
- Директива 2008/48/ЕЦ о потрошачком кредиту (Directive 2008/48/EC on consumer credit), Директива 2011/83/ЕУ о потрошачким правима (Directive 2011/83/EU on consumer rights),
- Директива 85/577/ЕЕЦ о уговорима закљученим изван пословних просторија (Directive 85/577/EEC on contracts negotiated away from business premises),
- Директива 93/13/ЕЕЦ о неправичним уговорним одредбама (Directive 93/13/EEC on unfair terms in consumer contracts).
- Директива 97/7/ЕЦ о уговорима закљученим на даљину (Directive 97/7/EC on the protection of consumers in respect of distance contracts).

- Дукић-Мијатовић, М., Гонгета, С.: "Consumer's Lending in the European Union", *Право, теорија и пракса,* бр. 10-12/2013.
- Дукић-Мијатовић, М., Гонгета, С.: „Нова Директива о правима потрошача", *Европско законодавство*, бр. 51/2015.
- Закон о заштити корисника финансијских услуга Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије,* бр. 36/2011 и 139/2014.
- Закон о заштити потрошача Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије,* бр. 73/2010.
- Закон о заштити потрошача Републике Српске, *Службени гласник РС,* бр. 6/12 и 63/14.
- Закон о заштити потрошача, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 73/2010
- 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
- Караникић-Мирић, М., On Why having Nice Laws is not enough: consumer Legislation in Serbia, Thirteenth mediterranean Research meeting, Firenza, 2012.
- Куловић, А., *Заштита потрошача у условима олигопола телеком оператора*, Правни факултет Сарајево, Магистарски рад, 2010.
- Лазаревић, Н., Ђуровић, М., Лазаревић, М., Ђинђић, М., *Студија потрошачке политике у Србији, Ка европском нивоу заштите потрошача у Србији*, Центар за Европске Политике, Београд, 2013.
- Маџар L., *Политика Заштите потрошача у Србији са аспекта Политике заштите потрошача у земљама ЕУ*, Школа бизниса, 2010, бр.4, Висока пословна школа струковних студија, Нови Сад,
- Мешкић, З., *Диркетива 2011/83/ЕУ о правима потрошача од октобра 2011 године, Сл. Лист ЕУ 2011, Л304/6*4, Нова правна ревија, часопис за домаће, њемачко и европско право, бр. 1/2012.
- Минтас Ходак, Љ., *Правно окружје пословања*, Мате, Загреб, 2010.
- Мораит, Б., Бикић А., *Објашњење уз нацрт Закона о облигационим односима у сарадњи са ГТЗ*, Сарајево, 2006.
- Мораит, Б., *Основни видови правне заштите потрошача у Босни и Херцеговини*, Правна ријеч, Бањалука, vol. III, 2006.
- Петрић, С., „Критички осврт на Закон о заштити потрошача у Босни и Херцеговини", Зборник радова: *Друго међународно савјетовање Актуалности грађанског и трговачког законодавства и правне праксе*, Неум, 2004, Правни факултет Свеучилишта у Мостару, 2004.

- Петровић, А., „Транспонирање Директиве 2011/83/ЕУ о правима потрошача – изазов за националне законодавце“, Правни факултет Универзитета у Тузли, Тузла, 2014.
- Споразум о стабилизацији и придруживању, *Службени гласник Републике Србије - Међународни уговори,* бр. 83/2008.
- СПП *Службени гласник Републике Србије - Међународни уговори*, бр. 83/2008.
- Станковић, С., „Организација и рад савјета потрошача: Још увијек неорганизован утицај потрошача на рад трговине“, Сарајево, 1957.
- Трифковић, М., *Право конкуренције*, Свјетлост Сарајево, 1981.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06)

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ И БОСНУ И ХЕРЦЕГОВИНУ

Право заштите потрошача, као једна од најзначајнијих области у праву Европске уније у последњој деценији, заиста је добила на значају и у Републици Србији и у Босни и Херцеговини. С обзиром да су се обе ове државе одлучиле за укључивање у интеграционе процесе са ЕУ, сасвим је јасно да већ покушавају да своје законодавство ускладе са правном тековином ЕУ, у мери у којој је то могуће. Из компаративног прегледа законодавства, видљиво је да су у оба система постигнути значајни резултати у области права заштите потрошача, посебно доношењем посебних закона о заштити потрошача и закона о заштити корисника финансијских услуга, како би се осигурао принципом максималне хармонизације са правом ЕУ у области заштите корисника финансијских услуга. Основни проблем, када је у питању Босна и Херцеговина јесте комплексност њене уставне структуре, што као последицу често има појаву правног партикуларизма и неједнако регулисања појединих области на свим нивоима. Ипак, право заштите потрошача је, могло би се рећи, у том смислу изузетак јер је ипак Закон о заштити потрошача донет на државном нивоу, иако је ситуација другачија када је у питању заштита корисника финансијских услуга која није јединствено регулисана. Република Србија је засигурно отишла даље у процесу хармонизације потрошачког права са правном тековином ЕУ, што је и за очекивати, с обзиром да нема горе наведене потешкоће у погледу надлежности и нивоа доношења појединих прописа. Тако да се може констатовати да је заиста постигнут значајан напредак доношењем посебних прописа из ове области. Упркос томе, постоји још доста простора за унапређење ове области у обе државе. Било би од изузетног значаја извршити реформу облигационог права, односно иновирање и прилагођавање новим друштвеним околностима. У БиХ је ова реформа започета 2003. године, међутим, до данас још није окончана. Нацрт новог ЗОО базиран је на постојећем Закону из 1978. године, уз увођење нових института који су настали у међувремену, и што је посебно

значајно за ову тему, увођење појачане заштите потрошача кроз најзанчајнији *lex generalis* пропис из области облигационих односа. Постигнити напредак хармонизације права потрошача и у Србији и у Босни и Херцеговини показатељ је опредељености њихових правних система за европеизацију и интеграцију, а тиме и адекватнију заштиту грађана/потрошача. И поред свих препрека на које се наилази у овом транзиционом периоду оба система, за очекивати је да ће се овакав приступ позитивно одразити и на систем заштите права, генерално унапређење правних система, и у коначници прогресивнији економски развој кроз сарадњу са развијеним правним системима и економијама.

УДК: 656.8(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 159–175
Изворни научни рад

Оља ЈОВИЧИЋ
Спасенија ОЖЕГОВИЋ[1]
Драгана ШАРАЦ[2]

ЕВРОПСКИ ОКВИР СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА ТРЖИШТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА

ABSTRACT

The governments of the state members of the European Union, as well as the governments of Pre-accession countries, are faced with the necessity of creating the sound postal legislative foundation that would enable development of the competitive postal market with efficient and profitable postal services. There is a growing and recognisable need for a new regulation built on the strengths of advanced business models that will be able to meet the legitimate needs of governments, agencies and operators, offering the best legal framework, developing safe and secure commerce and communication for the benefit of all the stakeholders in the postal sector as well as for the citizens.

Key words: regulation, reform, innovation, digital, communication

1) УВОД

Глобализација економских активности, технолошке иновације и убрзана информатизација, условљавају нужне промене у домену поштанског сектора како у земљама ЕУ, тако и у земљама у поступку придруживања Европској унији. Брзи развој технологије, потреба за већом диверзификацијом услуга, све веће јачање конкуренције, као и немогућност Поште да адекватно одговори нарастајућим захтевима тржишта, довели су до потребе реструктурирања

[1] Јавно предузеће „Пошта Србије“, Е-маил: sozegovic@jp.ptt.rs

[2] Факултет техничких наука, Универзитет у Новом Саду.

поштанског сектора. Стратегија реструктурирања поштанског сектора нужно мора бити усмерена, с једне стране ка захтевима тржишта, а с друге стране ка мерама неопходним за решавање проблема статуса поштанских управа. На јединственом простору Европске уније, одавно су започети процеси смањења утицаја државе на пословање Поште кроз дерегулацију и увођења конкуренције у поштански саобраћај кроз либерализацију тржишта, као и процеси корпоратизације предузећа и приватизације која подразумева учешће приватног сектора у развоју поште путем продаје дела акција или целог државног предузећа. Оператори поштанске услуге требало би да се прилагоде окружењу које се стално мења, у коме предност имају електронске комуникације. Процес комерцијализације поште, као и предстојећа либерализација законске регулативе земаља тржишне привреде у области поштанског саобраћаја и комуникација, нужно условљавају потребу за светском интеграцијом у овим областима, као и различитим видовима међународне сарадње између свих стакехолдера у поштанском свету.

2) ИНТЕРНАЦИОНАЛНИ ОКВИР РАЗВОЈА ТРЖИШТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА

Тржиште поштанских услуга доживљава велике промене у последњих двадесет година, углавном услед брзог развоја нових технологија и раста потреба корисника, што представља нови изазов за владе, од којих се очекује да дефинишу нова правила конкуренције. Поштанске услуге које нуде јавни и приватни оператори су прошле кроз период брзог и фундаменталног развоја. Напредак у електронским комуникацијама, процесуирању информација, и преносним системима проузроковао је основне промене у ланцима набавке и потражње поштанских услуга. Овај развој тржишта пропраћен је законским и институционалним променама које воде креирању јединственог Европског тржишта. Паралелно са прогресивном либерализацијом поштанског тржишта, важно је да се обезбеди да се на овом тржишту може развити фер конкуренција. Поштанске услуге представљају витални део инфраструктуре друштва која представља основ за развој привредних, културних и социјалних активности, као и основ за развој финансијских услуга. Услед све већих захтева корисника и све већег броја приватних оператора заинтересованих за учешће на тржишту поштанских услуга, владе држава чланица Светског поштанског савеза и Европске уније, суочене су са изазовом хитног одговора на ове захтеве путем спровођења структурних институционалних и законодавних реформи поштанског система.

3) СВЕТСКА ПОШТАНСКА СТРАТЕГИЈА

Компаније поштанског саобраћаја у свету умрежене су кроз једну од најстаријих међународних организација света, Светски поштански савез –

Universal Postal Union, који представља специјализовану агенцију Уједињених нација са седиштем у Берну (Швајцарска), основану 1874. године, са мисијом успостављања и унапређења сарадње на мултилатералној основи и обезбеђења успешног функционисања поштанског саобраћаја, с једне стране, и давања доприноса постизању виших циљева међународне сарадње у културној, социјалној и привредној области. Савез тренутно броји 192 државе чланице, и то 29 индустријализованих и 163 земље у развоју, удружених у циљу јединственог и квалитетног обављања међународних поштанских услуга. Основни принципи ове регулативе су: јединство поштанске територије, слобода поштанског транзита и јединствени принципи тарифирања за међународне писмоносне услуге. Светски поштански савез са мрежом од 670 000 јединица поштанске мреже широм света и 5,4 милиона запослених, представља највећи дистрибуциони канал на свету који преради и достави 381 милијарду писама годишње, 6,1 милијарду пакета и 51 милион ЕМС пошиљака годишње и чији је укупни годишњи приход 331 милијарду долара. Мисија Светског поштанског савеза јесте подстицање трајног развоја ефикасних и доступних универзалних поштанских услуга одређеног стандарда квалитета у циљу поспешивања комуникације између грађана света. Светски поштански савез ће гарантовати слободан проток поштанских пошиљака преко јединствене поштанске територије састављене од међусобно повезаних мрежа, охрабриће усвајање заједничких стандарда и коришћење нових технологија, поспешиваће стварање партнерстава и промовисаће ефикасну техничку сарадњу између заинтересованих страна, чиме се осигурава задовољење растућих потреба клијената. Визија Светског поштанског савеза је новом поштанском стратегијом дефинисана тако да је „Поштански сектор препознат као основна компонента глобалне економије". Поштански сектор се на овај начин ставља у срце светске економије, што га чини основним стожером економског раста и развоја држава, чланица Савеза.

4) СТРАТЕГИЈА ПОСТ-ЕВРОПЕ

Пост-Европа представља Асоцијацију јавних поштанских оператора Европе и тренутно броји 52 поштанска оператора Европе, која располаже са мрежом од 175 000 шалтера којом опслужују 800 000 000 корисника и одговорна је за 2.1 милион запослених, а у укупном обиму међународног поштанског саобраћаја на светском нивоу, учествује са процентом од 30-40%. Пост-Европа својим деловањем настоји да изгради заједничку платформу на којој ће почивати поштанска мрежа удружених оператора Европе, са задатком да помогне својим члановима кроз развој и примену нових технологија. Нова стратегија Пост-Европу препознаје као асоцијацију представника поштанске индустрије Европе која им обезбеђује неопходну експертизу и подршку, док се у исто време обавезује да у потпуности подржава и развија стабилно и

конкурентно тржиште поштанских услуга, на коме ће бити обезбеђен једнак приступ за све учеснике. Стратегија Пост-Европе почива на четири стуба и три трансверзале подршке у виду обезбеђења комуникације, интелигенције и ресурса: Законодавном, путем креирања правног окружења које претпоставља стварање законодавног оквира у складу са захтевима и интересима чланова; Социјалном, путем подршке испуњавању социјалних захтева својих чланова; Оперативном, путем подршке развоју и хармонизацији стандарда квалитета и размени искустава међу члановима; Тржишном, путем подршке развоју тржишта поштанских услуга поспешивањем сарадње у циљу пружања квалитетније услуге корисницима. Европска унија ствара јединствено тржиште путем система закона који се примењују у свим државама чланицама, што гарантује слободан проток људи, роба, услуга и капитала. У складу са политиком развоја тржишта поштанских услуга у Европској унији, од 1. јануара 2013. године, јавни поштански оператори и други приватни поштански оператори под истим условима, а на основу лиценци издатих од одговарајућих регулаторних тела, пружају поштанске услуге корисницима, на потпуно либерализованом тржишту поштанских услуга.

Правни статус и власничка структура јавних поштанских оператора

Правни статус оператора универзалне поштанске услуге је у форми државних предузећа и приватних компанија које своју делатност обављају као предузећа са ограниченом одговорношћу. Регулаторни оквир за обављање поштанског саобраћаја, омогућио је појаву конкуренције, прво у сегменту међународних, пакетских, експрес, курирских пошиљака, да би се у наредној фази почела развијати конкурентска утакмица и на тржиштима директне поште, публикација и писмоносних пошиљака. Како је текао процес либерализације поштанског тржишта ЕУ, смањивале су се баријере на пољу трговине и конкуренције, чиме су створене могућности за улазак нових оператора на поштанско тржиште које је до тада било резервисано само за Јавне поштанске операторе. Заједничке карактеристике поштанског тржишта у свим државама су: смањење тржишног учешћа ЈПО у сегментима пакетских, експрес, логистичких и међународних пошиљака – као најпрофитабилнијим поштанским сегментима и развој пословних мрежа приватних оператора УПС, Федекс и ПУ Немачке, Холандије, Аустрије, Швајцарске, Норвешке и Француске кроз развој међународних дистрибутивних мрежа, позиционирају се и заузимају значајно учешће у сегменту међународног поштанског тржишта. У области поштанског саобраћаја, у претходних двадесет година, регистровано је више од 100 аквизиција, удружења, заједничких улагања и партнерстава између приватних оператора и/или ПУ, како на локалном тако и на глобалном нивоу.

ЕВРОПСКИ ОКВИР РАЗВОЈА ТРЖИШТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА

Табела 1. Власничка структура оператора УПУ у државама чланицама ЕУ пре 1. јануара 2013. године, *Copenhagen economics*

Ред. бр.	Држава	Оператор	Власничка структура оператора
1.	Аустрија	Osterreichische Post AG	53% у власништву индустријског холдинга
2.	Белгија	Bposte	51% у власништву државе, 50% у приватном власништву
3.	Бугарска	Bulgarian Post	Акционарско друштво 100% у власништву државе
4.	Кипар	Cyprus Post	100% у власништву државе
5.	Чешка	Czech Post	100% у власништву државе
6.	Данска	Post DanmarkA/S - Posten Norden	75% у власништву државе, 25% у приватном власништву
7.	Шведска	Posten AB Posten Norde	Компанија са ограниченом одговорношћу 100% у власништву државе
8.	Естонија	Eesti Post	100% у власништву државе
9.	Финска	Itella Corporation	100% у власништву државе
19.	Француска	Groupe La Poste	100% у власништву државе
11.	Грчка	Hellenic Post ELTA S.A	90% у власништву државе
12.	Холандија	TNT Post BV	100% у приватном власништву
13.	Ирска	An Post	Компанија са ограниченом одговорношћу 100% у власништву државе
14.	Италија	Poste Italiane	Компанија са ограниченом одговорношћу 65% у власништву државе
15.	Летонија	Latvias Pasts	Акционарско друштво 100% у власништву државе
16.	Литванија	Lietuvos Pastas	100% у власништву државе
17.	Луксембург	PandT Luxembourg	100% у власништву државе
18.	Мађарска	Magyar Post	100% у власништву државе
19.	Малта	Maltapost	100% у приватном власништву
20.	Немачка	Deutche Post DHL	25% у власништву државе

Ред. бр.	Држава	Оператор	Власничка структура оператора
21.	Пољска	Polish Post	100% у власништву државе
22.	Португалија	Correios De Potrugal	30% у власништву државе
23.	Румунија	Romanian Post	75% у власништву државе
24.	Словачка	Slovenska Pošta	100% у власништву државе
25.	Словенија	Pošta Slovenije	100% у власништву државе
26.	Шпанија	Correios	100% у власништву државе
27.	В. Британија	Royal Mail	30% у власништву државе

5) БУДУЋИ ПРАВЦИ РАЗВОЈА ТРЖИШТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Глобализација

Са глобализацијом националних економија и званични и приватни поштански оператори проширили су своја пословања ван националних граница. Како су владе држава чланица усвајале политике којима су смањивале баријере на пољу трговине и конкуренције, тако су се отварале могућности да нови учесници уђу на тржиште и угрозе постојеће операторе. У неким земљама, јавни поштански оператери купили су међународне курирске и пакетске компаније како би глобализовали своје пословање.

Либерализација / дерегулација поштанског тржишта

Глобализација и либерализација поштанских тржишта донели су велике промене у поштански сектор. Значајна повећања трговинске размене добара и услуга утицала су на већу повезаност економија. Либерализација тржишта такође је за резултат имала укидање претходних баријера које су постојале у трговинској размени добара и услуга као и конкуренције са далеко већим распоном квалитета и производа који су постали доступни купцима. Тиме је такође повећано подручје поштанске активности отворене за конкуренцију.

Нове технологије

Новонастале технологије попут електронске поште, хибридне поште и употребе интернета као средства комуникације, представљају главну претњу по традиционални физички проток информација. Значајан број јавних поштанских оператора стога покушава да стекне удео у овим заменама за

поштанско тржиште и тако избегне губитак прихода и очува своју вишевековну позицију главног носиоца размене информација између различитих страна. Поред претњи са којима се суочавају на својим традиционалним тржиштима, јавни поштански оператори се такође суочавају са приликама које пружају ове нове технологије. Највећа прилика произилази из раста електронске трговине и доставе малих пакета у насељена подручја.

Поштански сектор у европском контексту

Поштанске службе у Европи имају дугу историју. Поштанске службе су кључни део савременог сектора комуникација. Скоро 800 милиона становника Европе и потрошача захтева тржиште поштанских услуга које добро функционише. У европским размерама то је тржиште у вредности 88 милијарди евра и преко 2 милиона радних места. У питању је истинска служба од општег економског интереса, због чега је заправо и покренута поштанска реформа. Владе држава Европе данас сматрају поштански сектор за суштинску компоненту националне инфраструктуре која потпомаже и подржава привредни раст и друштвени развој. У овом времену промена, поштански сектор такође мора да постане отворенији, конкурентнији и усмеренији на клијенте. Важно је за поштанске операторе на терену да предузимају развој на регионалном и међународном нивоу. Сектор, према томе, мора да реагује на промене, док се у исто време спрема како би искористио нове прилике.

Кључни циљ поштанске реформе јесте изузетно квалитетан, изузетно ефикасан, иновативан и одржив поштански сектор, прилагођен испуњавању потреба корисника у 21. веку. Отварање тржишта не представља циљ по себи. То је средство кроз које се постижу циљеви реформе.

Реформа поштанског сектора у ЕУ

Процес реформе поштанског сектора отпочет је у ЕУ као интегрални део успостављања заједничког тржишта. У оквиру тог процеса, националне поштанске компаније вођене као државна предузећа инкорпориране су и регистроване као компаније у оквиру грађанског или привредног права. Иако се услови међу земљама разликују, промена је уопштено усмерена на: Успостављање веће независности поштанске управе за одговарање на све већу националну и међународну конкуренцију, замену и развој прекограничних тржишта; Промену правног статуса у циљу омогућавања стварања заједничких предузећа и стратешких савеза и партнерстава савеза са приватним сектором; Веће коришћење технологије како би се омогућила приступачнија универзална поштанска услуга и конкурентне комерцијалне поштанске услуге; Развој услуга са додатом вредношћу кроз кретање од „ужег“ транспорта ка „управљању ланцем снабдевања“; Учешће у пружању е-услуга (е-трговина, е-управа, као и примена *EDI* и *ІКТ* у обради поште и процесима подршке); До

2020. године, очекује се да се тржишта поштанских услуга у Европи значајно промене. Иако се постојећи оператори боре сопственим унапређењем продуктивности и квалитета, нови учесници на тржишту показују изненађујући успех развојем услуга које осликавају мању тражњу хитне поштанске доставе. То значи да је неопходна даља промена пословних модела актуелних оператора где би поштански модел морао да комбинује ниске трошкове са високом поузданошћу и брзином испоруке. Приватни корисници ће ценити приступ и транспарентност, док се бизнис корисници усредсређују на цену. Највећи део поште (више од 85%) одговара јефтиној пошти друге класе са дужим роковима преноса и свега две испоруке недељно. Како би се суочили са смањењем прихода, поштански оператори се морају усмерити на три могућности за раст: Међународни поштански саобраћај – као што је случај са *TNT* и *DHL Global Mail,* а следе нпр. *BPost, La Poste, SwissPost, Correos*; Резиденцијална достава малих пакета, иако су неопходне иновативне стратегије како би ова област била профитабилна;Услуге са додатом вредношћу, као што су директан маркетинг и електронске услуге, као и управљање ланцем набавке/логистиком.

Тржиште е-комерца у Европи

Укупан бруто домаћи производ у Европи је у 2012. години износио 16 трилиона евра, док је удео екомерца процењен на 3,5%, што је проценат за који се процењује да ће се удвостручити до 2016. године и утростручити до 2020. године. Број радних места настао директно или индиректно као последица B2C екомерца, процењује се на 2 милиона. Број веб сајтова B2C порастао је на 550 000, до краја 2012. растући за 15% – 20 % годишње. Број пакета на годишњем нивоу, на територији Европе, процењује се на 3,5 билиона. Највећа тржишта е-комерца у Европи су тржиште Велике Британије, Немачке и Француске. Европска комисија је покренула низ консултација о Зеленој књизи о интегрисаном тржишту за доставу пакета у служби развоја е-комерца, а децембра 2013. године објавила је документ „Пут за комплетирање јединственог тржишта за доставу пакета“. Европска комисија је такође усвојила Акциони план, којим се предвиђа удвостручење обима е-комерца до 2015. године.

Законодавни оквир

У контексту растућих глобалних и интегрисаних тржишта, постоји све већа потреба за кохерентним и релевантним међународним прописима у одређеним секторима, на пример, у области међународне прекограничне трговине и финансијских услуга. *Universal Postal Union* као специјализована агенција Уједињених нација треба да буде препозната као организација која представља јединственост поштанског сектора од стране свих других међународних регулаторних органа. На Конгресу у Дохи 2012. године, усвојене

су: Резолуција Ц 11 о поспешивању трговине за микро, мала и средња предузећа, Резолуција Ц31 о развоју е-комерца, Резолуција Ц23 развоју услуга е-комерца кроз редизајнирање пакета мале масе и Резолуција Ц34 о нерегистрованим малим пакетима до 2 кг који садрже пошиљке е-комерца, као и Резолуција Ц77 о електронским поштанским услугама.

Неопходност поспешивања међународне услуге е-комерца

Радње које се предузимају у циљу подстицања међународне електронске трговине такође подржавају развој трговине и економски развој. Заиста, е-трговина отвара врата за владе свих земаља света, нарочито земаља у развоју и најмање развијених земаља у потрази за промовисањем трговине и економских активности у удаљеним подручјима. Као заједнице су повезани са светом кроз технологију, поштански сектор може да им помогне да искористе потенцијал ове нове конекције и олакшавање е-трговине. Светски поштански савез настоји да подстакне пошту да одговори на убрзани раст електронске трговине. Постоји непосредна прилика за раст традиционалних поштанских услуга, као што су мали пакети и пакети. Међутим, напори треба да буду боље координирани, укључујући рад на хармонизацији постојећих писмоносних и пакетских услуга, у складу са потребама корисника и захтевима тржишта. Глобални поштански ланац снабдевања мора бити компатибилан са захтевима обављања услуге е-трговине. Е-комерц представља велики изазов и развојну шансу за све овлашћене поштанске операторе који треба да пројектују е-комерц услугу дуж све три димензије поштанске мреже – физичке, електронске и финансијске, обезбеђујући тако целокупан ланац снабдевања и омогућавајући целокупан циклус услуге од пријема електронских поруџбеница, физичке доставе на кућну адресу корисника и електронског начина плаћања.

Нове технологије, Интернет и снага корисника

Светска поштанска мрежа располаже са преко 660.000 пошта у 192 земаље и представља највећи дистрибутивни канал на свету који омогућава својим корисницима директан приступ међународним тржиштима, помажући им да избегну велики број непотребних посредника. Ревитализујући трговинску инфраструктуру, она може помоћи микро, малим и средњим предузећима ММСП да искористите предности глобализације трговине. Осим тога, уз поште које се могу користити као телецентри, поштанске мреже представљају кључни елемент за премошћавање великих празнина у инфраструктурама информационих и комуникационих технологија неразвијених земаља, подстичући тако њихов економски раст и развој. Како нове технологије и иновације убрзано трансформишу потребе купаца и корпоративног понашања на глобалном поштанском тржишту, неопходан је јасан стратешки план као адекватан одговор на ове глобалне турбуленције. Стратегија из Дохе предвиђа

низ циљева и програма у циљу имплементације мисије Светског поштанског савеза усмерених ка остварењу визије, која има за циљ да стави сектор поштанских услуга у срце глобалне економије, скретањем пажње на улогу поштанских услуга у стимулисању међународне трговине, посебно за микро, мала и средња предузећа, ММСП. Поштански сектор, са својим физичким, електронским и финансијским могућностима, спреман је да развија партнерства како би обезбедио већу отвореност за међународну трговину. Регионални приступ развоју и иницијативама Светског поштанског савеза попут Интегративних поштанских планова развоја, који треба да обезбеде већу посвећеност влада држава чланица поштанском сектору, у складу су са неопходним иницијативама које имају за циљ да помогну земљама у развоју да искористе предности поједностављења и олакшања глобалне трговине. Поштанске мреже нуде локални приступ глобалним логистичким решењима међународне трговине. Савез са својим стандардима помаже у креирању нових услуга за олакшавање отпреме и брзе доставе робе купљене путем интернета, широм света.

Развој тржишта кроз олакшање трговине за микро, мала и средња предузећа на глобалном нивоу

Способност микро, малих и средњих предузећа да се пробију на страна тржишта путем е-трговине је питање од интереса за све поштанске операторе, кориснике, трговинска удружења и владине званичнике. Неки поштански оператори су остварили лидерску предност тако што су својим корисницима обезбедили приступ својим онлајн е-бизнис платформама. Међутим, многе поштанске организације још увек нису изградиле сопствене е-платформе. Осим тога, ово решење није могуће за све поштанске организације, посебно оне у земљама у развоју. Најбоље решење за операторе који желе да се пробију кроз ИТ баријере и служе као е-комерц платформа, јесте да се придруже заједничкој платформи Светског поштанског савеза (тј. пост). У веома кратком року, поштански оператори треба да настоје да олакшају трговину пружањем услуга у вези са њиховом основном делатношћу: пријем, складиштење, транспорт; праћење; услуге плаћања (нпр. поузећем); могућност опционе доставе (флексибилна достава; олакшавање поступка царињења; управљање враћањем пошиљака и др. Корисницима микро, малих и средњих предузећа треба обезбедити основне поштанске услуге дуж целог поштанског ланца снабдевања, а вештине и капацитети пружаоца услуге треба да буду усклађени са њиховим потребама. Поштански оператори треба да се позиционирају и као поуздани и цењени партнери за домаће и међународне кориснике и покретаче развоја прекограничног олакшавања процедура.

6) КОМПАРАТИВНИ ПРИКАЗ ТРЖИШНЕ ПОЗИЦИЈЕ ИЗАБРАНИХ ПОШТАНСКИХ ОПЕРАТОРА НА ЛИБЕРАЛИЗОВАНОМ ТРЖИШТУ

За компаративну анализу прихода пошта Француске, Аустрије, Велике Британије, Швајцарске и Србије на либерализованом или делимично либерализованом тржишту поштанских услуга, коришћени су подаци Статистике Светског поштанског савеза током периода од 2009. године до 2013. године, који укључују број запослених, број јединица поштанске мреже, обим писмоносних пошиљака и оперативни приход. Пошта Француске је током петогодишњег периода посматрања, бележила константан пад обима писмоносних услуга и уз исти број поштанских експозитура и уз незнатно смањење броја запослених, остварила мањи оперативни приход. Пошта Француске од 2011. године, послује на потпуно либерализованом тржишту. Пошта Аустрије је током посматраног периода бележила приближно исти обим писмоносних услуга, али је уз смањење броја запослених и реорганизацију поштанске мреже са повећањем броја франшизних пошта, успела да оствари незнатно мањи оперативни приход. Пошта Аустрије од 2011. године, послује на потпуно либерализованом тржишту. Пошта Велике Британије је током посматраног периода бележила константан пад писмоносних услуга и са мањим смањењем броја запослених, уз исти број поштанских експозитура, остварила мањи оперативни приход. Пошта Велике Британије од 2006. године, послује на потпуно либерализованом тржишту. Пошта Швајцарске је бележила константан значајан пад писмоносних пошиљака, али је уз готово исти број запослених и исти број експозитура, успела да оствари значајно већи оперативни приход. Пошта Швајцарске послује на делимично либерализованом тржишту на коме се такмичи са 27 других оператора. Швајцарска пошта има право монопола на писма до 50 гр. Пошта Србије у посматраном периоду бележи мањи раст писмоносних услуга и са приближно истим бројем запослених и бројем поштанских експозитура, бележи значајно већи оперативни приход. Пошта Србије послује на делимично либерализованом тржишту где се такмичи са 50 приватних оператора. Има ексклузивно право преноса писама до 100 гр и троструког износа поштарине за писма прве стопе тежине и најбржег степена преноса. На основу компаративне анализе ових пет поштанских оператора, уочавамо да је у три европска оператора – Француској, Аустрији и Великој Британији, током процеса либерализације дошло до пада писмоносних услуга, делимично из разлога субституције електронским услугама, а делимично и уласком конкуренције, што је утицало на пад оперативних прихода ових поштанских оператора. На овом репрезентативном узорку, можемо констатовати да либерализација тржишта утиче на пословање јавних поштанских оператора јер узрокује пад писмоносних пошиљака који чине највећи удео у укупном обиму поштанских пошиљака који се

процентуално креће око 50% и тако утиче на пад оперативног прихода ових оператора. Овај ефекат се може ублажити, адекватним одговором јавног поштанског оператора на промене у окружењу, тако што ће компензовати овај пад окрећући се екомерцу, другим електронским севисима, логистичким сервисима и другим иновативним производима и услугама, као и редизајнирањем пословних процеса, реорганизацијом поштанске мреже, ценовном политиком, окретањем ка корисницима и сл. Друга два оператора која послују на делимично либерализованом тржишту Пошта Србије и Пошта Швајцарске, уз приближно исти број запослених и поштанских експозитура, бележе значајан раст оперативних прихода, иако имају значајан број приватних оператора са којима се надмећу за позицију на тржишту.

Табела 2. Компаративни приказ прихода поштанских опертатора на либерализованом тржишту – *Статистика Светског поштанског савеза*

Република Француска				
год.	број запослених	обим писмоносних услуга	број јединица поштанске мреже	приход (CDP)
2009	249 946	15.899.000.000	17 107	21.577.834.957
2010	238 806	15.365.000.000	17 079	20.429.263.750
2011	230 287	14.900.000.000	17 054	17.978.938.750
2012	226 681	H/D	17 041	18.590.557.940
2013	221 787	13.600.000.000	17 052	19.770.814.682
Република Србија				
год.	број запослених	обим писмоносних услуга	број јединица поштанске мреже	приход (CDP)
2009	15 087	222.831.835	1503	170.874.113
2010	14 981	237.092.614	1509	160.015.906
2011	14 939	243.130.583	1507	169.793.977
2012	15 068	255.001.419	1499	164.458.881
2013	15 155	248.331.091	1489	194.635.869
Република Аустрија				
год.	број запослених	обим писмоносних услуга	број јединица поштанске мреже	приход (CDP)
2009	24 215	6.210.000.000	1552	2.248.166.731
2010	21 695	6.256.000.000	1850	2.105.530.931
2011	21 115	6.215.000.000	1880	2.041.449.031
2012	20 774	H/D	1931	2.092.797.700
2013	19 816	H/D	1894	2.181.289.167

Конститутивна монархија Велика Британија				
год.	број запослених	обим писмоносних услуга	број јединица поштанске мреже	приход (CDP)
2009	161 635	.	11 905	9.658.057.851
2010	155 764	19.090.136.237	11 820	9.304.878.049
2011	HD	18.074.291.471.	11 818	7.295.065.458
2012	149 940	17.510.052.370.	HD	7.988.706.366
2013	148 441	16.668.580.500	HD	8.347.593.583
Република Швајцарска				
год.	број запослених	обим писмоносних услуга	број јединица поштанске мреже	приход (CDP)
2009	60 977	5.037.000.000	2343	5.390.900.650
2010	61 428	2.364.000.000	2308	6.037251.145
2011	59 612	2.334.000.000	2273	5.950.865.052
2012	62 058	1.929.000.000	2254	6.090.844.571
2013	61 593	1.905.000.000	2231	7.128.013.300

7) ПРОЈЕКЦИЈА РАЗВОЈА ТРЖИШТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА 2015–2020.

Важно је напоменути да је дуги низ година, глобална конкуренција у поштанском сектору била је ограничена на мултинационалне компаније за курирску и пакетску доставу, као што су *TNT Express, DHL, UPS* и *Federal Express* (FedEx). Иако је процес поштанске дерегулације навео многе поштанске операторе да ове приватне мултинационалне операторе посматрају као главну претњу домаћим поштанским услугама, тренд који постоји у последњих неколико година указује на стварање нове „поштанске слике", где се конкуренција између различитих поштанских оператора развија на домаћем тржишту. Ово је такође случај и у Републици Србији, где су нови актери регионални поштански оператори за експресне и курирске услуге, као и страни поштански оператори са територије ЕУ ушли на наше национално тржиште преко аквизиција. С обзиром на то да су европске интеграције један од приоритета Републике Србије, потребно је напоменути да се очекује наставак овог тренда кроз даљи развој европских интеграција у којем ће значајну улогу одиграти сарадња између царине, електронских трговаца и преко педесет регистрованих учесника на тржишту поштанских услуга у Републици Србији. Имајући у виду значајне активности и мере које Република

Србија предузима како у области царине, развоја елкетронске трговине и поштанског саобраћаја, може се закључити да се наша земља укључује у савремене европске токове све тешње сарадње између царине, е-трговаца и водећих поштанских оператора.[3] На основу трендова који се могу уочити данас, изгледа као да постоје два могућа сценарија позиционирања јавних поштанскиг оператора на тржишту у Европи која вреди размотрити: *Status quo* сценарио који не предвиђа значајније промене по постојеће јавне поштанске операторе. Они ће изгубити известан део тржишта због нових конкурената и мораће да се суоче са спорим, али сталним опадањем броја пошиљака прве класе. Пошто ће највећи број постојећих јавних поштанских оператора моћи да надокнади те губитке прихода додатним повећањем продуктивности и развојем нових услуга са додатном вредношћу, предвиђа се да ниво профитабилности остане на садашњем нивоу. Јачање конкурентног поштанског тржишта: сценарио који предвиђа да се на либерализованом тржишту могу очекивати веома значајни изазови за јавне поштанске операторе. Не само што ће се суочити са преко 20% губитка удела на тржишту, већ и са ерозијом цена најпрофитабилнијег сегмента производа: пошиљака прве класе (кореспонденцијска пошта). За све групне пошиљке (приближно 50-60% кореспонденцијских пошиљака), јефтини поштански оператори могу да понуде значајно ниже цене. У највећој мери конкурентске компаније се данас могу сврстати у једну од следећих категорија:[4] Компаније које обављају сакупљање и сортирање *(downstream specialists)* своју пажњу усмеравају на кориснике који шаљу велике количине пошиљака у свежњевима. Њихов бизнис модел је сакупљање, сортирање и транспорт (до приступних тачака мреже ЈПО) пошиљака од великих корисника. Тиме се избегавају одређене фазе процеса ЈПО и смањују трошкови, а мрежа ЈПО се користи само за финалну фазу – доставу. Као предности ових компанија истичу се ниже цене и услуге прилагођене потребама конкретног корисника. Њихов успех зависи од способности приступа мрежи ЈПО, креирања одговарајућег микса услуга за сваког корисника појединачно, одговарајуће маркетинг стратегије и CRM *(Customer Relationship Management)* концепта; Компаније које преносе само пошиљке у свежњевима (bulk-mail service providers) опслужују кориснике који шаљу средње до велики број пошиљака у свежњевима. Њихов циљ је да освоје што већи део тржишта ЈПО тако што се специјализују за одређена географска подручја и/или снижавају ниво услуге. У одређеним случајевима користе мрежу ЈПО, нпр. за доставу пошиљака у подручјима у којима немају своју мрежу. Њихова предност је то што, због велике количине пошиљака, могу да пружају услуге по ниским ценама. Критични фактори за успех су покривеност

[3] EurActiv 18/06/07

[4] Postal Universal Service Obligation (USO) International Comparison, International Postal Liberalization – Comparative Study of US and Key Countries, August 2008, str. 27.

територије, максимална искоришћеност мреже, маркетинг и примена CRM концепта; Компаније које пружају услуге од почетка до краја, такозвани E2E провајдери *(end-to-end providers)* сакупљају, обрађују и достављају пошту примаоцу без коришћења мреже ЈПО. Оне теже да привуку што више корисника и заузму део тржишта на коме послује ЈПО. Углавном се фокусирају на ужа географска подручја са великим потенцијалом, као што су већи градови. Кориснике настоје да привуку услугама нижег квалитета и цене, или високо квалитетним услугама које су пројектоване према потребама одређеног корисника. Да би оставарили успех често спроводе стратегију пружања услуга високог квалитета; Компаније које се баве креирањем бизнис модела *(business model innovators)* циљају средње развијена предузећа која су модерна, динамична и имају потребу да заобиђу традиционални ланац поштанских услуга, нудећи услуге повећане сигурности по прихватљивим ценама. Да би остварили успех треба да добро сегментирају тржиште, да понуде иновативне услуге и максимално искористе малопродајну мрежу. Иако се национална тржишта у појединим аспектима разликују, типичан сценарио за спорог, реактивног постојећег оператера би могао да изгледа овако: стагнација укупног обима тржишта поштанских пошиљака; благи прелаз са кореспонденцијске поште на директну пошту; пад удела на тржишту за постојећег оператера са скоро 100% на 80%, и пад просечне цене пошиљке око 20% у поређењу са актуелним нивоом. За проактивне оператере, међутим, могу да се јаве сценарији раста, нарочито за оне који раде у окружењу ниских трошкова и улазе на друга тржишта у ЕУ.

8) ИЗВОРИ

- *Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 amending*
- Gil-Roles, J.M., Juncker, J.c., *Directive 97/67/EC Of the European Parliament and of the Councilof 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service*, Commission of the European Communities, Brussels, 1997.
- *Doha Postal Strategy*, UPU, Bern, 2012.
- *E-shipping for Everyone Everywhwre* A White Paper, UPU Berne, December 2007 The global roadmap for postal services,Doha 2013–2016 Postal Strategy Berne, July 2012
- Интернет: http://www.upu.int
- Main Developments in Postal Sector 2010-2013, WIK consult GmbH, Bad Honnef, Germany, 2013
- "Postal Universal Service Obligation (USO) International Comparison", International Postal Liberalization – Comparative Study of US and Key Countries, August 2008.

- "Postal Universal Service Obligation (USO) International Comparison", International Postal Liberalization – Comparative Study of US and Key Countries, August 2008.
- McCreevy, C., *The new Postal Directive – Postcomm Forum – What next for the postal market*, European Commissioner for Internal Market and Services, 2nd October 2008.
- Caron, J., Ansón, J., "Trade facilitation for low-valued exports in Brazil: lessons to be learned from simplified export declarations and theuse of postal networks through Exporta Fácil", Universal Postal Union, 2008.
- *EurActiv* 18/06/07
- Pottering, H.G., Lenarcic, J., *Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services,* Commission of the European Communities, Strasbourg, 2008.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Суочавајући се са нарастајућим и незаустављивим таласом либерализације који подразумева трансформацију поштанског тржишта из монополског, на коме поштанске услуге обавља искључиво национални поштански оператор, преко делимично отвореног тржишта, где ЈПО задржава право на обављање резервисаног сервиса, до потпуне либерализације коју карактерише укидање резервисане услуге и могућност да и други провајдери обављају услуге из универзалног сервиса, изузетно је тешко одржати задовољавајући ниво универзалног сервиса и истовремено развијати конкурентни концепт тржишта поштанских услуга у складу са интересима и захтевима корисника.[5] Стога је у Републици Србији, као кандидату за приступање ЕУ, потребно да се адекватним законима и пратећом регулативом обезбеди јасно разграничење улога носилаца и предлагача стратегије развоја поштанских услуга, органа надлежних за регулисање тржишта и поштанских оператора. Реорганизација националног поштанског система генерално узевши, претпоставља фокусирање државе првенствено на заштиту интереса корисника, било приватних или правних лица, као и на обезбеђивање једнаких и фер услова за све учеснике на тржишту. Поштански систем представља витални део инфраструктуре друштва као основе за развој привредних, културних и социјалних активности, као и основе за развој финансијских услуга. Услед све већих захтева корисника и све већег броја приватних оператора

[5] "Postal Universal Service Obligation (USO) International Comparison," International Postal Liberalization – Comparative Study of US and Key Countries, August 2008., p. 17.

заинтересованих за учешће на тржишту поштанских услуга, владе држава чланица Светског поштанског савеза и Европске уније, суочене су са изазовом хитног одговора на ове захтеве путем спровођења структурних институционалних и законодавних реформи поштанског система. Већина поштанских управа је предузела кораке у циљу спровођења структурних реформи, прихватајући динамичнији корпоративни начин управљања уз принцип самофинансирања и модерне методе руковођења и управљања људским ресурсима. Владе земаља чланица, суочене су са неопходношћу стварања законодавног оквира у коме ће поштанске управе у условима либерализованог тржишта конкурисати приватним операторима, квалитетом својих услуга и ефикасношћу. Промена правног статуса Поште, стартна је промена на путу ка трансформацији Поште у модерно предузеће са местом и улогом у друштву које заслужује. Поштанским операторима предстоје процеси реструктурирања и даље дерегулације који ће их припремити за наступајуће дане за излазак на отворено тржиште. То ће даље омогућити стварање квалитетног кадра у оквиру пружаоца универзалног сервиса као и отварање нових радних места код других оператора. Обавеза оператора је да воде рачуна о социјалном аспекту приликом даљег отварања поштанског тржишта. Повећање конкуренције условиће поштански сектор да побољша квалитет поштанских услуга и испуњење захтева корисника. Поштанска мрежа у руралним подручјима и неприступачним регијама има веома важну улогу у интеграцији бизниса у националну и глобалну економију, путем обједињавања социјалних и пословних односа. То за циљ има даљи развој инфраструктурне мреже којом ће се корисницима у руралним срединама обезбедити нови електронско-комуникациони сервиси. Поштански сектор се драстично изменио од усвајања прве поштанске директиве, поштанске технологије мењају свет, интернет је отворио свет. У Европској унији, истиче се неопходност успостављања нове базичне архитектуре поштанске регулативе ЕУ и нужност модернизације регулаторног оквира обављања поштанских услуга. Jean Claude Juncker, председник Европске комисије, је као врх на листи приоритета означио успостављање јединственог дигиталног тржишта за све бизнисе и индивидуалне кориснике, што је довело до усвајања документа „Интегрисано тржиште доставе пакета у циљу поспешивања раста е – комерца“, где је Е-комерц дефинисан као један од главних циљева економске политике ЕУ.

УДК: 336.711(4-672EU)
338.23:336.74
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 176–186
Изворни научни рад

проф. др Миленко ЏЕЛЕТОВИЋ[1]

УЛОГА ЕВРОПСКЕ ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ У НАДЗОРУ НАД ФИНАНСИЈСКИМ СИСТЕМОМ

ABSTRACT

The author of this paper tries to give an explication of the role of the European Central Bank and its activities over the financial system. At the EU level there are currently three different supervisory systems in the financial market: (1) the single supervision model; (2) the model par objectives; (3) the model par actives; Former principle of that control is exercised by the country of origin, even when the financial intermediary shall perform the duties of another country, proved to be inefficient due to the frequent inability to embrace the business of financial intermediaries. Achieving high levels of compliance is an essential precondition for the creation of an integrated market in which the same conditions apply to all financial intermediaries and providing an adequate level of investor protection. The European Central Bank is currently the only institution at EU level that could supervise the entire financial sector or, at least, the supervision of banks. It is believed that the introduction of the single currency, in the absence of a single institutional framework for the supervision of the financial system reduces the level of protection. It especially reduces efficacy in preventing financial crises and mechanism of its solving. Given the current situation in the European financial market, where the number of cross-border financial conglomerates on the rise, the principle of control by the country of origin seems inadequate. The link between monetary policy and financial sector supervision is evident by looking at the composition of the ECB Executive Board, which consists of the governors of the central banks of member countries.

Key words: European Union, European Central Bank, financial system, supervisory

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

1) СВРХА

Основна сврха овог рада је да представи могуће аранжмане надзора финансијског сектора у ЕУ и поделе одговорности између регулаторних структура. У савременим условима Европска централна банка је једина власт на потребном нивоу која може обављати надзор на целом финансијском тржишту, или бар на банкарском тржишту. У питању је мање радикалан приступ по којем ЕЦБ може допринети несметаном вођењу политике код надлежних органа у вези пруденцијалног надзора кредитних институција и стабилност финансијског система. Међутим, треба имати у виду да је још далека додела супервизијских функција на нивоу ЕУ, као наднационалног ауторитета. С друге стране, недавне директиве у финансијском сектору потврђују потребу за стварањем мреже међу постојећим финансијским властима, уместо успостављања јединственог наднационалног организма. Заиста, појава супервизора у финансијској архитектури ЕУ је неопходна из различитих разлога, а између осталог и у циљу решавања дуготрајне финансијске кризе. До сада је регулисање било засновано на принципима минималних стандарда, међусобног признавања и контроли од стране земље порекла. Ови принципи нису били у складу са еволуирајућом природом укупног финансијског система ЕУ. Регулаторни орган земље порекла такође може наићи на проблем који се односи на специфичан финансијски систем сваке земље чланице. Ограничење се односи на то што регулаторни орган земље порекла такође може наићи на проблем који је настао из узрока који су специфични, те може да изазове негативне ефекте у земљи домаћина (не узима у обзир екстерне ефекте који произилазе из обављања контролне функције регулаторног тела). Друго битно ограничење је недостатак специфичне регулативе која се односи на поступање у условима финансијске кризе са прекограничним ефектом, с обзиром да до сада није било решења за овај проблем. Међутим, модели управљања међународним финансијским кризама могу бити од користи и у случају свакодневног обављања контролне функције, јер претпостављају активну сарадњу регулаторних органа. И поред процеса убрзане хармонизације који се одвија имплементацијом директива у земљама чланицама, финансијско тржиште ЕУ се у погледу организационе структуре и даље разликује од земље до земље. И у ситуацијама када су две земље одабрале исти модел регулаторног органа, организациона структура може бити прилагођена различитим потребама ових земаља. Стога, треба имати у виду ситуацију у погледу надзора над банкама у државама чланицама ЕУ где је усвојен модел регулације према активностима финансијске институције, док је у неким земљама централна банка задужена и за обављање надзора над банкарским сектором, у другим је надзор над банкама додељен посебном регулаторном органу. Сходно члану 105(2) Оснивачког уговора, ЕЦБ спроводи монетарну политику у оквиру Европске монетарне уније, али не врши функцију надзора над банкама нити тржиштем хартија од вредности.

Регулисање финансијског система још увек је у рукама органа земаља чланица. То значи да у евро зони јединствена монетарна власт постоји паралелно са институцијама земаља чланица који врше надзор над банкама, међу којима се налази само неколико банака земаља чланица. С друге стране, одсуство могућности ЕЦБ да обавља функцију зајмодавца последње инстанце предмет је критике, с обзиром да интервенција зајмодавца последње инстанце неизбежно утиче на монетарну базу. Сматра се да је то створило „вакум моћи" јер ниједна друга институција у ЕУ није овлашћена да обавља функцију зајмодавца у крајњој инстанци емисијом новца. Европски законодавац био је уверен да у будућности неће бити потребно да се уз помоћ емисије новца управља нестабилношћу на финансијском тржишту. Међутим, то није случај због тога што је банкама својствена нестабилност која у потпуности не може да се избегне. Штавише, немогућност ЕЦБ да пружи кредит у последњој инстанци има додатни неповољни ефекат због присуства огранака америчких банака на европском тржишту, јер се они могу ослонити на Систем федералних резерви (ФЕД), док европске банке не могу да рачунају на помоћ Европске централне банке. Различит приступ ЕЦБ и ФЕД-а ствара неједнак третман банака на европском тржишту са јаким ефектом на конкуренцију.[2] Стога је било неопходно да се побољша координација на свим нивоима, не само на практичном нивоу у смислу спровођења закона, већ и на нивоу оних који доносе прописе, да би се постигао већи ниво конвергенције. ЕЦБ сматра да пружање могућности централним банкама земаља чланица да учествују у контроли банака може имати позитивне ефекте.[3] Слично томе, сматра се да поверавање функције обављања контроле пословања, заједно са улогом инстанце последњег зајмодавца, истој институцији може да иницира морални хазард међу финансијским посредницима (биће вољни да преузму веће ризике јер ће у случају потешкоћа моћи да траже помоћ од централне банке) по основу увођења заједничке валуте. Законодавац је био опрезан јер стављање ЕЦБ у надлежност монетарних и контролних функција може нашкодити демократском правном поретку у Европској унији. Било је неопходно да се определи систем надзора који је изводљив на европском нивоу и компатибилан са постојећом ситуацијом. Међутим, модел треба да узме у обзир да се на пан-европском нивоу планира само делимично контролисање, или контрола посредника који су већ достигли европске димензије. Ипак, у оквиру овог система не могу се контролисати мањи посредници који се шире ван граница држава чланица, или оне који се сматрају „европским" због тога

[2] Е. Монаци, „Европска централна банка и надзор над финансијским системом", *Правни живот,* Београд, тематски број, бр. 13/2007, стр. 11.

[3] "The role of central banks in prunduental supervision", ECB, Интернет: http://www.ecb.int/pub/other/prudentialsuperbrole_en.pdf

што један део својих активности обављају преко границе. Било која примена институционалних модела прво захтева унификацију домаћег права, а потом побољшање међусобне сарадње постојећих органа држава чланица. Управо примена права земље порекла на уговорне односе између посредника и клијената је јак подстрек за хармонизацију прописа земаља чланица пошто се клијенти усмеравају на посреднике основане у земљама чији правни оквир гарантује већи ниво заштите њихових интереса и транспарентност на тржишту. Стога, посредници који имају седиште у земљама са слабијим нивоом заштите потрошача принуђени су да изместе седиште у земље које имају већи степен заштите. Међутим, да би се избегла оваква пракса, земље доносе ригидније прописе усклађене са решењима усвојеним у другим земљама што утиче на уједначавање регулативе у земљама чланицама ЕУ. У исто време хармонизација обухвата и технику вршења контроле, нарочито применом јединствених стандарда. Овај процес захтевао је дужи временски период, с обзиром да је било неопходно донети нова правила и установити нова тела, и што је најважније показати заједничку политичку вољу у том правцу. Сходно начелима европског управног права, без обзира на одабир институционалног модела, регулаторна тела испољавају карактеристике независног тела, а њихове одлуке су предмет оцене правосудних органа.

2) МЕРЕ ЕУ

Постизање конкурентности међу националним правним системима не би смело да узрокује повећање трансакционих трошкова. Оптимално решење било би стварање могућности трговања било где у ЕУ уз исте трошкове. Међутим, овај услов се не постиже једноставно. На пример, европски законодавац по доношењу Директиве 97/5/ЕЦ морао је да донесе и Уредбу 2560/2001/ЕЦ, како би се исти услови примењивали на домаће и прекограничне трансфере. До појаве Директива ЕУ непосредни надзор над банкама обављају одговарајућа тела држава чланица, док се општа правила реглементарног права доносе на нивоу ЕУ. То се посебно односило на принцип да контролу обавља држава порекла, с обзиром на све већи број финансијских посредника који послују ван оквира матичних земаља. До појаве финансијске кризе у ЕУ једини регулатор, који се односи на решавање прекограничних криза у ЕУ на међудржавном нивоу, била су два Меморандума о разумевању.[4] Међутим, они нису били правно обавезујући акти. У ЕУ су примењивана три модела. Модел јединственог регулаторног органа прихваћен је у Аустрији, Белгији, Чешкој, Естонији, Немачкој, Мађарској, Ирској, Малти, Пољској, Словачкој, Шведској и Великој Британији; Модел регулаторног органа устројеног према активностима

[4] Меморандуми од 10. марта 2003. и од 18. маја 2005, Интернет: http://www.ecb.int/press/pr/date/2005/html/pr050518_1.en.htlm.

финансијских институција постоји у Бугарској, Кипру, Финској, Грчкој, Литванији, Луксембургу, Румунији, Словенији и Шпанији; Модел у коме је заступљен мешовити режим преклапања надлежности примењује се у Француској, Италији и Португалији, док модел организације сходно циљевима обављања надзора у најчистијој варијанти постоји само у Холандији. С друге стране, треба имати у виду да Европска централна банка не може да врши улогу зајмодавца крајње инстанце, већ само операције на отвореном тржишту и кредитне операције, осим ако се члан 18. Статута Европског система централних банака екстензивно протумачи, али то се чини мало вероватним, с обзиром да се тај члан налази у Одељку IV који се односи на монетарне функције и функције инхерентне Европских централних банака.[5] Стога се ЕЦБ сматра институцијом којој највише приличи обављање надзора над укупним финансијским системом, јер се контрола на микро нивоу може боље обављати у макро економском контексту. Управни одбор ЕЦБ понкад може да следи циљеве који нису стриктно ограничени. Спровођење прописа о надзору над финансијским системом било би једноставније када би ЕУ имала пуни политички, а не само монетарни суверенитет. Стога је закључено да би надзор над целокупним финансијским тржиштем у ЕУ могао да буде у надлежности једне европске институције којој би помагале институције земаља чланица, у облику већ постојећих регулаторних тела. Тако би институционална структура имала облик сазвежђа чије би језгро чинило наднационално европско тело, док би регулаторна тела земаља чланица чиниле његову периферију. Овај модел подразумева установљавање јединственог регулаторног органа, са засебним оквиром за банке, берзанске посреднике и осигуравајуће организације. Свако друго решење (мање напредно) представљало би укључивање већег броја регулаторних органа, са засебним надлежностима, ради остваривања различитих циљева. Осим ЕЦБ, а имајући у виду кризу у евро зони и уопште на финансијском тржишту ЕУ, стварање мега регулаторног органа на нивоу ЕУ, чини се мало вероватним, с обзиром да се инсистира на методу кооперације. Овај приступ је мање радикалан: органи држава чланица наставили би да постоје, а у исто време развијале би се блиске везе између регулаторних органа земаља чланица који би тако размењивали стручна знања и стечена искуства. Овај приступ има за директну последицу стварање једног европског регулаторног органа за финансијско тржиште, другог за банкарско, а треће за област осигурања. Тада је било могуће створити на нивоу ЕУ јединствени регулаторни орган задужен за надгледање целокупног финансијског система ЕУ. Овај процес се одвијао постепено те га нису могли прекинути ни различити интереси и разлике у полазним тачкама појединих земаља чланица. С друге стране, непостојање европског зајмодавца у крајњој инстанци врло је

[5] R. Bassoli, 2007, *Crisi bancarie e ruolo del sistema europeo di banche centrali*, I Risparmio, Roma, No. 3, p. 657.

релевантно, јер одсуство овог органа може утицати на земље чланице да својим финансијским посредницима не дозволе да послују у другим земљама чланицама, осим уколико и сами нису спремни да у случају финансијске кризе системског карактера те друге земље сносе трошкове спасавања. *Sic stantibus rebus* договор између земаља чланица ЕУ у подели трошкова (као што је то у случају Грчке) тешко се постиже, те се водеће земље ЕУ (пре свих Немачка) залажу да се повећају одређени захтеви и гаранције у погледу одређених финансијских операција. Стварање институционалне структуре на нивоу ЕУ указује на правац којим се ишло приликом транзиције од Европског монетарног система *(European Monetary System)* ка Европској монетарној унији *(European Monetary Union).*

3) САДРЖАЈ

На нивоу ЕУ до сада су се примењивала три различита институционална режима надзора над целокупним финансијским сектором: (1) модел јединственог регуларног органа; (2) модел регулаторног органа устројеног по основу циљева обављања надзора; (3) модел регулаторног органа према активностима финансијске институције; Сви ови институционални модели надзора приказани су у извештају Европске централне банке о развоју регулаторне инфраструктуре.[6] До 2007. године није било могуће јасно утврдити постојање тренда према неком од ових модела, јер су још увек била заступљена различита решења, а у појединим земљама чланицама коегзистирају елементи неколико модела институционалне организације. Дакле, у оквиру ЕУ ситуација, још увек, није хомогена, а истичу се два модела: (1) модел јединственог регулаторног органа, и (2) модел устројства према критеријуму циљева вршења надзора; Ово је последица развоја финансијског система и брисања граница између банкарства, пословања хартијама од вредности и сектора осигурања кроз њихово међусобно стапање. Међутим, упркос брисању граница између банкарства, тржишта хартија од вредности и осигурања, европски законодавац определио се за анахроно решење формирањем: Комитета европских регулаторних органа за финансијско тржиште – ЦЕСР *(Committee of European Securities Regulators);* Комитета европских надзорних органа за банке *(Committee of European Securities Regulatory);* и Комитета који обухвата органе земаља чланица који врше надзор над осигурањем укључујући и пензионо осигурање – ЦЕПОС (*Commitee Of European Insurance and Occupational Pensions Supervisiory).* Европској централној банци омогућено је да учествује у доношењу регулативе од значаја за финансијски систем, по основу две одредбе, члана 105(4) Оснивачког уговора

[6] "Recent developments in supervisary structure in EU and acceding countries", ECB, Frankfurt, 2006, Интернет: http://www.ecb.int/pub/pdf.other/report_on_supervisory_structuren.pdf.

и члана 25. њеног Статута. Овим одредбама установљена је обавеза консултовања Европске централне банке у погледу било ког предлога прописа, како на нивоу ЕУ тако и на нивоу земаља чланица, којим се уређује материја која спада у домен пруденцијалног надзора над банкама и финансијске стабилности. Потом, ЕЦБ је овлашћена да достави своје мишљење о начину спровођења комунитарног права из домена надлежности које су јој признате. По свим параметрима ово право ЕЦБ је усмерено на достизање већег степена хомогености приликом имплементације директива на националном нивоу. То је био једини начин који омогућава ЕЦБ да узме учешће у вршењу надзора, с обзиром да се доводе у питање принципи контроле земље порекла и међусобног признавања који су основа правног система Европске уније. Неки аутори тврде да је пруденциону контролу на микро нивоу, односно на нивоу појединачних финансијских посредника, нераскидиво повезана са контролисањем системског ризика, више него са заштитом корисника финансијских услуга.[7] Орган чија би надлежност била да се брине о законитости пословања финансијских посредника и заштити инвеститора такође би требало да обезбеди услове за транспарентност тржишта, док би старање о заштити конкуренције могло да остане у рукама Европске комисије. Међутим, требало је водити рачуна о томе да се иста институција у исто време не стара о стабилности тржишта и заштити конкуренције. Када се ЕУ схвата као конфедерација држава чланица размишља се о формирању система сличног Комисији за хартије од вредности САД-а, али стварање Европске комисије за хартије од вредности било би отежано објективним потешкоћама које би могле да се разреше само законодавном иницијативом. Сматра се да би стварање Европске комисије за хартије од вредности требало да буде потез који је неопходан да би се задовољио један од циљева ЕУ: добро функционисање заједничког тржишта.[8] Принцип контроле од стране земље у којој се обавља делатност примењује се не само на однос између инвеститора и посредника, већ и када надлежни орган пропусти да санкционише неправилности или када су неправилности таквог обима и значаја да могу да угрозе заједничке вредности, Сходно Директиви 2004/39/ЕЦ и Директиви 89/646/ЕЕЦ, Директиви 2000/12/ЕЦ која је измењена Директивом 2006/48/ЕЦ. Директивом 2012/65/ЕЦ о дистанционом рекламирању финансијских услуга потрошачима: чл. 3. пар.1.3.(е) предвиђа да потрошач мора бити обавештен у складу са правилима државе чланице или више држава чланица чији су прописи послужили као основ за успостављање везе са клијентом, пре него што је дошло до успостављања уговора на даљину. Према

[7] T. Padoa Schioppa, "EMU and Banking Supervision", in: C.A.E. Goodhart (edited by), Winci Lander of Last Resort for Europe?, London, 2010, p. 17.

[8] G.D. Giorgio, C.D. Noin, *Financial Regulation and Supervision in the Euro Area: A Four-Peack Proposal,* 2014, p. 2.

овој одредби, клијенти би унапред морали знати прописе о финансијским услугама сваке земље чланице. Међутим, поједини експерти сматрају да би то био само привремени услов.[9] Ова опасност би могла да се елиминише уколико би се формирао европски орган, нарочито за надгледање транспарентности, да би се постигао баланс између адекватне, хомогене, заштите инвеститора и конкуренције на тржишту. С друге стране, постоји велика вероватноћа да ће многи органи земаља чланица томе да се супротставе, јер су лишени моћи, а неки би били и укинути. Зато, да би се избегла тзв. регулаторна арбитража на нивоу ЕУ, неопходно је било да се створе једнаки тржишни услови за све учеснике. При томе, треба имати у виду да регулаторна арбитража настаје као последица различитог нивоа заштите потрошача у националном праву, као и због различитих захтева који се постављају финансијским посредницима у праву земље где желе да имају седиште или где желе да послују. Овај циљ, у ствари, доводи до управљања процесом хармонизације који се одвија доношењем директива. С друге стране, бројни експерти сматрају да би било пожељно ојачати конкуренцију међу националним регулаторним системима.[10] Међутим, постизање конкурентности међу националним привредним системима не треба да узрокује повећање трансакционих трошкова.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Сви комитети који се односе на регулаторне органе обухватају регулаторне нивое: први ниво обухвата доношење директива и уредби од стране Европског савета и Парламента којим се у правни поредак ЕУ уносе уопштена, основна правила; други ниво обухвата конкретизацију основних правила и доношења мера неопходних за спровођење општих мера. То се одвија кроз тзв. контролошки приступ који је предвиђен Одлуком Савета бр. 1999/468ЕЦ. Трећи ниво обухвата сарадњу регулаторних органа земаља чланица, док се четврти одвија на нивоу земаља чланица и обухвата спровођење комунитарног права на домаћем нивоу. Организација и задаци Комитета европских регулаторних органа за хартије од вредности презентирани су Одлуком Европске комисије бр. 2001/527ЕЦ, измењена Одлуком бр. 2004/ЦЕ. Организација и задаци Комитета европских надзорних органа за банке прецизирани су Одлуком Европске комисије бр. 2004/5ЕЦ; док Одлука бр. 2004/6/ЕЦ ближе одређује организациону структуру и надлежност Комитета органа земаља чланица за надзор над осигурањем и пензионим осигурањем.

[9] G. Minervini, M. Onado, "Efficienza del sistemi finanzieri e tutela del risparmio disciplina o deregolamentazione?", in: U G. Tesauro, M. D' Alberti (Ed.) Regulazione e concorenza, Bologna, 2010, pp. 126-127.

[10] J. J. Kremers, D. Schoenmaker, P. J. Wiers, *Financial supervision in Europe an overview*, Brussels, 2014, p. 9.

Треба подсетити да је Европски комитет за хартије од вредности *(European Securities Committee* – ESC) формиран Одлуком Европске комисије из 2991/528/ЦЕ; измењена одлуком бр. 2004/8/ЕЦ; Европски банкарски комитет (*European Banking Committee*- EBC) Одлуком бр. 2004/10/ЕЦ; а Европски комитет за осигурање и пензионо осигурање *(European Insurance and Ocupattional Pensions Committee* – EIOPC) Одлуком бр. 2004/9/ЕЦ; Европска комисија је задужена да надгледа спровођење комунитарног права и одговорна је за очување конкуренције на јединственом тржишту. Међутим, ако се узме у обзир само Директива 2004/39/ЕЦ о тржиштима финансијских инструмената, додељивање контролних овлашћења наднационалном телу чинило се мало вероватним, јер се овај приступ (избор) сматрао последицом реакције с циљем да се задржи *status quo*, али и избор који обезбеђује довољну еластичност и флексибилност. Стога је убрзан и сам поступак доношења директива да би се задржао корак са кретањима на тржишту.

5) ИЗВОРИ

- "Recent developments in supervisary structure in EU and acceding countries" ECB, Frankfurt, 2006, Интернет: http://www.ecb.int/pub/pdf.other/report_on_supervisory_structuren.pdf.
- "The role of central banks in prudential supervision", ECB, Интеренет: http://www.ecb.int/pub/other/prudentialsuperbrole_en.pdf
- Bassoli, R., "Crisi bancarie e ruolo del sistema europeo di banche centrali", I Risparmio, Roma, 2007, No. 3.
- Giorgio, G.D. and Noin, C.D., *Financial Regulation and Supervision in the Euro Area: A Four-Peack Proposal*, 2014.
- Kremers, J.J., Schoenmaker, D., Wiers, P.J., *Financial supervision in Europe an overview,* Brussels, 2014.
- Lastra, R.M., *Foundation d' International Monetary Stability,* Bruselles, 2011.
- Minervini, G., and Onado, M., "Efficienza del sistemi finanzieri e tutela del risparmio disciplina o deregolamentazione?", in: U G. Tesauro, M. D' Alberti (Ed.) Regulazione e concorenza, Bologna, 2010.
- Padoa Schioppa, T., "EMU and Banking Supervision", in: C.A.E. Goodhart (edited by), Winci Lander of Last Resort for Europe?, London, 2010.
- Petrović, P., Živković, A., „Bankarski menadžment sistem u vanrednim situacijama", Anali ekonomskog fakulteta u Subotici, br. 28, 2012.
- Tison, M., 2014, "In searchof ovarall conceptual constitency in the regulatory framework", paper to the conference on: *Capital Market and Investor Protection in Europe*, Milan, 11th November, 2014.

- Монаци, Е., Европска централна банка и надзор над финансијским системом, *Правни живот,* Београд, тематски број, бр.13/2007.
- Петровић, П., Мирковић, А., „Преглед и анализа регионалне политике Европске уније“, Коаутор М.Сц. Андријана Мирковић, *Европско законодавство,* Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013, бр. 43-44/13.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Формирање регулаторних комитета које сачињавају представници свих регулаторних органа земаља чланица без сумње показује да су органи ЕУ постали свесни да постоји потреба да се оформи чврста мрежа регулаторних органа земаља чланица, с обзиром да се показало да сарадња која се заснивала на потписаним меморандумима о разумевању између регулаторних органа земаља чланица није била довољна. У последње време константан је тренд јачања сарадње међу постојећим националним регулаторним телима и то стварањем одговарајућих комитета на нивоу ЕУ у циљу доношења одговарајуће и једнообразне регулативе у свим земљама чланицама. Орган који би контролисао читав финансијски систем и сваког појединачног посредника би, такође, требало да интервенише у случају финансијске кризе. Он би, такође, морао да буде у сталној вези са Европском централном банком пошто је она задужена за вођење монетарне политике и надгледање платног система. О расподели надлежности између органа земље порекла и органа земље у којој се обавља делатност упућује Директива 2004/3)/ ЕЦ и Директива 2014/34/ЕЦ, као и комплементарне агенде из ове области.[11] Упоредна примена принципа контроле од стране земље порекла и контроле од стране земље у којој се обавља делатност не производи позитивне ефекте, већ супротно, повећавајући ризик понављања контроле и захтева пажљиво дефинисање надлежности регулаторног органа друге земље. С друге стране, када се не ради о томе, орган друге земље могао би нелегитимно да се меша у пословање страних посредника на својој територији. Међутим, да не би дошло до ове ситуације члан 62. Директиве 2004/39/ЕЦ предвидео је да орган друге државе мора да обавести орган земље порекла и Европску комисију о свим предузетим активностима. Супротно томе, широка примена принципа контроле од стране друге земље није оптимално решење. Преношење надлежности на другу земљу и свеобухватна контрола свих финансијских посредника, који послују на њеној територији, без обзира на порекло, производи позитивне ефекте као што је

[11] Tison, M., 2014, In searchof ovarall conceptual constitency in the regulatory framework, paper to the conference on “Capital Market and Investor Protection in Europe“, Milan, 11th November, 2014.

равноправност свих учесника на тржишту, али штети интеграцији домаћег тржишта. У овом случају посредницима се намеће више препрека у погледу проширења активности на друге земље, јер би морали да организују своје пословање саобразно великом броју домаћих прописа, осим уколико они нису хармонизовани у складу са европским стандардима. Дакле, било која земља, па и Србија, да усвоји овај систем мора озбиљно да модификује сопствене прописе из области финансијских услуга. Потом, неопходно је да у одређеним случајевима донесе одлуке супротне постојећој правној традицији, уз евентуални губитак суверенитета над финансијским сектором. С друге стране, треба имати у виду да је процес хармонизације открио и постојање значајних слабости, нарочито спорости имплементације директива и различита решења у правним системима земаља чланица: у извесним случајевима значење интегралног текста комунитарног права значајно је промењено.

УДК: 336.221(497.11)(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 187–199
Изворни научни рад

Владимир ЈОВАНОВИЋ
Вук РАИЧЕВИЋ[1]

РЕФОРМА ПОРЕСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА У ПРОЦЕСУ ПРИБЛИЖАВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

Since the literature finds low tax rates and tax incentives to be a significant factor in making an investment location decision, a growing number of countries use fiscal incentives for attracting multinational companies. Serbia as a transition country and undergoing the process of accession to the EU is forced to pay particular attention to competitiveness as the central issue in creating the policy of economic growth and development. Serbia has signed the treaty of accession and so far has carried out significant tax reforms in order to build a fiscal system in accordance with solutions of the EU member states and under the influence of the EU legislation. As far as indirect taxes in Serbia are concerned, Serbia's VAT Law has been significantly amended in order to adjust it to the EU legislation, while excise duties remain to be considerably adjusted to the EU legislation. Member states are free to design their direct tax systems as long as the national tax rules do not give rise to incoherent tax treatment when applied in a cross-border context. Amendments to Serbia's Corporate Profit Tax Law have adjusted national rules with the relevant EU legislation. Serbia has a high share of revenues from indirect taxes and social contributions, which is typical of the newer member states generally, while the EU-15 member states raise roughly equal shares from indirect taxes, direct taxes and social contributions. Taxation policy is rather challenging in the developing countries as governments are required to balance the demand for the necessary revenues, while at the same time establishing the business environment and providing the necessary investments without unnecessary tax burdens.

Key words: taxation policy, European Union, harmonization, legislation.

[1] Факултет за економију и инжењерски менаџмент, Универзитет Привредна академија у Новом Саду. Е-маил: jovanovicvld@gmail.com

1) СВРХА

Стабилан и конкурентан порески систем сматра се фактором који утиче на прилив капитала и убрзање привредног раста држава у транзицији[2]. Све више држава користи фискалне подстицаје за привлачење мултинационалних компанија имајући у виду да литература ниске пореске стопе и пореске олакшице и подстицаје сматра значајним мотивом за одабир локације за инвестирање. Како је Србија земља у транзицији и у статусу кандидата за чланство у Европској унији, принуђена је да посебну пажњу посвети конкурентности као централном проблему у креирању политике економског раста и развоја привреде. Чињеница је да су стране директне инвестиције мултинационалних компанија знатно брже расле од других међународних трансакција у досадашњем периоду, нарочито између различитих земаља. Овакав тренд проузроковао је веће интересовање и већи број истраживања узрока повећања страних директних инвестиција у стручној литератури. Блониген је објаснио да су два основна мотива за стране директне инвестиције расподела различитих фаза производње земљама у којима су одговарајући трошкови производње најнижи кроз вертикалне стране директне инвестиције, док су по њему хоризонталне стране директне инвестиције, дуплирање целокупног производног процеса у другој земљи ради приближавања страном тржишту. Стога емпиријске студије објашњавају стране директне инвестиције факторима који имају везе са самом компанијом и екстерним факторима, то јест величином тржишта у случају хоризонталних страних директних инвестиција и ценом рада и пореском политиком у случају вертикалних страних директних инвестиција.[3] Све више земаља улаже значајне напоре како би привукле мултинационалне компаније. Имајући у виду да се ниже пореске стопе и пореске олакшице и подстицаји сматрају значајним мотивом за одабир локације за инвестирање, то су фискални подстицаји као глобални тренд пронашли место и у српској регулативи. Главни циљеви и смернице Владе Републике Србије у наредном периоду, на основу Фискалне стратегије за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину, су економска политика усмерена на креирање стабилног и предвидивог пословног амбијента неопходног за раст привредне активности и повећање удела приватног сектора у производњи, запошљавању и инвестицијама. Ради реализације

[2] K. Carstensen, F. Toubal, „Foreign Direct Investment in Central and Eastern European Countries: A Dynamic Panel Analysis“, *ECONSTOR*, Kieler Arbeitspapiere, Leibniz Information Centre for Economics, No. 1143, Интернет: http://www.econstor.eu/bitstream/10419/17819/1/kap1143.pdf, 1.5.2016.

[3] Bruce Blonigen, “A Review of the Empirical Literature on FDI Determinants”, *Atlantic Economic Journal*, 33, str. 383.

ових циљева до сада је усвојен један број реформских закона у намери да се отклоне структурне слабости привреде и створи основа за раст који је дугорочно одржив.[4] Рецесија и криза у Еврозони утицали су на прилив страних директних инвестиција у Европу. Упркос њима, инвеститори виде западну Европу као другу најпожељнију дестинацију за инвестиције, док се централна и источна Европа налазе на другом месту у свету[5]. Страна улагања су због лоших економских перформанси Србије и недостатка домаћих средстава за смањење спољнотрговинског дефицита, подстицање извоза и привредне експанзије оптимални извор средстава, било да долазе кроз оснивање привредних друштава, стицање удела или акција у постојећим привредним друштвима, посебне облике страних улагања као што су концесије или изгради-управљај-пренеси послове *(Build-Operate-Transfer).*

2) МЕРЕ ЕУ

Порески системи земаља чланица ЕУ значајно се разликују, а разлике су највеће између старих и нових чланица ЕУ. У старим чланицама ЕУ генерално најзначанији порези су: доприноси за социјално осигурање (око 28%), порези на доходак (око 25%), ПДВ (око 19%), посебни порези на потрошњу – акцизе (око 10%) и порез на добит (око 9%).[6] У старим чланицама ЕУ доминирају непосредни порези (укључујући и доприносе) у односу на посредне (ПДВ и акцизе), приближно у односу 2:1. У новим чланицама ЕУ посредни порези су значајнији у односу на непосредне. Однос између непосредних и посредних пореза у 12 нових чланица ЕУ износи 1,35:1, а у Србији 1,15:1. Већи значај посредних пореза у земљама у транзицији последица је приоритета економских (бржи раст, смањење стопе незапослености и сл.) у односу на социјалне циљеве тих земаља у намери да убрзају економски раст и развој и стигну старе чланице.[7] Од настанка Европске уније ствара се и развија заједничко тржиште као подручје, без унутрашњих граница, на коме се обезбеђује слободно кретање роба, људи, услуга и капитала. Препреке стварању заједничког тржишта су, између

[4] „Фискална стратегија за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину“, Интернет: http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%202015-2017(1).pdf, 14.6.2016.

[5] Ernst&Young (2012), „Growth, actually: European Attractiveness Survey“, Интернет: http://www.eyeim.com/pdf/E&Y%20European%20attractiveness%20survey%202012.pdf, 10.6.2016.

[6] Taxation trends in the European Union, Интернет: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm, 1.6.2016.

[7] Taxation trends in the European Union, op.cit.

осталог, разлике у националним пореским законодавствима. Како би се обезбедио простор без унутрашњих граница, неопходно је укинути националне пореске препреке у циљу елиминације пореске дискриминације. Укидањем националних пореских различитости омогућује се несметана привредна сарадња земаља чланица. Пореска дискриминација забрањена је чланом 95. Уговора о оснивању Европске заједнице (Римског уговора) из 1957. Европска унија од краја шездесетих година прошлог века настоји да елиминише пореску дискриминацију и обезбеди несметано функционисање заједничког тржишта хармонизацијом националних пореских прописа земаља чланица у домену посредних пореза – пореза на додату вредности и акциза, и мањим делом у домену непосредних пореза – пореза на добит и пореза на доходак. Истовремено се кроз праксу Европског суда правде поништавају решења која представљају препреке за слободно кретање људи, добара, услуга и капитала из пореских прописа чланица. Даљи процес јачања заједничког тржишта коме претњу представљају пореска конкуренција и двоструко опорезивање захтева и хармонизацију система непосредних пореза. Област непосредних пореза потпада готово под искључиву надлежност земаља чланица, и земље чланице готово самостално предузимају мере у циљу спречавања пореске утаје и двоструког опорезивања. Усклађивање посредних пореза, с друге стране, спада у надлежност Европске уније и у овој области постигнути су значајни помаци. Европска унија је далеко стигла у области усклађивања пореза на додату вредност, те међу земљама чланицама постоји висок степен усклађености овог пореза. Србија је закључила Споразум о придруживању и стабилизацији са ЕУ. До сада је спровела радикалне и обимне пореске реформе у циљу изграђивања фискалног система у складу са решењима земаља чланица ЕУ под утицајем директива ЕУ. У наредном периоду Србији предстоји задатак процене постојећег пореског система, односно оцене усаглашености пореских закона са корпусом европског права, који подразумева директиве, уредбе и уговоре, али и пресуде Европског суда правде, у циљу имплементације *acquis communautaire*.

3) САДРЖАЈ

Посредни порези у ЕУ

Првом Директивом о порезу на додату вредност[8] државе чланице су 1967. године замениле своје опште посредне порезе заједничким системом

[8] "First Council Directive 67/227/EEC on the harmonization of legislation of Member States concerning turnover taxes", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31967L0227, 3.5.2016.

ПДВ-а са одбитком претходног пореза. Трећом директивом[9] утврђени су структура и начини примене, с тим да је и даље остављено много слободног простора. Након тога је 1970. године донета одлука о финансирању Европске економске заједнице из сопствених средстава,[10] у чему је предвиђен и одређени удео ПДВ-а утврђен применом заједничке пореске стопе на јединствену обрачунску основицу. Основни циљ шесте Директиве о порезу на додату вредност[11] било је увођење униформне „основице ПДВ-а". Централни законодавни акт Европске уније којим се регулише област ПДВ-а је Директива 2006/112/ЕЗ о порезу на додату вредност[12] из 2007, а након ње настале су још две – Директива 2006/112/ЕЗ о месту обављања услуга[13] и Директива 2008/9/ЕЗ о повраћају пореза на додату вредност[14]. Директива о ПДВ-у из 1967. године са изменама и допунама је 2006. године замењена Директивом 2006/112/ЕЗ, у коју су унете све допуне и измене. Систем акциза неких чланица ЕУ значајно се разликује у односу на предмете опорезивања, структуру и висину пореског терета услед различитих привредних, социјалних, културних и других односа у државама. Године 1985. прихватањем Беле књиге за довршење Заједничког тржишта утврђени су основни услови за стварање акцизног система унутар ЕУ без граничних контрола.[15] На основу Беле књиге, Комисија је 1987. предложила пакет смерница за приближавање акциза на алкохолна пића, цигарете и остале дуванске производе, као и на нафтне производе (минерална уља).

[9] "Third Council Directive 69/463/EEC on the harmonization of legislation of Member States concerning turnover taxes - introduction of value added tax in Member States", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31969L0463, 7.5.2016.

[10] "Own resources mechanism", http://europa.eu/legislation_summaries/budget/l34011_en.htm, 7.5.2016.

[11] Sixth VAT Directive, Интернет: http://europa.eu/legislation_summaries/other/l31006_en.htm, 9.5.2016.

[12] "Council Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:en:PDF, 9.5.2016.

[13] "Council Directive 2008/8/EC amending Directive 2006/112/EC as regards the place of supply of services", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:044:0011:0022:EN:PDF, 11.5.2016.

[14] "Council Directive laying down detailed rules for the refund of value added tax, provided for in Directive 2006/112/EC, to taxable persons not established in the Member State of refund but established in another Member State", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:044:0023:0028:en:PDF, 11.5.2016.

[15] White Paper for Completing the Internal Market, Интернет: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf, 12.5.2016.

Флексибилни систем усклађивања ограничио се на минимално усклађивање акциза. Чланом. 3 став. 3. Саставне смернице из 1992. године,[16] чланицама је остављена могућност убирања неусклађених акциза уколико не утичу на прекогранични промет робе унутар ЕУ. Године 1992. донета је Смерница 92/12/ЕЕЗ која се сматра основом европског акцизног права. Њом су усклађене само најважније акцизе – на алкохол и алкохолна пића, на дуван и дуванске производе и на нафтне производе (минерална уља). Ова Смерница је 2008. укинута Смерницом 2008/118/ЕЗ о општем акцизном систему,[17] којом се утврђује општи акцизни систем и односи се на енергетске производе и електричну енергију (Смерница 2003/96/ЕЗ), алкохол и алкохолна пића (Смернице 2/83/ЕЕЗ 92/84/ЕЕЗ), као и дуванске производе (Смернице 95/59/ЕЗ), 92/79/ЕЕЗ), и 92/80/ЕЕЗ).[18]

Смернице из 1992. и 1995. (Смерница 92/81/ЕЕЗ за минерална уља 92/83/ЕЕЗ за алкохол, 95/59/ЕЗ за дуванске производе) утврђују предмете који подлежу плаћању усклађених акциза за сваку категорију акцизних добара.[19] Смерницама о пореским стопама из 1992., и то Смерницама 92/79/ЕЕЗ (минимум 57% на малопродајну вредност најпродаванијих цигарета) и 92/80/ЕЕЗ (5, 20 и 30% малопродајне цене) за дуванске

[16] "Council Directive 92/12/EEC on the general arrangements for products subject to excise duty and on the holding, movement and monitoring of such products", Интернет: http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/l31018_en.htm, 12.5.2016.

[17] "Council Directive 2008/118/EC concerning the general arrangements for excise duty and repealing Directive 92/12/EEC", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:009:0012:0030:EN:PDF, 12.5.2016.

[18] "Council Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF, 12.5.2016; "Council Directive 92/83/EEC on the harmonization of the structures of excise duties on alcohol and alcoholic beverages", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31992L0083, 13.5.2016; "Council Directive 92/84/EEC on the approximation of the rates of excise duty on alcohol and alcoholic beverages", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0084:en:HTML14.5.2016; "Council Directive 95/59/EC on taxes other than turnover taxes which affect the consumption of manufactured tobacco", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31995L0059, 14.5.2016; "Council Directive 92/79/EEC on the approximation of taxes on cigarettes", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0079:en:HTML, 15.5.2015; "Council Directive 92/80/EEC on the approximation of taxes on manufactured tobacco other than cigarettes", http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/l31022_en.htm, 15.5.2016.

[19] "Council Directive 92/81/EEC on the harmonization of the structures of excise duties on mineral oils", http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31992L0081, 17.5.2016.

производе, 92/82/ЕЕЗ (фиксни износ на 1.000 литара) за минерална уља, и 92/84/ЕЕЗ за алкохол (фиксни износи на 1.000 литара алкохола), утврђују се најниже стопе за све предмете опорезивања који подлежу плаћању усклађених акциза.[20] Смерницом 2003/96/ЕЗ о реструктурирању оквирних прописа Заједнице о опорезивању енергетских производа и електричне енергије из 2003. (којом су акцизе одређене као фиксан износ на 1.000л, GJ калоријске вредности код угља и код електричне енергије на MWh) допуњене су одредбе о заједничком систему опорезивања минералних уља који се заснивао на Смерницама 92/81 и 92/82.[21] Смерницом из 2003. опорезовани су енергетски производи и електрична енергија када се користе као погонско или огревно гориво, с тим да је предвиђена могућност пореског ослобођења када се користе као сировина под одређеним условима.

Непосредни порези

На основу пореског поглавља Римског уговора ЕУ нема овлашћења да правно уређује и усклађује непосредне порезе, због чега се правне основе уједначавања и усклађивања ових пореза у ЕУ могу налазити само у његовим општим одредбама које се тичу уједначавања прописа међу државама чланицама.[22] На основу општих одредби, Веће је овлашћено да једногласном одлуком издаје смернице за уједначавање регулативе која утиче на успостављање и функционисање заједничког тржишта. На основу члана 220. државе чланице су овлашћене да међусобно преговарају како би за своје држављане обезбедиле укидање двоструког опорезивања унутар ЕУ. Такође, чланом 221. предвиђена је забрана дискриминације држављана држава чланица у односу на њихово учешће у капиталу друштава. Чланом 235. предвиђено је овлашћење Већа да донесе одговарајуће мере једногласном одлуком на предлог мисије и након саветовања с Европским парламентом (допунска овлашћења) ако се укаже потреба за предузимањем мера ради постизања неког од циљева ЕУ, за шта Римски уговор не предвиђа посебне мере. Поред обавезујућих одредби Римског уговора, постоје и правно необавезујуће одредбе Кодекса

[20] "Council Directive 92/82/EEC on the approximation of the rates of excise duties on mineral oils", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31992L0082, 17.5.2016.

[21] "Council Directive 2003/96/EC on restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF, 17.5.2016.

[22] "Treaty of Rome", Интернет: http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf, 1.5.2016.

понашања ради борбе против некоректне и штетне пореске конкуренције из 1997, који се односи на опорезивање трговачких друштава и указује на штетне пореске мере које могу утицати на избор локације пословних активности у ЕУ.[23] До конкретних помака у регулисању ове области дошло је 1990. када су донете: а) Смерница о трговачком друштву мајци и ћерки;[24] б) Смерница о фузији;[25] ц) Конвенција о арбитражном поступку.[26] Смерницом о трговачком друштву мајци и ћерки уводе се тржишно неутрални порески прописи за случај уједињавања друштава различитих чланица како би се гарантовало несметано функционисање тржишта, да би Смерница о фузији и касније Смерница 2005/19/ЕЗ олакшале изградњу повезаних друштава (концерна).[27] Привредна друштва једне државе чланице могу пословати у другој држави чланици стварањем повезаних привредних друштава (концерна), стицањем удела и спајањем привредних друштава (фузијом). Сврха доношења Смернице о фузији је омогућавање порески неутралних прекограничних трансакција. Смерница је само делимично уграђена у националне регулативе и она овлашћује чланице да је у целости или делимично не примењују под одређеним условима. Очекује се да ће њена примена омогућити лакше реструктурирање предузећа. У случају двоструког опорезивања, Конвенција о арбитражном поступку 90/436/ЕЕЗ предвиђа предузимање следећих мера: 1) Државе чланице покушавају да постигну споразум сарадњом; 2) Ако постизање споразума није могуће, подноси се захтев за арбитражу; 3) По подношењу захтева покреће се поступак мирења и доношења обавезујуће одлуке за

[23] "The Code of Conduct for business taxation was set out in the conclusions of the Council of Economics and Finance Ministers (ECOFIN) of 1 December 1997", Интернет: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm, 17.5.2016.

[24] "Council Directive 90/435/EEC on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990L0435:en:HTML, 20.5.2016.

[25] "Council Directive 90/434/EEC on the common system of taxation applicable to mergers, divisions, transfers of assets and exchanges of shares concerning companies of different Member States", Интеренет:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990L0434:en:HTML, 20.5.2016.

[26] "90/436/EEC: Convention on the elimination of double taxation in connection with the adjustment of profits of associated enterprises", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:41990A0436, 20.5.2016.

[27] "Council Directive 2005/19/EC amending Directive 90/434/EEC 1990 on the common system of taxation applicable to mergers, divisions, transfers of assets and exchanges of shares concerning companies of different Member States", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32005L0019, 21.5.2016.

странке. Према Смерници 2003/49/ЕЗ о заједничком систему опорезивања камата и такси на име лиценци између повезаних привредних друштава у различитим државама чланицама[28], камате и таксе на име лиценце плаћене у једној држави чланици ослобођене су плаћања пореза у тој држави (без обзира да ли се ради о плаћању пореза на извору или поводом разреза пореза) ако је прималац плаћања друштво из друге државе чланице или пословна јединица у држави чланици различитој од државе чланице у којој је њено друштво мајка. Смерница предвиђа нека изузећа од примене, али не спречава примену домаћих прописа или уговора о избегавању двоструког опорезивања када је то потребно ради спречавања пореске преваре или пореске утаје.

Опорезивање дохотка

У области опорезивања дохотка није много постигнуто и досадашњи резултати представљају само најаву будућих активности. Међу досадашњим активностима су активности у вези опорезивања прихода од камата, односно укидања банкарске тајне и увођења аутоматске размене информација у државама чланицама ЕУ и другим европским државама које су капиталом повезане са ЕУ. Постоје и покушаји усклађивања исплате дивиденди државама чланицама. Смерницом 2003/48/ЕЗ[29] о опорезивању прихода из 2003. Регулише се порески третман плаћених камата и она се заснива на договору Европског већа и Одбора за привреду и финансије ЕУ. Друго питање којим се ЕУ до сада бавила у односу на порез на доходак је опорезивање дивиденди исплаћених физичким лицима у Саопштењу о опорезивању дивиденде физичких лица на заједничком тржишту од 2003.[30] Циљ овог Саопштења је био да се камата нерезидената опорезује у складу с прописима друге државе чланице и примењује се само за физичка лица када се држава у којој су остварени приходи од камата разликује од државе у којој се налази пребивалиште. Питање дивиденди исплаћених

[28] "Directive 2003/49/EC on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States", Интернет: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/interests_royalties/index_en.htm, 21.5.2016.

[29] "Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:157:0038:0048:en:PDF, 21.5.2016.

[30] "COM (2003) 810: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee - Dividend taxation of individuals in the Internal Market", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/187814, 21.5.2016.

правним лицима регулисано је Смерницом о трговачком друштву мајци и ћерки 90/435/ЕЕЗ, а дивиденде исплаћене физичким лицима Саопштењем о опорезивању дивиденди физичких лица на Заједничком тржишту.

Дистрибуција пореских оптерећења

Структура пореских прихода земаља чланица које су приступиле ЕУ након 2004. године разликује се од структуре пореских прихода ЕУ-15 земаља. Док структуру пореских прихода ЕУ-15 земаља чини приближно исти удео директних пореза, индиректних пореза и доприноса, земље које су касније приступиле Унији изузимајући Малту (41,3%) најчешће имају мањи удео директних пореза у укупно наплаћеним. Пореске приходе Србије у 2014. години према подацима Министарства финансија чинили су доприноси за социјално осигурање 35,40%, порези на доходак 10,18%, општи порез на потрошњу 28,46%, акцизе 14,76%, царине 2,16%, остали порески приходи 3,98% и порез на добит 5,06%.[31]

4) ИЗВОРИ

- "90/436/EEC: Convention on the elimination of double taxation in connection with the adjustment of profits of associated enterprises", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:4 1990A0436.
- "COM (2003) 810: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – Dividend taxation of individuals in the Internal Market", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/187814.
- "Company Taxation in the Internal Market Commission Staff Working Paper", Интернет: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/company_tax_study_en.pdf
- "Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:157:0038:0048:en:PDF.
- "Council Directive 2003/96/EC on restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF.
- "Council Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF.

[31] Министарство финансија Републике Србије, Консолидовани биланс државе у периоду 2005-2015, Интернет: http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=7161, 1.5.2016.

- "Council Directive 2005/19/EC amending Directive 90/434/EEC 1990 on the common system of taxation applicable to mergers, divisions, transfers of assets and exchanges of shares concerning companies of different Member States", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32005L0019.
- "Council Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:en:PDF.
- "Council Directive 2008/118/EC concerning the general arrangements for excise duty and repealing Directive 92/12/EEC", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:009:0012:0030:EN:PDF.
- "Council Directive 2008/8/EC amending Directive 2006/112/EC as regards the place of supply of services", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:044:0011:0022:EN:PDF.
- "Council Directive 90/434/EEC on the common system of taxation applicable to mergers, divisions, transfers of assets and exchanges of shares concerning companies of different Member States", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990L0434:en:HTML.
- "Council Directive 90/435/EEC on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990L0435:en:HTML.
- "Council Directive 92/79/EEC on the approximation of taxes on cigarettes", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0079:en:HTML.
- "Council Directive 92/81/EEC on the harmonization of the structures of excise duties on mineral oils", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31992L0081.
- "Council Directive 92/82/EEC on the approximation of the rates of excise duties on mineral oils", http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31992L0082.
- "Council Directive 92/83/EEC on the harmonization of the structures of excise duties on alcohol and alcoholic beverages", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31992L0083.
- "Council Directive 92/84/EEC on the approximation of the rates of excise duty on alcohol and alcoholic beverages", http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0084:en:HTML.
- "Council Directive 95/59/EC on taxes other than turnover taxes which affect the consumption of manufactured tobacco", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31995L0059.

- "Council Directive laying down detailed rules for the refund of value added tax, provided for in Directive 2006/112/EC, to taxable persons not established in the Member State of refund but established in another Member State", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:044:0023:0028:en:PDF.
- "Council Directive 92/12/EEC on the general arrangements for products subject to excise duty and on the holding, movement and monitoring of such products", Интернет: http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/l31018_en.htm.
- "Council Directive 92/80/EEC on the approximation of taxes on manufactured tobacco other than cigarettes", Интернет: http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/l31022_en.htm.
- "Directive 2003/49/EC on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States", Интернет: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/interests_royalties/index_en.htm.
- "First Council Directive 67/227/EEC on the harmonization of legislation of Member States concerning turnover taxes", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31967L0227.
- "Sixth VAT Directive", http://europa.eu/legislation_summaries/other/l31006_en.htm.
- "The Code of Conduct for business taxation", Интернет: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm.
- "Third Council Directive 69/463/EEC on the harmonization of legislation of Member States concerning turnover taxes – introduction of value added tax in Member States", Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31969L0463.
- "Treaty of Rome", Интернет: http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf.
- "White Paper for Completing the Internal Market", Интернет: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Порез на додату вредност

Закон о порезу на додату вредност Србије, генерално посматрано, на задовољавајући начин дефинише основне појмове. У односу на испоруке које подлежу посебној стопи ПДВ-а у европском и српском законодавству постоје разлике, због којих ће у процесу хармонизације постојати обавеза

ревидирања листе испорука које подлежу посебној стопи ПДВ-а. Листа ослобођења са правом на одбитак претходног пореза у српском Закону о порезу на додату вредност највећим делом је усклађена са Директивом 2006/112/ЕЗ. Српски Закон о порезу на додату вредност значајно је приближен европској регулативи изменама након његовог доношења. Више пореске стопе општег и посебног пореза на додату вредност у Србији, у односу на просек ових пореских стопа у Европској унији, последица су чињенице да је учешће ПДВ-а у укупним пореским приходима земље велико. Потреба привлачења страног капитала намеће обавезу прописивања што нижих пореских стопа којима се стране инвестиције оптерећују, због чега се намеће закључак да не постоји могућност повећања пореских стопа непосредних пореза. Потребе финансирања јавних расхода захтевају нешто више стопе посредних пореза у односу на просек у земљама ЕУ.

Акцизе

Предмети опорезивања на основу домаћег Закона о акцизама разликују се од предмета опорезивања на основу регулативе ЕУ, и Србију у овој области очекује значајно усклађивање. Домаћим законом није предвиђена обавеза плаћања акцизе на угаљ, док је последњим изменама Закона уведена акциза на електричну енергију. Он, за разлику од регулативе ЕУ, предвиђа обавезу плаћања акцизе на кафу, што је, иначе, случај и неких земаља чланица ЕУ. Разликује се и начин опорезивања у фиксним новчаним и процентуалним износима акциза на поједине производе.

Непосредни порези

Изменама Закона о порезу на добит правних лица практично је регулисано одлагање настанка пореске обавезе за акционаре и сама друштава у процесу статусних промена. Закон о порезу на добит правних лица бави се питањем међукомпанијских дивиденди, те предвиђа да матично правно лице – резидентни обвезник Србије може умањити обрачунати порез на добит правних лица за износ пореза који је нерезидентна филијала платила у другој држави на добит из које су исплаћене дивиденде, које се укључују у приходе матичног правног лица, као и за износ пореза по одбитку који је нерезидентна филијала платила у другој држави на исплаћене дивиденде.

УДК: 347.728.5:368.03
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 200–213
Изворни научни рад

проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ[1]

ЛИКВИДАЦИЈА (СТЕЧАЈ) ОСИГУРАВАЈУЋИХ ДРУШТАВА ПО ОДРЕДБАМА УРЕДБЕ „СОЛВЕНТНОСТ II“

ABSTRACT

Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance, which is better known as Directive "Solvency II" began to be applied after a series of delays, from 1 January 2016. Otherwise, this matter was previously regulated by Directive 2001/17/EC of the European Parliament and of the Council of 19 March 2001 on the reorganization and winding-up of insurance undertakings. Directive "Solvency II" regulates, primarily, the establishment of insurance companies and companies engaged in re-insurance, supervision of the work of these companies and the reorganization and winding-up of direct insurance companies. This act defines that only the competent authorities of the home Member State shall be entitled to make a decision concerning the opening of winding-up proceedings with regard to an insurance undertaking, including its branches in the other Member States. The decision to open winding-up proceedings with regard to an insurance undertaking, the winding-up proceedings and their effects shall be governed by the law applicable in the home Member State. By the rules of this act, Member States shall ensure that insurance claims take precedence over other claims against the insurance company. Also, every insurance company shall keep at its head office a special register of the assets used to cover the technical provisions calculated and invested in accordance with the law of the home Member State. After the opening of the winding-up proceeding, the competent authorities of the home Member State, the liquidator or any person appointed for that purpose by the competent authorities shall, without delay individually inform by written notice each known creditor whose habitual residence, domicile or head office is situated in another Member State. Also,

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

Directive "Solvency II" regulates right to lodge claims (any creditor, whose habitual residence, domicile or head office is situated in a Member State other than the home Member State shall have the right to lodge claims or to submit written observations relating to claims), withdrawal of the authorization to the insurance company and some common provisions for the reorganization and winding-up. In Serbia, the same legal act is governing bankruptcy and liquidation of banks and insurance companies - Act on Bankruptcy and Liquidation of Banks and Insurance Companies. The author presents the provisions of the Directive "Solvency II" and criticizes the method of regulating this matter in Serbia. Criticism of the Serbian legislation on this topic relating to regulation of the role of the Agency for Deposit Insurance in the insolvency (bankruptcy) proceeding of insurance companies and to the regulating of the transfer of the insurance portfolio to another insurance company. Likewise, the author defines the way in which the Directive "Solvency II" can affect the insurance market in Serbia.

Key words: winding-up, Directive "Solvency II", Directive 2001/17/EC, bankruptcy, insurance company, reorganization

1) СВРХА

Ликвидација (стечај) осигуравајућих друштава регулише се Директивом 2009/138/ЕЗ Европског парламента и Савета од 25.11.2009. о оснивању и обављању делатности осигурања и реосигурања (Солвентност II) (даље: Директива „Солвентност II").[2] Ова Директива је преиначена и више пута је одлагана њена примена. Директива „Солвентност II" примењује се на: 1) оснивање и обављање самосталних делатности директног осигурања и реосигурања на територији ЕУ; 2) надзор над групама осигуравача и реосигуравача; 3) реорганизацију и ликвидацију осигуравача који обављају делатност директног осигурања (чл. 1). Директива „Солвентност II" се не примењује на осигурање које је део система обавезног социјалног осигурања (чл. 3). Затим, овај акт се не примењује на осигуравајућа друштва чија бруто премија на годишњем нивоу не прелази 5 милиона евра, затим на друштва чије укупне техничке резерве, које заједно са износима који се могу наплатити по основу уговора о реосигурању, као и од субјеката посебне намене, не прелазе 25 милиона евра, затим на осигуравајућа друштва чије пословање не укључује делатности осигурања и реосигурања које покривају ризике од осигурања од одговорности, ризике осигурања кредита и јемства, осим ако су ти ризици укључени у додатне ризике, итд. Директива „Солвентност II" полази од основних принципа пословања осигуравајућих друштава. Осигуравајуће друштво мора да процени колики би износ капитала био потребан да би се одржавала солвентност и да би се извршавале обавезе по уговорима о

[2] Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II) – *Official Journal* L 335/1, 17.12.2009. pp. 1-155.

осигурању, као и друге обавезе. Исто тако, мора се обезбедити и тзв. квалитативни аспект, што се односи на рад органа друштва, а посебно на контролу надзорних органа. Чињеница је да квалитетно управљање ризцима у осигурању доводи до успешног пословања осигуравајућег друштва. С обзиром да Директива „Солвентност II" користи термин *winding-up,* ми ћемо користити термин ликвидација. Иначе, термин *winding-up* се користи за правна лица. У нашем, као и у другим правима разликује се стечај од ликвидације. Но, Директива „Солвентност II", као и ранији акт ЕУ који је регулисао ову материју користи један термин, а који означава поступке намирења поверилаца. Као што ћемо касније видети, поступак ликвидације може се паралелно водити са поступком одређивања мера реорганизације осигуравајућем друштву, што говори да је адекватнији термин који користи овај акт. Ми ћемо употребљавати оба термина (и стечај и ликвидација) ради лакшег разумевања. Веома је битно који акт ће регулисати стечај осигуравајућих друштава. Увек се поставља питање, да ли то треба да буде законски акт који регулише статус осигуравајућих друштава или акт који регулише општа питања стечаја, односно, да ли посебан акт треба да регулише ову материју. Иначе, различити акти регулишу стечај осигуравајућих друштава у појединим европским земљама. На пример, у Немачкој се поједини елементи поступка стечаја против осигуравајућих друштава регулишу Законом о банкама – *Kreditwesengesetz.* Истим законским актом регулише се инсолвентност и кредитних институција. Но, чињеница је да се примењују и одредбе Закона о инсолвентности – *Insolvenzordnung.*[3] И у Холандији се инсолвентност осигуравајућих друштава и кредитиних институција регулишу истим актом, али општим актом – Стечајним законом – *Faillissementswet.* Исто тако, примењују се и одредбе Закона о финансијском надзору.[4] У Србији се, такође, једним законским актом регулишу стечај и ликвидација и банака и осигуравајућих друштава. Међутим, проблем са регулисањем ове материје код нас постоји, јер се поставља питање улоге једне институције која није до краја дефинисана, као и чињеница да примена једног веома важног института није регулисана на адекватан начин, о чему ћемо касније.

2) МЕРЕ ЕУ

Основни разлог регулисања питања мера реорганизације и ликвидације (стечаја) јесте неусклађеност унутрашњих националних законодавстава

[3] Владимир Чоловић, Здравко Петровић, „Спорна питања регулисања стечаја осигуравајућих друштава у Србији и усклађивање са Директивом 2001/17/ЕЗ", *Европска ревија за право осигурања*, бр.4/2015, Удружење за право осигурања Србије, Београд 2015, стр. 33

[4] Clifford Chance, *European Insolvency Procedures* – 2010 Edition, London, pp. 51-52.

држава чланица. Због тога је било потребно обезбедити узајамно признање одлука о изрицању мера реорганизација, као и одлука које се односе на поступак ликвидације.[5] Такође, Директива „Солвентност II" дефинише потребу за разликовањем органа који би доносили одлуку о мерама реорганизације од надзорних органа осигуравајућих друштава.[6] Директива „Солвентност II" дефинише да се поступак ликвидације може покренути заједно са изрицањем мера реорганизације, односно, може се покренути и након изрицања тих мера. Једноставно, мере реорганизације не утичу на покретање поступка ликвидације.[7] Осим тога, сви услови за покретање, вођење и закључење поступка ликвидације уређују се по праву матичне државе чланице, у којој осигуравајуће друштво има седиште.[8] Посебна пажња поклања се хитном обавештењу надзорних органа држава чланица у којима осигуравајуће друштво, против којег је покренут поступак ликвидације, има своје филијале.[9] Покретање овог поступка мора бити повезано са одлуком о одузимању дозволе за рад осигуравајућем друштву. Оно може уследити истовремено са покретањем овог поступка, али се та одлука може донети и пре тога.[10] Ово су само неке од одредаба које је Директива „Солвентност II" дефинисала као основ регулисања поступка ликвидације, које би биле прихваћене од стране свих држава чланица. Директива „Солвентност II" регулише и спровођење мера реорганизације против осигуравајућег друштва. Под овим мерама подразумева се деловање надлежних органа које је намењено очувању или поновном успостављању стабилног финансијског стања у осигуравајућем друштву. То се односи и на мере које подразумевају могућност обуставе плаћања, одлагање мера спровођења, као и смањење потраживања (чл.268). Област ликвидације (стечаја) против осигуравајућих друштава, коју сада регулише Директива „Солвентност II", раније је регулисала Директива 2001/17/ЕЗ Европског парламента и Савета о реорганизацији и ликвидацији осигуравајућих друштава (даље: Директива 2001/17/ЕЗ).[11] Као и Директива „Солвентност II" и Директива 2001/17/ЕЗ уређује питања статуса поверилаца са пребивалиштем или седиштем у земљама чланицама ЕУ. Она се примењује и на филијале осигуравајућих друштава у земљама чланицама. По одредбама

[5] Преамбула 117.

[6] Преамбула 119.

[7] Преамбула 122.

[8] Преамбула 124.

[9] Преамбула 127.

[10] Преамбула 128.

[11] "Directive 2001/17/EC of the European Parliament and of the Council of 19 March 2001 on the reorganisation and winding-up of insurance undertakings", *Official Journal* L 110, 20/04/2001 pp. 28-39.

Директиве 2001/17/ЕС, филијала је дефинисана као правно лице, тј. она обавља делатност по праву државе, која је и дала дозволу за рад филијали. Овим актом су предвиђена два начина намирења потраживања. Први начин је дефинисан у односу на имовину, а други у односу на повериоце. Директива 2001/17/ЕЗ уређује и статус стране одлуке о ликвидацији (стечају). Она се односи на отварање овог поступка и Директива 2001/17/ЕЗ предвиђа њено пуно дејство на територијама других земаља чланица. Поменућемо нека од правила везана за ликвидацију осигуравајућих друштава, а која предвиђа Директива 2001/17/ЕЗ.[12] Одлука о отварању ликвидационог поступка може се донети, без обзира на поступак реорганизације. Одлука о отварању ликвидационог поступка признаће се у свим земљама чланицама, без испуњења формалности око признања те одлуке (чл. 8, ст. 2). Директива 2001/17/ЕЗ уређује потраживања (захтеве), која имају првенство и основ у имовини, као и њихово подношење на исплату. Та потраживања се могу поднети на исплату и пре отварања ликвидационог поступка, односно, пре подношења и независно од других захтева (чл. 12). У ликвидационом поступку морају се обавестити познати повериоци о отварању ликвидационог поступка. Они се морају обавестити писмено, односно, појединачно. То обавештење мора садржати све релевантне податке о поступку, праву на подношење захтева, односно, на пријаву потраживања, привилегованим потраживањима и сл. (чл. 15). Сваки поверилац, који има пребивалиште или седиште у једној од земаља чланица, као и ван земље у којој је покренут поступак, има право да поднесе пријаву потраживања, као и да оспори поједина потраживања. Таква потраживања имаће исти третман, као и пријављена потраживања од стране поверилаца, који имају седиште или пребивалиште у земљи покретања поступка (чл. 16). Надзорни органи земаља чланица могу захтевати обавештење о ликвидационом поступку и фазама и развоју тог поступка од надзорног органа земље у којој се води поступак (чл. 18, ст.2). Директива 2001/17/ЕЗ, такође, као и Директива „Солвентност II“, предвиђа заједничка правила за реорганизацију и ликвидацију. Примена Директива „Солвентност II“ одлагана је више пута. Неспремност система осигурања, где мислимо и на државе и на осигуравајућа друштва, допринела је да се на примену овог акта чекало скоро 7 година. Прво је било предвиђено да се почне са применом овог пројекта у новембру 2012. године, нарочито када су у питању одредбе које регулишу ликвидацију осигуравајућих друштава. Тада је усвојена Прва Директива Омнибус (24.11.2012). Том Директивом се 11 постојећих Директива из подручја финансијских услуга ускладило са прописима који уређују рад новонасталих европских регулатора. Нарочито је истакнута улога надзорног

[12] Владимир Чоловић, Директива 2001/17/ЕУ о реорганизацији и ликвидацији осигуравајућих друштава *Зборник радова са саветовања „Право осигурања у транзицији”*, Палић 2003, стр. 51-52.

органа ЕИОПА.[13] Следећи акт је Директива „Омнибус II“,[14] која је усвојена 16.априла 2014. и која мења Директиву која дефинише „Солвентност II“. Измене Директиве „Солвентност II“ укључују и одредбе према којима ЕИОПА преузима специфичне обавезе. Но, прво је урађен предлог а на Директиву „Омнибус II“ се доста дуго чекало, што се и види по датуму усвајања овог акта. Одредбе тог акта дефинишу овлашћења надзроног органа ЕИОПА, која је била дужна да осигура примену хармонизованих техничких приступа код обрачуна потребног солвентног капитала. То и јесте једно од основних питања којима се бави Директива „Солвентност II“. Самим тим се и померио датум примене пројекат „Солвентност II“ на почетак 2013. године. Међутим, ни тада се није почело са применом Директиве „Солвентност II“, већ је Европска Комисија 10.10.2014.године, усвојила Делегирану Регулативу,[15] чије су одредбе, у ствари, правила Директиве „Солвентност II“. Најзад, марта 2015. године, Европска Комисија усваја први сет правила „Солвентности II“ којима се дефинишу технички стандарди за поједине моделе управљања ризиком. ЕИОПА објављује 2015.године два дела Водича за „Солвентност II“.[16] Утврђује се примена ове Директиве од јануара 2016.

3) САДРЖАЈ

Директива „Солвентност II“ у IV глави регулише поступак ликвидације (стечаја) против осигуравајућих друштава, као и против филијала осигуравајућих друштава из трећих земаља које се налазе на територији земаља чланица. У Директиви „Солвентност II“ дају се објашњења појединих појмова везаних за овај поступак. Под филијалом осигуравајућег друштва подразумева се трајна присутност тог друштва чије седиште није на територији земље чланице и које мора да обавља делатност осигурања. Под поступком ликвидације подразумева се поступак који обухвата продају имовине друштва и намирење поверилаца уз деловање надлежних органа у држави и овај поступак обухвата како поступке који су покренути због

[13] ЕИОПА је део Европског система за финансијски надзор који се састоји од три европска надзорна органа. То је независно саветодавно тело Европског парламента, Савета Европске уније и Европске комисије.

[14] Directive 2014/51/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 (the so-called “Omnibus II Directive”) – *Official Journal* L 153, 22.5.2014.

[15] Delegated Regulation (Commission Delegated Regulation (EU) 2015/35 of 10 October 2014 supplementing Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II) – *Official Journal* L 12, 17.1.2015.

[16] Владимир Чоловић, Реорганизација осигуравајућих друштава по Директиви „Солвентност II“, *Право и привреда*, бр. 7-9/2016, Београд 2016, стр. 544-545.

инсолвентности друштва, као и оне који се односе на ликвидацију каква је позната у нашем праву, а која може бити добровољна или принудна. У Директиви „Солвентност II“ употребљава се појам ликвидатор, који се именује од стране надлежних органа земље чланице или од стране органа осигуравајућег друштва, а који спроводи ликвидациони поступак (чл. 268).

Покретање поступка ликвидације

Само надлежни органи матичне државе чланице, у којој осигуравајуће друштво има седиште, може донети одлуку о покретању поступка ликвидације против тог друштва. Том одлуком су укључене и филијале тог друштва у другим земљама чланицама. Ова одлука се може донети пре или након доношења одлуке о спровођењу мера реорганизације. Спровођење мера реорганизације и поступка ликвидације се међусобно не искључују. Наведена одлука се доноси у складу са правом матичне државе чланице. Та одлука има дејство у свим осталим земљама чланицама без спровођења посебних поступака за њено признање и извршење. Дејства те одлуке наступају истовремено у свим земљама чланицама. Надлежни органи матичне државе чланице, у којој је донета одлука о покретању поступка ликвидације, хитно обавештавају надзорне органе у другим државама чланицама. Директива „Солвентност II“ прописује да то обавештење мора да уследи и пре доношења одлуке о покретању овог поступка, али, у сваком случају, одмах након доношења те одлуке (чл. 273).

Меродавно право

Право које се примењује на покретање поступка ликвидације, сам поступак, као и његова дејства је право матичне државе чланице. Примена права матичне државе чланице односи се на следеће: – питања која се односе на имовину која припада ликвидационој маси; – овлашћења осигуравајућег друштва и ликвидатора; – претпоставке за пуноважност пребијања потраживања; – дејство покретања поступка ликвидације на уговоре у којима је осигуравајуће друштво уговорна страна; – дејство поступка ликвидације на појединачне поступке за пријаву потраживања које су покренули повериоци; – питања пријаве потраживања у односу на ликвидациону масу и поступање са потраживањима која су настала након покретања поступка ликвидације; – питања везана за утврђивање и испитивање потраживања; – правила која се примењују на исплатне редове потраживања, као и права поверилаца који су, након покретања поступка, делимично намирени на основу стварног права или пребијањем; – претпоставке и дејства закључења поступка ликвидације, а нарочито, ако је до тога дошло нагодбом; – права поверилаца након закључења поступка ликвидације; – питања везана за трошкове поступка; итд (чл. 274).

Накнаде из осигурања (суме осигурања)

Све државе чланице морају да обезбеде, приликом спровођења поступка ликвидације, да накнаде из осигурања имају предност у исплати у односу на друга потраживања, и то: с обзиром на средства која представљају техничке резерве осигуравајућег друштва, накнаде из осигурања имају апсолутну предност у односу на друга потраживања од осигуравајућег друштва и с обзиром на укупну имовину осигуравајућег друштва, накнаде из осигурања имају предност у односу на било које потраживање, али уз изузетке који се односе на потраживања радника осигуравајућег друштва која произлазе из уговора о раду, потраживања пореских органа, потраживања везана за социјалну бригу и помоћ, потраживања на основу стварног права. Свака држава чланица може одредити да сви или део трошкова овог поступка имају предност у односу на исплату накнади из осигурања. То се утврђује националним правима тих држава (чл. 275).

Посебан регистар

По одредбама Директиве „Солвентност II“, свако осигуравајуће друштво дужно је да води посебан регистар имовине који се користи за покриће техничких резерви, која мора бити обрачуната у складу са правом матичне државе чланице. Ако осигуравајуће друштво обавља делатности и животног и неживотног осигурања, оно мора да води посебан регистар за сваку врсту осигурања. Укупна вредност имовине осигуравајућег друштва не сме бити мања од вредности техничких резерви ни у једном моменту. Ако постоји неко стварно право на имовини, у вези исплате потраживања повериоцу или трећем лицу, та чињеница мора бити уписана у посебан регистар. Тада, тај део имовине није доступан у сврху покривања обавеза осигуравајућег друштва. Након покретања поступка ликвидације, структура имовине која је уписана у посебан регистар не сме се мењати. Али, тој имовини, уписаној у посебан регистар, морају се додати премије осигурања које су наплаћене од момента покретања поступка ликвидације до момента исплате накнади из осигурања или до преноса портфеља осигурања на друго осигуравајуће друштво. Најзад, ако се догоди да је износ уновчене имовине нижи од износа који је забележен у посебном регистру, тада ликвидатори наведено морају да оправдају надзроним органима матичних држава чланица (чл. 276).

Одузимање дозволе за рад

Након доношења одлуке о покретању поступка ликвидације, одузима се дозвола за рад осигуравајућем друштву против кога је покренут тај поступак. Но, то не значи да именовани ликвидатор или било које друго лице, које је

именовао надлежни орган, обавља делатност осигуравајућег друштва и након одузимања дозволе за рад, а у сврху само поступка ликвидације.[17] Матична држава чланица може одлучити да се делатност осигурања, у тим околностима, обавља уз сагласност и надзором надлежних органа држава чланица (чл. 279).

Право на пријаву потраживања

Повериоци, у које спадају и државни и други јавни органи, који имају уобичајено боравиште, пореску резидентност, односно седиште у држави чланици која није матична држава чланица, имају право да пријаве потраживање, односно да поднесу писано образложење потраживања. Сва наведена потраживања имају исти третман, односно, исти положај у исплатном реду, као и потраживања поверилаца који имају уобичајено боравиште, пореску резидентност, односно седиште у матичној држави чланици. Директива „Солвентност II“ прописује шта треба да садрже копије додатних докумената. То се односи на износ и природу потраживања, датум настанка потраживања, евентуално право привилегованог потраживања, кад треба назначити стварноправно средство обезбеђења или друга права која потврђују тај статус, као и која је имовина покривена обезбеђењем. Не треба се посебно позивати на предност исплате накнаде из осигурања што је регулисано Директивом. Ако прописи матичне државе чланице садрже другачије одредбе од наведених, неће се примењивати одредбе Директиве „Солвентност II“ (чл. 282).

Остале одредбе које се односе на поступак ликвидације

Одлука о покретању поступка ликвидације објављује се по праву матичне државе чланице. Ову одлуку објављују надлежни орган, ликвидатор или било које друго лице именовано од стране надлежног органа. Изрека одлуке о покретању поступка ликвидације објављује се и у Службеном листу ЕУ. Интересантна је одредба која се односи на надлежне органе других држава чланица. Наиме, ти органи могу да обезбеде објављивање одлуке о покретању поступка ликвидације на примерен начин. Тај начин је, највероватније, ако правилно тумачимо одредбе Директиве „Солвентност II“ у овој области, прописан правилима државе чланице. Објављивање наведене одлуке мора да садржи назив надлежног органа матичне државе чланице, меродавно право, као и податке о

[17] Consultation on Solvency II, November 2011, стр. 17. Интернет: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/81581/condoc_consultation_solvencyII.pdf (приступ: 27.06.2016).

именованом ликвидатору (чл. 280). Након покретања поступка ликвидације надлежни орган, ликвидатор или било које друго лице именовано од стране надлежног органа матичне државе чланице, писменим путем обавештавају, без одлагања, сваког познатог повериоца који има уобичајено боравиште, пореску резидентност, односно, седиште у другој држави чланици. У том обавештењу се морају навести рокови за пријаву потраживања, подаци о надлежном органу коме се пријављују потраживања, односно, образложење потраживања, као и други подаци. У тим обавештењима мора бити наведено да ли су привилеговани повериоци дужни да пријаве своја потраживања. Ако се ради о потраживањима која проистичу из осигурања, у обавештењима мора бити наведено, која су општа дејства покренутог поступка ликвидације на уговоре о осигурању, затим када ће уговори о осигурању престати да производе дејства, итд. (чл. 281).

Заједничке одредбе за мере реорганизације и ликвидацију

Поменућемо и неколико одредаба које се односе и на реорганизацију и на ликвидацију осигуравајућег друштва. С обзиром на дејство, на уговоре о раду ће се примењивати искључиво правила која се, иначе, примењују на ове уговоре. Кад су у питању уговори који се односе на право употребе или стицање непокретности, примењиваће се право места налажења непокретности. Ако се ради о праву осигуравајућег друштва у вези са непокретностима, бродом или ваздухопловом, примениће се право земље у којој се налази јавни регистар, с обзиром на постојање обавезе уписа у судски регистар наведених ствари (чл. 285). Покретање поступка ликвидације не утиче на стварно право поверилаца или трећих лица на материјалној и нематеријалној имовини, као и на покретним и непокретним стварима, односно, ако се ради о више делова једне групе неодређене имовине, која припадају осигуравајућем друштву и која се у тренутку покретања поступка ликвидације налазе на територији друге државе чланице (чл. 286). Покретање поступка ликвидације не утиче на права поверилаца да пребију своје потраживање са потраживањем осигуравајућег друштва, ако је наведено допуштено по меродавном праву (чл. 288, ст. 1). Дејство покретања поступка ликвидације не утичу на права и обавезе странака које оне имају на тржишту осигурања (чл. 289, ст. 1). Кад је у питању заштита права купаца који су трећа лица, након покретања поступка ликвидације, меродавно право које ће се примењивати одређује се по следећим критеријумима: – ако се ради о намирењу продајом непокретности, меродавно право ће се одредити по месту њиховог налажења, – уколико се ради о бродовима и ваздухопловима који се уписују у јавни регистар, меродавно право ће се одредити по месту уписа у тај регистар, – ако се ради о преносивим и другим хартијама од вредности, чије постојање или пренос захтева упис, меродавно право ће се одредити по месту уписа тих хартија од вредности (чл. 291). Ако се ради о дејству покретања поступка ликвидације на парнице које су

у току, меродавно право ће се одредити по праву државе чланице у којој се води та парница (чл. 292). Управник, као и било који други орган, који је пуноважно овлашћен у матичној држави чланици може да захтева да се чињеница покретања поступка ликвидације упише у јавни регистар који је за то предвиђен по прописима те државе (чл. 294, ст.1). Овде разликујемо процену управника да изврши наведени упис, односно, његово овлашћење да то учини и ситуацију када држава чланица прописује обавезност уписа те чињенице. Може се десити да осигуравајуће друштво из треће земље има своје филијале у државама чланицама. Тада ће се свака филијала третирати посебно. У вези са тим, надзорни органи тих држава морају да ускладе своје активности. Исто се односи и на управнике, као и било које друге овлашћене органе у овим поступцима (чл. 296). Иако се ради о филијалама као деловима осигуравајућег друштва, сматраће се да свака од њих представља посебан правни субјект.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива „Солвентност II“ ступила је на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу ЕУ. Доношењем Директиве „Солвентност II“ стављена је ван снаге Директива 2001/17/ЕЗ са дејством још од 01. новембра 2012, што се посебно напомиње у одредби члана 311, ст.2 у којој се наводе који се чланови примењују од 01.новембра 2012. Но, напред смо истакли све проблеме који су пратили Директиву „Солвентност II“.

5) ИЗВОРИ

- Clifford Chance, *European Insolvency Procedures* – 2010 Edition, London.
- Consultation on Solvency II, November 2011, Интернет: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/81581/condoc_consultation_solvencyII.pdf
- “Directive 2001/17/EC of the European Parliament and of the Council of 19 March 2001 on the reorganisation and winding-up of insurance undertakings“, *Official Journal* L 110, 20/04/2001.
- “Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II)”, *Official Journal* L 335/1, 17.12.2009.
- Закон о агенцији за осигурање депозита, (*Службени гласник Р. Србије*, бр. 14/2015).
- Закон о осигурању депозита, (*Службени гласник Р.Србије* бр. 14/2015).
- Закон о осигурању, (*Службени гласник Р.Србије* бр. 55/2004, 70/2004 – испр., 61/2005, 61/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 101/2007, 63/2009 – одлука УС, 107/2009, 99/2011, 119/2012, 116/2013 и139/2014 – др. закон)

- Закон о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање, (*Службени гласник Р. Србије* бр. 14/2015).
- Комељ, Јанез, Долничар, Јошт, Изазови и могућности у осигурању и реосигурању са нагласком на Солвентност II, презентација, 18. сусрет осигуравача и реосигуравача СОРС 2007, Сарајево.
- Славнић, Јован, Пренос портфеља осигурања, *Правни живот* бр. 11/97, Београд 1997.
- Чоловић, Владимир, Директива 2001/17/ЕУ о реорганизацији и ликвидацији осигуравајућих друштава, *Зборник радова са саветовања "Право осигурања у транзицији"*, Палић 2003.
- Чоловић, Владимир, Петровић, Здравко, Спорна питања регулисања стечаја осигуравајућих друштава у Србији и усклађивање са Директивом 2001/17/ЕЗ", *Европска ревија за право осигурања*, бр. 4/2015, Удружење за право осигурања Србије, Београд 2015.
- Чоловић, Владимир, Реорганизација осигуравајућих друштава по Директиви „Солвентност II", *Право и привреда*, бр. 7-9/2016, Београд 2016.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Стечај осигуравајућих друштава у Србији регулише се Законом о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање (даље: ЗСЛБО).[18] Садашњи ЗСЛБО је други законски акт, са истим називом, који регулише ову материју у Србији. Пре доношења ЗСЛБО, императив законодавца био је усклађивање ове материје са правом ЕУ, односно, са тадашњом Директивом 2001/17/ЕЗ јер, у то време, још увек није ступила на снагу Директива „Солвентност II". На овом месту се нећемо бавити чињеницом да исти законски акт регулише стечај и ликвидацију и банака и осигуравајућих друштава, већ ћемо посветити пажњу појединим проблематичним питањима, као што су улога Агенције за осигурање депозита (даље: Агенција) као стечајног управника у стечајним и ликвидационим поступцима против осигуравајућих друштава, као и преносом портфеља случају стечаја осигуравајућих друштава. У ЗСЛБО је веома детаљно дефинисана улога Агенције у преносу портфеља, али та улога није, уопште, дефинисана у Закону о осигурању.[19] Доказ да је улога Агенције спорна у овим поступцима не налазимо само у одредбама ЗСЛБО, већ и у другим законским изворима који

[18] Закон о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање, (*Службени гласник Р. Србије* бр. 14/2015),

[19] Закон о осигурању, (*Службени гласник Р. Србије* бр. 55/2004, 70/2004 – испр., 61/2005, 61/2005 – др. закон, 85/2005 - др. закон, 101/2007, 63/2009 – одлука УС, 107/2009, 99/2011, 119/2012, 116/2013 и139/2014 - др. закон).

регулишу осигурање депозита и статус Агенције, као што су Закон о Агенцији за осигурање депозита (даље: ЗАГД),[20] и Закон о осигурању депозита (даље: ЗОД).[21] ЗАГД регулише положај Агенције, као стечајног управника у стечајном поступку против осигуравајућег друштва. Али, само се у једној одредби, ЗАГД осврће на улогу Агенције у овом поступку,[22] и наводи да се стечајни поступак против осигуравајућих друштава води по ЗСЛБО, што није, у потпуности тачно, јер ЗСЛБО није једини законски акт, по коме се води наведени поступак. Осим тога, ЗАГД не дефинише који орган, у оквиру Агенције, доноси одлуке које се односе на стечај осигуравајућих друштава. С друге стране, ЗОД, уопште, не помиње повезаност Агенције са осигуравајућим друштвима па, самим тим, не дефинише ни њену улогу у стечајном поступку против наведених субјеката. Интересантно је да Агенција има улогу стечајног управника у наведеним поступцима (има улогу и ликвидационог управника у ликвидационим поступцима), а да основни закони који регулишу улогу и статус ове Агенције, ниједном одредбом не регулишу њену улогу у наведеним постуцима. Што се тиче преноса портфеља, такође се морамо осврнути на улогу Агенције. Но, пре тога, морамо дефинисати пренос портфеља. Пренос портфеља је везан за статусне промене у осигуравајућем друштву. Сва права и обавезе осигуравајућег друштва по уговорима о осигурању представљају портфељ осигурања. Портфељ осигурања чини, пре свега, имовина друштва коју представљају новчана средства по уговорима о осигурању. Пренос портфеља везан је за уступање уговора о осигурању са свим правима и обавезама на дан уступања. Уступање врши једно осигуравајуће друштво другом, на основу споразума између њих. На пренос портфеља осигурања, надлежни државни орган мора да да сагласност.[23] ЗСЛБО дефинише улогу Агенције код преноса портфеља код стечаја осигуравајућег друштва. Наиме, Агенција је дужна да у року од 30 дана, од дана покретања стечаја, покрене поступак за пренос портфеља, целог или само једног дела. Да би, уопште, дошло до преноса портфеља мора бити закључен уговор између осигуравајућег друштва – уступиоца и осигуравајућег друштва – преузимаоца портфеља осигурања. Пренос портфеља мора бити у складу са расположивим новчаним средствима стечајног дужника, као и са исплатним редовима. Када друго осигуравајуће друштво преузме портфељ осигурања, на њега се преносе и новчана средства, али Агенција мора да утврди износ активе која се преноси. Народна банка Србије даје сагласност на избор осигуравајућег друштва које преузима портфељ осигурања. Народна банка

[20] Закон о агенцији за осигурање депозита, (*Службени гласник Р. Србије* бр. 14/2015).

[21] Закон о осигурању депозита, (*Службени гласник Р. Србије* бр. 14/2015).

[22] Члан 2, ст. 2, т. 2 ЗАГД.

[23] Јован Славнић, Пренос портфеља осигурања, Правни живот бр. 11/97, Београд 1997, стр. 503.

Србије мора да процени способност осигуравајућег друштва које преузима портфељ. О томе морају да буду обавештени и осигураници, преко средстава јавног информисања.[24] Иначе, интересантно је да се на пренос портфеља примењују, сходно одредбе ЗО, а да, с друге стране, ЗО нема ниједну одредбу о улози Агенције у овом поступку. Овде морамо да начинимо једну напомену – да ЗО регулише овај институт у случају када Народна банка Србије наложи пренос портфеља, ако утврди неправилности и незаконитости у раду осигуравајућег друштва.[25] Неправилности и незаконитости у раду могу да буду у вези са инсолвентношћу друштва, односно, са немогућношћу да осигуравајуће друштво извршава своје обавезе. Што се тиче осталих одредаба ЗСЛБО, рећи ћемо да су оне, углавном, опште, односно да се примењују општа правила стечајног поступка који се води против осигуравајућих друштава. Поменућемо одредбе о исплати из стечајне масе. Наиме, по ЗСЛБО на првом месту исплаћују се трошкови стечајног поступка, затим потраживања поверилаца по основу осигурања и реосигурања живота до висине математичке резерве. Након тога, исплаћују се потраживања поверилаца по основу уговора о осигурању од последица незгоде, као и потраживања поверилаца по основу осталих уговора о осигурању и реосигурању. Затим, исплаћују се потраживања по основу јавних прихода која су доспела у задња три месеца пре покретања стечајног поступка, осим доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. Кад се исплате наведена потраживања, примењиваће се одредбе стечајног законодавства, што значи да ће доћи на ред исплата осталих поверилаца, као и исплата оснивача осигуравајућег друштва у стечају (акционари акционарског друштва за осигурање и чланови друштва за узајамно осигурање)[26]. Иначе, ЗСЛБО је „посебан“ закон који регулише специфичности стечајног поступка против осигуравајућих друштава. Сва „општа“ питања стечаја осигуравајућих друштава регулишу се стечајним законодавством, уз изузетке које прописује ЗСЛБО. Да ли ће Директива „Солвентност II“ утицати на пословање осигуравајућеих друштава у Србији и региону, имајући у виду одредбе овог акта које смо напред навели, а које се односе на бруто премију и техничке резреве, као и чињеницу да Србија није чланица ЕУ. Чињеница је да ће утицати, односно, ако се не буде директно примењивала на осигуравајућа друштва са седиштем у нашој и другим државама у суседству, које нису чланице ЕУ, онда ће утицати преко иностраних осигуравача који послују на нашој територији, без обзира да ли се ради о осигуравачима или реосигуравачима.[27]

[24] Члан 13. ЗСЛБО.

[25] Члан 165, ст. 1 ЗО

[26] Чланови 19. и 20. ЗСЛБО.

[27] Јанез Комељ, Јошт Долничар , Изазови и могућности у осигурању и реосигурању са нагласком на Солвентност II, презентација, 18. сусрет осигуравача и реосигуравача СОРС 2007, Сарајево.

УДК: 347.725.04
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 214–227
Изворни научни рад

др Добрица ВЕСИЋ[1]

ФИНАНСИЈСКА ПОДРШКА ПРИ СТИЦАЊУ АКЦИЈА У СОПСТВЕНОМ ПРЕДУЗЕЋУ

ABSTRACT

Financial assistance to a company for the purchase of its own shares has been incorporated, for decades, in the Company Law in Serbia. However, the prohibition on financial assistance to a company for the purchase of its shares is an outdated company law concept, which restricts shareholders and directors freedom to manage companies in the most efficient way. Convincing reasons against the prohibition lead to the conclusion that restriction of financial assistance is 'the wrong answer to the wrong question', and its abolition should, therefore, be recommended. Such a theoretical position caused implementation of a wide range prohibition, with the existence of a small number of exceptions. Nowadays, continental European law is under attack by the 'liberalization wave', which 'threatens' to change the attitude towards such financial assistance. After recent changes to the Second Company Law Directive, Serbian law on financial assistance is still harmonized with the EC law, although it is in conflict with new tendencies. The ban of financial assistance was introduced in Serbia under article „loan for shares" and was written under the strong influence of the Second Company Law Directive. The aim of this paper is to question the justifications for the prohibition on the financial assistance, to explore the range of its application and recommended future legislative steps.

Key words: European Union, financial assistance, company, purchase, shares, securities market.

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: dobrica@diplomacy.bg.ac.rs.
Научни рад представља резултат истраживања на научном пројекту Института за међународну политику и привреду у Београду: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти (пројекат бр. 179029)" који финансира ресорно Министарство просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије, за период 2011–2016.

1) СВРХА

Институт пружања финансијске подршке за стицање својих акција познат је деценијама у праву привредних друштава. Међутим, увођење забране његовог коришћења правдано је бројним разлозима, пошто су негативне последице постајале све видљивије. То је довело до прописивања забране са великим обухватом примене и уз мали број изузетака. Временом, показало се да је овакав приступ исувише ригидан, те се као императив наметнула потреба преиспитивања основних поставки забране пружања финансијске подршке. Ради се о релативно новом институту у српском праву о коме судска, законодавна и корпоративна пракса нису имали много искуства. Стога је аутор настојао да проблематизује или доведе у питање оправданост забране финансирања стицања својих акција односно да укаже на смернице у оквирима границе примене ове забране, односно акцентира извесна алтернативна решења. Свако пружање финансијске подршке подразумева постојање минимум два лица (учесника), пружаоца (даваоца) и корисника (примаоца) подршке. Корисник подршке може бити свако правно или физичко лице које је већ стекло или намерава да стекне акције финансијера. Међутим, ако у правном послу пружање финансијске подршке учествују само ова два лица онда је у питању директна (непосредна) финансијска помоћ односно подршка. С друге стране, индиректна (посредна) финансијска подршка постоји у случају да се између даваоца и примаоца интерполира једно или већи број лица, а најчешће се у тој улози налазе банке, матична и зависна друштва. При томе, број лица између даваоца и примаоца није ограничен, а у пракси ће ретко бити већи од три лица односно учесника у овој правној радњи. У случају да индиректна финансијска подршка није у закону изричито поменута, што са изузетком неких англосаксонских држава представља уобичајено решење, неопходан је персонално шири домен примене забране. Поред овог термина, у националним законодавствима су у употреби и други термини за означавање забране финансирања, којима се наглашава или најзначајнији вид испољавања ове забране (кредит за акције) или њена правна последица (ништавни правни послови), или економска последица (фиктивни правни послови, заобилазни правни послови). Опште карактеристике забране пружања финансијске подршке су: 1) минимални и максимални број учесника-директна или индиректна финансијска подршка; 2) начин стицања акција-подједнак правни ефекат се остварује када акционарско друштво финансира куповину својих акција на секундарном тржишту (и дериватно и оригинално могу бити финансирани од стране акционарског друштва); 3) време пружања финансијске подршке – претходна и накнадна финансијска подршка; 4) сврха пружања финансијске подршке; 5) одређеност корисника подршке; 6) терминологија – указује на све значајне аспекте овог института.[2] Треба имати у

[2] В. Радовић, „Пружање финансијске подршке за стицање нових акција“, *Правни живот*, Београд, бр. 12/2007, том IV, стр. 183-212.

виду да пружање финансијске подршке није забрањено у САД-у, Канади и Швајцарској. Исплата дивиденди се традиционално користи као начин накнадног финансирања преузимања циљног друштва. Основни предуслови за коришћење ове стратегије преузималаца су да циљно друштво располаже средствима која се не могу користити за исплату дивиденди и да циљно друштво за време трајања поступка преузимања није та средства утрошило у сврху одбране друштва од непријатељског преузимања. Када су оба услова испуњена, преузималац би након успешно окончаног поступка преузимања циљног друштва иницирао доношење одлуке о расподели дивиденди. Примљена средства преузималац користи како би вратио кредит банци, којим је финансирао јавну понуду за преузимање. Исплата дивиденди се, по својим карактеристикама сврстава у накнадне случајеве пружања финансијске подршке. Међутим, неколико специфичности овог института наводе на закључак да дивиденде треба третирати изузетком од забране: (1) исплата дивиденди се не може поистоветити са типичним законским случајевима пружања финансијске подршке (давање кредита, аванса или обезбеђења), јер је за разлику од њих исплата дивиденде коначна, и друштво том радњом неповратно губи средства; (2) када се донесе одлука о расподели дивиденди, право на исплату имају сва лица која су били акционари друштва на дан обрачуна дивиденде. Прималац је само један акционар, који ће у највећем броју случајева добити већински део расподељених средстава. Одлука о одобрењу плаћања дивиденди представља основ за сваког акционара да потражује од друштва износ припадајуће дивиденде. Отуда и није логично да се она посматра као начин пружања финансијске подршке једном акционару када је то колективна одлука, од које корист има већи број лица; (3) право друштва да доноси одлуку о расподели дивиденди је компанијским законима детаљно регулисано.[3] Ризици од исплате дивиденде у циљу пружања финансијске подршке су елиминисани строгим правилима о расподели слободних средстава друштва. Да се исплата дивиденде не би сматрала недозвољеним пружањем финансијске подршке за стицање својих акција, довољно је да је ово учињено у складу са законом.[4] Сагласност акционара *de lege lata* у упоредном праву није општеприхваћен изузетак од забране пружања финансијске подршке. Међутим, након усвајања измена Друге директиве, где је скупштинска одлука један од најзначајнијих услова за финансирање стицања својих акција, треба очекивати да ће *pro futuro* ово постати најзначајнији начин остваривања дозвољеног финансирања. Забрана пружања финансијске подршке има доста сличности са стицањем сопствених акција, а нарочито у погледу ризика и економских ефеката. Она је

[3] Eddy Wymeersch, *Article 23 of Second Commpany Law Directive: The prohibition on Financial Assistance to Acquire Shares of the Company,* 1998, p. 737.

[4] Soren Fris Hansen, Karsten Ensing Sorensen, "Reforming the Financial Assistance Provision in the Second Company Kaw Directive", *European Business Law Review*, Vol. 14, Issuse 8, 2011, p. 16.

уведена као непосредна последица огрничених могућности акционарских друштава да стичу сопствене акције. Финансирање трећих лица ради стицања акција друштва је представљало начин заобилажења установљених правила због чега је и било забрањено. У том смислу овај институт је, у многим земљама, познат као заобилазни правни посао (фиктивни правни посао), а законодавно је урађен у оквиру поглавља стицања сопствених акција. На овај начин поступају: Немачка, Аустрија, Хрватска и Црна Гора. Пружање финансијске подршке може представљати прикривен улог у стварима. На пример, друштво купи од неког лица робу, а то лице добијена новчана средства искористи за куповину акција друштва. Имајући то у виду, забрана пружања финансијске подршке може се користити и као начин онемогућавања заобилажења обавезне процене неновчаних улога од стране независних процењивача. Међутим, пружање финансијске подршке не мора бити штетно за даваоца. Уобичајено, о финансијској подршци се говори у негативном контексту, а њена забрањеност имплиците указује на постојање штетних последица овог института по друштво, његове акционаре, повериоце и друге носиоце ризика пословања друштва. Штетност неких видова пружања финансијске подршке, попут давања поклона кориснику је очигледна, али то никако не треба да доведе до закључка да је финансирање стицања својих акција увек неповољно за даваоце подршке. Напротив, постоје бројни примери у којима је правни посао пружања подршке могао бити лукративан за друштво. Правило је да профитабилност правног посла за финансијера не чини пружену финансијску подршку дозвољеним[5]. Управо та околност чини ову забрану тешко схватљивим. Наиме, како објаснити да није дозвољен уговор о кредиту који акционарско друштво закључи са солвентним лицем, а уговорним одредбама у потпуности заштити своје интересе (на пример, у питању је потпуно обезбеђен кредит са високом каматом), само зато што се средства користе за стицање акција даваоца кредита. У пракси, забрана пружања примања финансијске подршке штити интересе носилаца ризика пословања друштва и онда када им та заштита није потребна. Супротно томе, дозвољен је правни посао давања кредита инсолвентном лицу, под неповољним условима, ако његова намена није стицање акција давалаца. Зар намени коришћења примљених средстава треба дати примат у односу на сигурност њиховог враћања и корисност самог посла по друштво?[6] Правни посао пружања финансијске подршке може бити штетан по друштво као и сваки други правни посао. У том погледу, он се не разликује од мноштва других уговора које акционарско друштво свакодневно закључује. Због тога није оправдано увођење специфичног правног режима за правне послове пружања финансијске подршке. Између забране пружања финансијске подршке и права акционарског друштва да не захтева од акционара уплату целокупног улога у друштво, у тренутку уписа

[5] Stephen W. Mayson, Derek French, Christopher L. Ryan, *Company Law,* Oxford, 2012, p. 864.

[6] Eddy Wymeersch, "Some Recent Trends and Developments in Company Law", Financial Law Institute, *Working Paper Series*, WP, 2011, p. 11.

акција постоји очигледна аналогија[7]. У упоредном законодавству доминира правило по коме се уписницима акција, у складу са законом и одлуком о повећању основног капитала, дозвољава да се један део новчаног улога уплате на рачун друштва у одређеном накнадном року од извршеног уписа. Забрана пружања финансијске подршке може онемогућити коришћење правних трансакција које су у интересу друштва и различитих носилаца ризика његовог пословања[8]. Овај проблем се показао као најактуелнији у контексту преузимања друштва од стране његове управе (МБО). На пример, матично друштво намерава да прода своје зависно друштво које одлично послује, али чија се делатност више не уклапа у пословни план групе повезаних друштава. Или директори, и у исто време и власници затвореног друштва, одлучују да оду у пензију и продају своје акције у друштву, а као најадекватније нове власнике виде стасале чланове руководства, јер од њих очекују добре резултате и у будућности. Пракса је показала да су чланови управе у могућности да обезбеде 10 до 20% продајне цене акција друштва које преузимају, а за остатак узимају кредит од банке који обезбеђују средствима друштва, чиме се на очигледан начин крши забрана пружања финансијске подршке.

2) МЕРЕ ЕУ

Европска комисија је у циљу испитивања захтева тржишта за променом неких од постојећих правила Друге директиве формирала стручну радну групу (позната под називом СЛИМ група), којом је руководио професор *Eddy Wymeersch*. Ова група је донела препоруке о поједностављивању Друге директиве ЕУ. Њима је предложено да се забрана пружања финансијске подршке сведе на практичан минимум[9]. То се може остварити на два алтернативна начина: ограничавањем финансијске подршке слободним нето средствима друштва или лимитирањем забране искључиво на упис новоемитованих акција. У другој деценији овог века континентално европско право је „запљуснуо талас“ даље либерализације који прети да промени однос држава према финансирању стицања својих акција, а време ће показати какав ће бити даљи тренд у смислу постепеног укидања забране. На пример, претходну и накнадну подршку изричито предвиђају законодавства Енглеске и Аустралије. Међутим, у теорији, данас, преовлађује становиште по коме забрана обухвата и накнадну подршку, а правда се следећим ралозима: 1) супротно решење би омогућило лако заобилажење установљене забране, чиме

[7] Eddy Wymeersch, op. cit., p. 736.

[8] Ellis Ferran, *Corporate transactions and Financial Assistance Shifing Policy Percepties but Static Law,* London, 2011, p. 225.

[9] Jonathan Rickford (ed), “Reforming Capital – Report of the Interdisciplinary Group on Capital Maintenance”, *European Business Law Review*, London, 2004, p. 935.

би она изгубила своју ефикасност; 2) у тексту директиве и националним законодавствима акционарском друштву се забрањује да пружа финансијску подршку сваком лицу, што укључује и акционара; 3) спречавање накнадног финансирања јавне понуде за преузимање; 4) смисао постојање забране оправдава заузимање ширег становишта.[10] Сходно исплати дивиденди иста правна логика може се применити и на покретање поступка ликвидације циљног друштва, смањење сопственог капитала и стицање сопствених акција. Све су то примери дозвољеног пружања накнадне финансијске подршке. Ефекти статусне промене спајања су супротни циљу који се жели постићи забраном пружања финансијске подршке за стицање својих акција. На пример, у Италији и Француској постоји схватање по којем статусне промене спајања треба подвести под забрану пружања финансијске подршке, премда то ни у тим државама није доминантно становиште. Међутим, најмање четири разлога наводе на закључак да спајање треба третирати изузетком од забране:[11] 1) основна идеја забране пружања финансијске подршке састоји се у заштити интереса поверилаца; 2) заштита интереса акционара циљног душтва је супсидијаран циљ који се жели постићи овом забраном (како је доношење одлуке о спајању у надлежности скупштине акционара, потреба за даљом њиховом заштитом не постоји); 3) заобилазан начин финансирања сопственог преузимања је последица механичких ефеката спајања, којим припојено друштво добија средства да врати кредит; 4) прихватањем могућности да се спајање третира као забрањено финансирање стицања својих акција, пракса би се нашла у изузетно тешкој ситуацији, јер би морала да прави разлику између допуштених и недопуштених спајања након преузимања.[12] Финансијску подршку може дати не само друштво чије се акције стичу, већ и његово зависно или матично друштво. Друга директива и законодавна решења писана под њеним утицајем, нису проширила домен примене забране и на финансирања од стране матичног или зависног друштва. Многе земље су ипак отишле један корак даље од директиве, предвидевши да се забрана односи и на финансирање стицања акција матичног друштва. У тим системима субјекти забране су, поред друштва чије се акције стичу, и њихова зависна друштва. Чињеница да је зависно друштво пружило финансијску подршку за стицање акција матичног друштва не значи да је подршка пружена од стране матичног друштва, иако би било целисходно у одређеним случајевима увести и такву претпоставку (на пример, матично друштво пренесе имовину на зависно друштво, које је искористи за финансирање стицања акција матичног друштва). Ово проширење забране је сасвим оправдано, јер постоји оправдан страх да би

[10] Uwe Huffer, *Aktiengesetz,* Verlag C.H. Beck, Munchen, 2006, p. 364.

[11] В. Радовић, op.cit., стр. 183-212; Eddy Wymeersch, op. cit., p. 736.

[12] Soren Fris Hansen, Karsten Ensing Sorensen, op.cit., p. 16.

друштва могла заобићи забрану пружања финансијске подршке ако би уместо пружања подршке својим акционарима, они „убедили“ своје зависно друштво да обезбеди финансирање. Са аспекта зависног друштва, подједнако је ризично учествовати у финансирању стицања акција матичног друштва, као и својих акција. У случају постојања забране, највише оправдања имала би одредба по којој се не дозвољава финансирање стицања акција једног друштва од стране друштва које је са њим повезано. Тако би и матична и зависна друштва била стављена у исту раван. У супротном, могло би се десити да једно друштво заобилази забрану тако што оснива потпуно зависно друштво, а касније даје кредит само себи, као јединoм акционару, за упис акција из накнадних емисија зависног друштва. Како год формулисана, забрана пружања финансијске подршке никада не може да обухвати све могуће видове финансирања стицања својих акција. Зато су у упоредној корпоративној пракси учестали покушаји изигравања установљене забране. Од правника се стално захтева да смишљају технике којим би се заобилазила ова правила, а омогућило финансирање. Према неким подацима, ова делатност обезбеђује значајан део прихода правницима. Највећи број држава у Европској унији дозвољава акционарским друштвима да дају кредит својим акционарима, под условом да се он не користи у сврху куповине акција тог друштва. На пример, данско право прописује апсолутну забрану друштву да одобрава кредит својим акционарима и члановима управе, са изузетком давања кредита матичном друштву. Дакле, не постоји потреба за посебном заштитом пружања финансијске подршке, ван оне коју обезбеђују општа правила о давању кредита од стране друштва, односно посебна правила о давању кредита акционарима и члановима управе. За поступање противно забрани пружања финансијске подршке упоредноправно су прописане две врсте санкција: казненоправна и грађанскоправна. Казненоправна санкција усмерена је против привредног друштва које је прекршило забрану (новчана казна) као и против одговорних лица у том привредном друштву (новчана казна и/или казна затвора). У српском праву прописан је привредни преступ за привредно друштво, односно за одговорно лице у привредном друштву које противно закону пружа финансијску подршку за стицање удела или акција, а запрећена је и новчана казна. Ништавност правног посла је упоредноправно најприсутнија грађанскоправна санкција, а односи се на правни посао пружања финансијске подршке (тзв. каузални правни посао), док је само стицање акција пуноважно. За разлику од Закона о предузећима који је прописивао санкцију ништавности, Закон о привредним друштвима је не предвиђа. Традиционална неефикасност казненопоправних санкција у српском праву указује на то да је задржавање ништавности правног посла пружања финансијске подршке било повољније решење.

3) САДРЖАЈ

У типичне случајеве пружања финансијске подршке спадају: давање поклона, продаја испод или куповина изнад тржишне вредности, пружање обезбеђења, давање кредита (зајма) и плаћање аванса (предујма). У праву привредних друштава Србије забрана пружања финансијске подршке уведена је у оквиру института кредит за акције, а уведена је под очигледним утицајем Друге директиве.[13] Појам пружања финансијске подршке обухвата сваку правну радњу привредног друштва (пружалац подршке, давалац подршке, финансијер) учињену директно или индиректно у корист лица које намерава да стекне или је већ стекао његове акције (корисник подршке, финансирано лице, прималац), а у циљу омогућавања или олакшавања стицања акција, односно смањења или ослобађања од обавеза преузетих поводом извршеног стицања. Упоредна законодавства најчешће дефинишу прецизно у чему се састоји забрана пружања финансијске помоћи (према Другој директиви ЕУ). Овакав метод пружа правну извесност, али не успева да покрије све видове пружања финансијске помоћи, те пружа бројне могућности да се установљена правила заобиђу. Доследно провођење овог института се, на најбољи начин, може спровести следећом законодавном техником.[14] *Exempli causa* наброје се само неки конкретни (очигледни) случајеви пружања финансијске подршке (тзв.типични случајеви), при чему се задржава и формулација по којој се забрана односи и на сваку другу финансијску подршку за стицање својих акција (тзв. резидуални случајеви). Ширина забране пружања финансијске подршке прети да онемогући вршење неких уобичајених корпоративних радњи. Због тога највећи број законодавстава прописује изузетке од наведене забране. Под утицајем Друге директиве највећи број држава континенталне Европе познаје само два изузетка (текући послови финансијских организација и радничко акционарство).[15] Супротно, најразгранатији систем изузетака од забране пружања финансијске подршке познају англосаксонске земље. У случају да се држава определи за постојање забране, детаљна регулатива изузетака је са аспекта правне сигурности и заштите интереса поверилаца пожељније решење. У реалности, као највећи изузеци од забрана пружања

[13] Second Council Directive 77/91/EEC of 13 December 1976 on co-ordination of safeguards which, for the presentation of the interests of numbers and others, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 58 of the Treaty, in respect of the formation of public limited liability companies and the maintenance and alteration of their capital, with a view to making such safeguards equivalent. *Official journal L.* 026 0d 31.1.1977.

[14] Енглески CA, члан 152 (1)(a); шпански Ley de Sociadades Anonimas (LSA), чл. 81; ZOPD чл.1 90;

[15] У ову групу спадају: Немачка, Шпанија, Француска, Белгија, Луксембург, Данска, Хрватска, Македонија и Србија.

финансијске подршке истичу се:[16] исплата дивиденди, покретање поступка ликвидације, смањење основног капитала, стицање сопствених акција, статусне промене спајања, текући послови финансијских организација, радничко акционарство и финансирање од стране зависног или матичног друштва. Већини ових изузетака, у највећем броју држава укључујући и Србију, недостаје судска или законодавна верификација, што домен примене забране пружања финансијске подршке чини непрецизним. У пракси, коришћење статусних промена као начина пружања финансијске подршке најчешће се одвија на следећи начин: друштво А узима кредит од банке и та средства позајмљује свом потпуно зависном друштву Б (тзв. друштво за посебне намене). Друштво Б упућује јавну понуду за преузимање друштва Ц (циљно друштво). Након успешно окончаног поступка преузимања спроводи се статусна промена спајања уз припајање између циљног друштва и друштва за посебне намене (друштво Б се припаја друштву Ц). Будући да је једна од законских последица спајања уз припајање да све обавезе друштва које је престало да постоји (друштво Б) прелазе на друштво стицаоца (друштво Ц), следи да ће друштво Ц бити у обавези да врати дуг друштва Б друштву А по основу узетог кредита. Примљеним средствима ће друштво А измирити своје обавезе према банци. Као епилог читаве трансакције циљно друштво је својом имовином финансирало сопствено преузимање од стране друштва А.[17] У пракси, коришћење спајања не представља преварну технику, већ интелигентну употребу правних инструмената. Један од најзначајнијих изузетака од забране пружања финансијске подршке издвајају се правни послови банака и других финансијских организација извршених у оквиру њиховог текућег пословања. Финансијске организације могу вршити ова располагања само у складу са ограничењима плаћања. Према овом правилу, банци је дозвољено да у оквиру свог текућег пословања даје кредите трећем лицу, које би примљена средства искористило за куповину акција те банке[18]. Банке могу да користе овај изузетак, али само уколико су кредити дати под уобичајеним условима. Међутим, мало је вероватно да се кредит дат од стране банке са намером да се користи за стицање њених акција сматра уобичајеним кредитом. Радничко акционарство представља још један уобичајено законом прописан изузетак од забране пружања финансијске подршке. Он се у упоредном праву манифестује на два начина: кроз финансирање плана радничког акционарства и кроз директно финансирање запослених у циљу стицања акција друштва. Компанијско право на овај начин жели да подстакне куповину акција друштва од стране запослених у друштву, чиме се омогућује

[16] В. Радовић, op.cit., стр. 183-212.

[17] В.Радовић, op.cit.

[18] Douglas Smith, *Company Law*, Butterworth Heinemann, London, 2013, p. 113.

остваривање дубљих пословних интереса јачег везивања запослених за друштво у коме раде.[19] Пружање финансијске подршке запосленима је упоредноправно на различите начине ограничено: 1) подршка се може дати само за куповину потпуно уплаћених акција; 2) појам запослених не обухвата чланове управе; и 3) финансијска подршка се може дати само у случају спровођења повлашћене продаје акција запосленима у друштву. Попут планова радничког акционарства и пружањем директне подршке запосленима се могу остварити негативни ефекти на преузимање друштва. Најочитија злоупотреба финансирања стицања сопствених акција везана је за тзв. случајеве распарчавања имовине циљног друштва. Преузималац, након успешно окончаног поступка преузимања, распродаје имовину циљног друштва како би вратио кредит којим је финанирао преузимање. На крају преузималац покреће поступак престанка привредног друштва у коме се утврђује да друштво нема довољно имовине да намири своје повериоце[20]. Како се, потом, разоткрила читава стратегија, правна средства која стоје на располагању против преузимаоца немају већи практични значај, јер је он или нестао, или је средства од продаје имовине потрошио, или је постао инсолвентан, што значи да мањински акционари и повериоци циљног друштва бивају оштећени. Следећи вид злоупотребе пружања финансијске подршке односи се на креирање лажног тржишта капитала, „вештачким стимулисањем тражње за акцијама у време када цена акција може бити посебно значајна“. Овакве тактике су посебно долазиле до изражаја у пословима преузимања крајем XX века, када су преузимаоци као накнаду акционарима циљног друштва нудили своје акције. Како би успели у својој намери, морали су да одржавају цене својих акција на одређеном нивоу који би био атрактиван акционарима циљног друштва. Пружањем финансијске подршке за куповину својих акција преузимаоци су успевали да формирају лажну цену својих акција, што је имало шире негативне репрекусије на тржиште хартија од вредности[21]. Правнотехнички посматрано, финансирање стицања својих акција је једним делом варијанта института давања кредита (зајма) акционарима и члановима управе , због чега се у неким државама (на пример, Данској и Шведској) заједнички законски уређују.

[19] М. Васиљевић, Коментар Закона о привредним друштвима, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 361.

[20] Kennan Denis, “Smith and Kennan’s Company, Law for Students”, Pitman, 2013, pp. 125-126.

[21] John H. Farrar, Nigel E. Furey, Brenda M. Hanningan, Philip Wylie, *Community Law,* 2001, pp. 321-343.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Србија је садашњи, актуелни закон из области тржишта хартија од вредности усвојила половином 2006 године. Највећи број држава забрањује пружање финансијске помоћи. Изворно ово правило је настало и развило се у В. Британији, где је забрана постала део компанијског права.[22] Преко Друге директиве оно је постало општеприхваћено у европским државама. Српско законодавство садржи само апстрактну формулацију забрана пружања финансијске подршке, али само на друштво са ограниченом одговорношћу. Важеће решење Друге директиве ЕУ чл. 23(2) налази се у: немачки АкрГ, чл. 71а(1), аустријски АГ, чл. 66а; француски ЦЦ чл. И 225-216(2); дански закон о акционарским друштвима из 1973. године са изменама из 1996. године, чл. 115а(4), хрватски ЗТД, чл. 234(1); словеначки ЗГД из 1993. са изменама из 2001. године, чл. 241(2); македонски ЗЗТД из 2004. године, чл. 334(1). У упоредној литератури се међу разлозима за увођење забране пружања финансијске подршке као најзначајнији издвајају: заштита и одржавање основног капитала друштва, спречавање неадекватне употребе имовине друштва од стране већинског акционара и онемогућавање креирања лажног тржишта за акције друштва. Пракса је показала да је финансирање стицања својих акција погодан правни инструмент за бројне злоупотребе, због чега се начелно и забрањује. Ако је стицање сопствених акција допуштено, тешко је разумети зашто пружање финансијске подршке које је усмерено ка истом циљу није на сличан начин дозвољено.[23] ЕФЦР бр.4/2005. Углавном, забрана пружања финансијске подршке је у комунитарно право уведена под утицајем раније важећег британског права. Првобитни предлог директиве није садржао ову забрану, а тек по ступању В. Британије у ЕУ (1973) она постаје део Друге директиве[24]. Након тога је СЛИМ група донела препоруке о поједностављивању Друге директиве, октобра 1999. године. Европска комисија је септембра 2001. године формирала Високу групу експерата компанијског права са циљем да пронађе начине и формулише конкретна решења за модернизацију европског компанијског права[25]. Висока група експерата поднела је извештај о модерном регулаторном оквиру за компанијско право у Европи, у коме је, између осталог,

[22] Paul Davies, L., Gower's, *Principles of Modern Company Law*, Sweet&Maxwell, London, 1997, p. 263.

[23] Massimo Miola,"Legal Capital and Limited Lability Companies: The European Perspective", *ECFR*, no. 4/2012, p. 43.

[24] Средином 2016. године дешава се тзв. *Брегзит,* иступање В. Британије из ЕУ, након 43 године, па ће бити врло занимљиво како ће се то одразити управо на овај део комунитарног права.

[25] Report of the High Level Group of Company Law Experts on a Modern Regulatory Framework for Company Law in Europe od 4.11.2002

заузела јасан став у односу на пружање финансијске подршке. Изменом Друге директиве из 2006. године извршена је промена дотадашње регулативе забране пружања финансијске подршке[26]. Изменама друге директиве остала су на снази три изворно предвиђена изузетка од забране пружања финансијске подршке (чл. 23 (2,3)).

5) ИЗВОРИ

- Bank for International Settlements, Committee on Payment and Settlements Systems: Core Principles for Systemically Important Payment Systems, Basel, January, 2011.
- Barbić, Jakša, *Pravo društva – društvo kapitala*, Organizator, Zagreb, 2011.
- Davies, L. Paul, "Gower's Principles of Modern Company Law", Sweet&Maxwell, London, 1997.
- Directive 2006/68 EC of the European Parlament and on the Concil of 6 September 2006 amending Concil Directive 77/9/EEC as regards the formations of public limitid liability companies and the maintenance of their capital, *Official Journal, L* 264, 25.09. 2006.
- Farrar, John H., Furey, Nigel E., Brenda M. Hanningan & Philip Wylie, *Community Law,* London, 2001.
- Hansen, Soren Fris & Sorensen, Karsten Ensing, 2011, "Reforming the Financial Assistance Provision in the Second Company Kaw Directive, European Business Law Review ,Vol.14, Issuse 8, 2011.
- Huffer, Uwe, *Aktiengesetz,* Verlag C.H. Beck, Munchen, 2006.
- Miola, Massimo, "Legal Capital and Limited Lability Companies: The European Perspective", *ECFR,* no.4/2012.
- Mayson, Stephen W., French, Derek, Ryan, Christopher L., *Company Law,* Oxford, 2012.
- Report of the High Level Group of Company Law Experts on a Modern Regulatory Framework fof Company Law in Europe od 4.11.2002.
- Петровић, П., Мирковић, А., „Преглед и анализа регионалне политике Европске уније", *Европско законодавство*, 2013.
- Радовић, В., Пружање финансијске подршке за стицање нових акција, Правни живот, Београд, бр.12/2007, том IV. Васиљевић Мирко, Коментар Закона о привредним дрштвима, Службени гласник, Београд, 2006.

[26] Directive 2006/68 EC of the European Parlament and on the Concil of 6 September 2006 amending Concil Directive 77/9/EEC as regards the formations of public limitid liability companies and the maintenance of their capital, *Official Journal, L 264,* 25.09. 2006, čl. 23 (1).

- Васиљевић Мирко, Коментар Закона о привредним дрштвима, Службени гласник, Београд, 2006.
- Wymeersch Eddy, *Article 23 of Second Commpany Law Directive: The prohibition on Financial Assistance to Acquire Shares of the Company,* 1998.
- Wymeersch, Eddy, 2011, "Some Recent Trends and Developments in Company Law, Financial Law Institute; *Working Paper Series*, WP 2011.

6) ЗНАЧАЈ 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. У државама у којима накнадно финансирање није изричито обухваћено, законском нормом, где спада и Србија могу се навести аргументи у прилог сужавања забране искључиво на *ex ante* финансијску подршку. И поред оствареног значајног степена унификације, у погледу ове забране, постоје и одређене разлике у упоредним решењима, које се доминантно огледају у субјектима забране. У том погледу све државе се могу поделити у две групе:

1) државе које област примене забране пружања финансијске подршке везују искључиво за акционарска друштва (Немачка, Аустрија, Хрватска, Француска, Словенија и Македонија); 2) државе које забрану протежу на сва друштва капитала, у том погледу могу се разликовати државе које прописују исти правни режим за акционарска друштва и друштва са ограниченом одговорношћу (Данска, Шведска, Финска, Италија, Чешка, Србија) од оних које предвиђају либералнија правила за друштва са ограниченом одговорношћу (В. Британија, Црна Гора).[27] Закон о привредним друштвима прописује изузетак који се односи на редовно пословање банака (ЗОПД, чл. 190(2), 123(2) и др.). Међутим, Закон о банкама је све правне послове пружања финансијске подршке банке ради стицања (директног или индиректног) акција те банке прогласио недозвољеним. На тај начин је ограничен домен примене овог изузетка, а слично је и у Црној Гори и Хрватској, по њиховим законима о банкама[28]. Српско право забрану финансирања везује искључиво за друштво чије се акције стичу, што имплицира велике могућности његовог изигравања. Забрана пружања подршке се може посматрати као део система заштите основног капитала акционарских друштава. Њено увођење симболизује борбу против стварања фиктивног капитала, јер средства која чине основни капитал

[27] П. Петровић, А. Мирковић, „Преглед и анализа регионалне политике Европске уније", *Европско законодавство,* 2013, бр. 43-44/13, стр. 295-314.

[28] Jakša Barbić, *Pravo društva – društvo kapitala,* Organizator, Zagreb, 2011, str. 311.

друштва имају свој извор у самом друштву, а не у имовини акционара[29]. Изменом Друге директиве, средином 2006. године, као основно правило предвиђено је да акионарска друштва могу да финансирају стицање својих акција уз испуњење следећих шест услова: 1) финансијска подршка које акционарско друштво пружа трећем лицу мора бити дата у складу са тржишним условима (ово се, пре свега, односи на висину противнакнаде коју друштво прима по основу датог кредита или средстава обезбеђења); 2) пре пружања финансијске подршке управа друштва мора пажљиво да испита кредитну способност (кредитни рејтинг) сваког лица коме се пружа подршка; 3) скупштина акционара мора квалификованом већином дати претходну сагласност на овај правни посао; 4) управа друштва је дужна да скупштини акционара претходно поднесе писани извештај у коме ће навести разлоге за пружање финансијске подршке, интерес друштва у том правном послу, услове под којим ће он бити закључен, ризике по само друштво (посебно када се они односе на питања ликвидности и солвентности) и цену по којој ће трећа лица стећи акције друштва; 5) износ финансијске подршке мора се кретати у оквирима института ограничења плаћања и, 6) треће лице мора акције друштва купити или уписати по правичној цени. Сва ова правила важе само у случају да држава чланица дозволи својима акционарским друштвима да кредитирају и на други начин финансијски помажу трећа лица у стицању својих акција. Према томе, Друга директива није наметнула обавезу државама да уведу ову могућност, али за разлику од ранијег решења више ни не забрањује. Углавном, забрана пружања финансијске подршке је превазиђен институт компанијског права, који непотребно сужава слободу акционара и чланова управе да доносе најоптималније пословне одлуке за друштво. Убедљиви разлози против забране наводе на закључак да је рестриктивна регулатива пружања финансијске подршке „погрешан одговор на погрешно питање“, због чега се треба заложити за њено укидање. Српски Закон о привредним друштвима, по узору на ранију верзију члана 23(1) Друге директиве забрањује пружање финансијске подршке за стицање својих акција (удела) свим друштвима капитала. Премда је ово решење и даље хармотизовано са комунитарним правом, оно више није у складу са духом извршених промена и новим тенденцијама у овом домену. У будућности треба очекивати укидање забране и за отворена акционарска друштва, при чему ће судијска пракса кроз евалуацију дужности чланова управе раздвајати дозвољена од недозвољених финансирања.

[29] Eddy Wymeersch, “Article 23 of Second Commpany Law Directive: The prohibition on Financial Assistance to Acquire Shares of the Company“, 1998, pp. 733-734.

УДК: 347.74:347.453
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 228–246
Изворни научни рад

Мср. Игор ПРОКОПОВИЋ
Мср. Маја СУБОТИН[1]

ФИНАНСИЈСКИ ЛИЗИНГ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

Leasing business presents a product of modern business praxis and it has an important role in the economic sphere in national economies, but on the international level as well. It is known for the possibility to allow all interested subjects to have an active role on the market, although they do not have enough financial funds. An appearance of leasing contracts has created numerous troubles in its definition, not only because of its similarity with other contracts in merchandise traffic, but also because of the absence of regulation of this issue by many countries. An appearance and development of leasing are linked to America, while the first country in Europe which accepted the leasing business was France, which was then followed by Belgium. Since it presents an extremely efficient way of financing, it's not surprising why leasing experiences its expansion in transition and developing countries, including Serbia. Because of that, Serbia has standardized this business institute, although for now only financial leasing has been regulated. Financial leasing is precisely one of the most important aspects of financing and encouraging of the economy.

Key words: leasing, financial leasing, normative regulation.

1) УВОД

Лизинг је настао у условима развијеног тржишта и доживео велику експанзију као значајни облик инвестиционог финансирања. Посао финансијског лизинга је један од облика у којима се лизинг јавља, а у пракси свакако најзначајнији облик лизинга. По питању уговора којим се реализује,

[1] Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Е-маил: igorprokopovic@gmail.com, majasubotin@yahoo.com

његове специфичности су заиста велике, те га је то одвојило од примарног уговора о закупу и сврстало у нову категорију – *sui generis* уговора. Доношењем Закона о финансијском лизингу у Србији, попуњена је празнина у законодавној регулативи која се односила на овај значајан институт савременог пословног промета. Закон је уредио само тространi облик финансијског лизинг посла, док се на друге облике лизинг посла примењују одредбе Закона о облигационим односима. Оваква ситуација би ускоро требало да се промени усвајањем предлога текста будућег Грађанског законика. У раду ће бити представљен концепт законског решења финансијског лизинга и уговора којим се овај посао реализује.

2) ПОЈАМ ЛИЗИНГ ПОСЛА

Суштину лизинга чини финансирање инвестиција. У основи овог концепта налази се идеја да својина није основна и најзначајнија категорија када су у питању производња и промет инвестиционих добара.[2] Лизинг је настао 50-их година прошлог века у привредном систему Сједињених Америчких Држава, као решење којим су се избегле тешкоће и ризици на релацији произвођача опреме – продавца и купца у до тада уобичајеном начину набавке инвестиционих добара – куповини, а која се, имајући у виду да је опрема најчешће била превише скупа, углавном реализовала на кредит. Техничко-технолошки напредак који је обележио другу половину XX века утицао је на развој и обликовање савремених економско-правних односа. С тим у вези, може се поменути и глобализација тржишне привреде која као последицу има нове начине и инструменте пласирања капитала. Специфичност лизинг посла јесте у томе да се свим заинтересованим субјектима нуди прилика да учесвују на тржишту роба и услуга, чак и уколико немају довољно новчаних средстава. Ово је најважнији моменат због којег је посао лизинга доживео експанзију. Са америчког тла пословна пракса лизинга преноси се у Европу раних 60-их, а у СФРЈ крајем 80-их година прошлог века. Како европска правна пракса није наклоњена уговорима који нису регулисани законом, развој лизинга у земљама Европе није ишао без тешкоћа.[3] Појава лизинга и уговора о лизингу на тржишту отворила је питање његовог правног регулисања и на унутардржавном и на међународном нивоу. С обзиром на то да се финансијски лизинг у Србији у последње две деценије развио и да је постао све коришћеније средство пословног промета, као и да не могу сви аспекти финансијског лизинга бити предмет закона општег карактера, након јавне расправе заузет

[2] Иванка Спасић, *Уговор о leasingu,* Институт за упоредно право, Београд, 1990, стр. 11.

[3] Милорад Васић, „Лизинг као један од облика допунских извора финансирања предузећа", *Право – теорија и пракса*, вол. 21, бр. 5-6, 2004, стр. 21.

је став да је ради правне сигурности неопходно његово правно регулисање. У упоредном праву често долази до дилеме по питању класификације различитих врста лизинг послова. Имајући у виду да је настао из закупа, очекивано је да постоји велика сличност са њим у погледу елемената и карактеристика уговора, али га, с друге стране, финансијски карактер чини специфичним у односу на закуп, док посао оперативног лизинга има много мање специфичности, те је уговор којим се он реализује у ствари класичан уговор о закупу.[4] Да ли ће се уговор о лизингу третирати као закуп или не – зависи од његове врсте. Појам лизинга обухвата већи број веома различитих трансакција и у зависности од критеријума који се примењује, лизинг послови се класификују у различите категорије. У пракси се појављују у индиректном (тространом) и директном (двостраном) облику. Ови термини нису општеприхваћени као називи за врсте лизинг послова, они су више у служби описа ситуације у реализацији ових послова. Индиректни лизинг је однос у којем се појављују три учесника: давалац лизинга, корисник лизинга (прималац лизинга) и произвођач (испоручилац) предмета лизинга. Директни лизинг је знатно једноставнији јер је ту давалац лизинга уједно и произвођач. Специфичности које се везују за финансијски лизинг и по којима се он разликује од класичних уговорних послова јесу постојање базичног рока трајања уговора (тачно утврђено и веома битно) током којег он не може бити једнострано отказан, амортизација опреме у потпуности или у претежном делу (због чега се ови уговори називају и уговорима пуне амортизације), укупан износ лизинг накнаде прелази износ набавне цене опреме, и пренос свих ризика и трошкова на корисника лизинга (ризик се везује за економско коришћење, а не за својину). Оперативни лизинг карактерише: одсуство неотказивог рока трајања уговора, могућност отказивања уговора и враћања опреме у било којем тренутку (у складу са условима наведеним у уговору). Затим, за овај тип лизинга уговор је краткорочан, његово трајање је краће од периода амортизације, а кроз износ накнаде амортизује се само део уложених финансијских трошкова, док ризик и трошкове сноси давалац лизинга. Најзначајнији критеријум за класификацију лизинг послова јесте постојање иницијалног рока (трајања) уговора и његова отказивост, као и амортизација објекта лизинга и статус даваоца лизинга. У зависности од дужине трајања лизинг послова они могу бити краткорочни, средњерочни и дугорочни. У зависности од судбине предмета уговора по окончању уговорног рока разликује се *term leasing* (предмет лизинга се обавезно враћа даваоцу лизинга), *revolving leasing* (где се изричито уговара обавеза обнављања уговора), *leasing with option to purchase leasing* (где се уговара обавеза куповине). Према предмету лизинг посла разликује се лизинг непокретности и лизинг

[4] Више о разликовању уговора о лизингу од других сродних уговора привредног права у: Славко Царић, „Уговор о лизингу", *Право – теорија и пракса*, вол. 15, бр. 9, 1998, стр. 10-17.

покретних добара, лизинг опреме (*equipment leasing*), лизинг комплетних постројења (*plant leasing*), половних ствари (*second hand leasing*), итд.[5] Поједине категорије лизинг послова специфичне су за пословну праксу САД-а, а знатно мање их има у другим земљама: *sale and lease back* (чест за некретнине велике вредности), *off shore leasing* (за набавку инвестиционих добара за експлоатацију мора, нпр. бродови, нафтне и гасне платформе, итд.) и *leveraged leasing* (за веома скупу покретну инвестициону опрему и велике пројекте чији је век дуг, чак и преко 30 година).[6] Свакако најважнија и уједно најуобичајенија подела лизинг послова јесте на финансијски и на оперативни лизинг. Први је начин инвестиционог финансирања, а други је претежно услужна делатност. Разлике које постоје између ова две категорије првенствено су економске природе. Лизинг је и економски и правни феномен. Појавом лизинг уговора јавила се и потреба да се овај уговор подведе под одређену категорију. Комплексност односа у овом виду пословања, затим сличност лизинга са другим уговорима у робном промету и чињеница да је лизинг у доста земаља или нерегулисан или поднормиран отежава његово дефинисање.[7] Уз то, ово отежава и присутна разлика у *common law* и *civil law* правној традицији које познају различите типове института. Ова чињеница се додатно компликује тиме што се у пословној пракси лизинг посао појављује у више облика, па се сходно критеријуму који се узима у обзир може класификовати као: индиректни[8], директни, финансијски, оперативни, лизинг инвестиционе опреме, лизинг непокретних ствари, итд., али грубо речено – може се рећи да постоји подела на оперативни и финансијски лизинг. У прегледу тумачења уговора о лизингу примећују се различити ставови. Једна група аутора сматра да је уговор о лизингу облик већ постојећих уговора и да се он објашњава и дефинише путем већ постојећег правног института грађанског и облигационог права. Најчешће је у питању уговор о закупу, затим један облик купопродаје са задржавањем права својине и уговор о кредиту. Основ за овакво тумачење јесте схватање да је овде у питању дугорочан закуп, као и продаја са задржавањем права својине. По другом теоријском приступу, уговор о лизингу

[5] Иванка Спасић, *Уговор о leasingu,* Институт за упоредно право, Београд, 1990, стр. 41-53.

[6] Иванка Спасић, „Лизинг посао у САД", у: Јован Ћирић (ур.), *Introduction to The Law of The USA,* Институт за упоредно право, Београд, 2008, стр. 241-242.

[7] Прописе којима уређују посао лизинга имају Белгија, Бразил, Француска, Шпанија и Канада, док у САД-у и Великој Британији овај посао није правно регулисан (с тим да се примењују прописи који се тичу опорезивања, кредитирања или финансирања), али се овај недостатак компензује развијеном судском праксом која у ове две државе представља извор права. Наведено према: Драган Голубовић, „Уговор о лизингу у пословној пракси", *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, вол. 62, бр. 9, 1995, стр. 327-340; Миладин Нешић, „Осврт и коментар на Закон о финансијском лизингу", *Право – теорија и пракса*, вол. 22, бр. 4, 2005, стр. 38-56.

садржи све елементе који му омогућавају да се он посматра као посебан правни институт и да се стога он може окарактерисати као уговор *sui generis*. Негде између ова два става могла би се приметити и трећа теорија по којој је уговор о лизингу комбинација елемената уговора о закупу и продаји са елементима типичним само за такву пословну операцију, односно – мешовит уговор.

3) НОРМАТИВНО РЕГУЛИСАЊЕ ЛИЗИНГА

У свету нема много правних прописа о лизингу. Исто важи и за финансијски лизинг. Државе које су међу првима правно нормирале област лизинг посла јесу Француска[9] (1966), Белгија (1967), Бразил (1974), Португалија (1979). Иста ситуација је и у већем делу западноевропских земаља, у којима се уговор о финансијском лизингу закључује као неименовани уговор, где уговорне стране принципом слободе уговарања одређују садржину уговора.[10] У САД-у, лидеру у развоју лизинг пословања, овај посао је правно регулисан тек 1987. године допуном Јединственог трговачког законика (*Uniform Commercial Code – UCC*) и његовом изменом из 1990. године али је, с друге стране, то држава у којој је пословна пракса изградила практично све аспекте његове реализације, па се недостатак правне регулативе није осећао. Прва земља у Европи која је прихватила и развила лизинг пословање била је Француска. Поред чињенице да је, као што је већ поменуто, лизинг пословање настало у САД-у и да је Америка и даље непревазиђена по обиму лизинг послова и његових варијетета – Француска је и прва земља у свету која је лизинг посао уредила законом. Стога делује логично да се у прегледу нормативног уређења ове материје у страним државама пође од француске правне праксе. Имајући у виду да је један од најпогоднијих метода инвестиционог финансирања, лизинг је након пада социјализма све присутнији у земљама у развоју и транзицији.[11] С обзиром на то да су оне морале наћи модус који би омогућио сигурније функционисање лизинг пословања, најбоље решење је било његово законско нормирање, те су у складу са тим Русија, Румунија, Македонија и Србија донеле своје законе о

[8] По мишљењу многих то је једини прави облик лизинга. Наведено према: Иванка Спасић, *Уговор о leasingu*, op. cit.

[9] У француском праву се за овај посао користи израз „кредитни закуп". Француски и белгијски закони о лизингу стоје на становишту да је лизинг уствари закуп, и то финансијски. Наведено према: Миладин Нешић, „Осврт и коментар на Закон о финансијском лизингу", op. cit. стр. 43.

[10] Надежда Љубојев, „Општа концепција Закона о финансијском лизингу и утврђивање субјеката финансијског лизинга", *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, вол. 69, бр. 4, 2009, стр. 107.

[11] Иванка Спасић, „Нормативно уређење *leasing* посла у Србији", *Право и привреда*, вол. 46, бр. 1-4, 2009, стр. 397-409.

финансијском лизингу. Доношењем Закона о финансијском лизингу 2003. године, Србија је по први пут регулисала овај институт пословног промета, а овим правним оквиром испоштовани су и аутономија воље и слобода уговарања у односима који настају у послу финансијског лизинга. Као што је поменуто у вези са земљама у транзицији, правно регулисање ове материје је интензивније. Код њих се уочавају два концепта: један део земаља определио се да законски регулише само финансијски лизинг, док су друге регулисале посао лизинга уопште.[12] До доношења Закона о финансијском лизингу, у Србији су се на послове финансијског лизинга примењивале одредбе Закона о облигационим односима[13] – одредбе чл. 550, ст. 1, одредбе Закона о спољнотрговинском пословању – конкретно, одредбе чл. 44. и 45, и одредбе *UNIDROIT* Конвенције о међународном финансијском лизингу. Од прописа који уређују посао лизинга постоје и посредни (порески, царински, трговински, финансијски), тј. они који поред примарне области коју уређују садрже и одредбе које се односе на финансијски лизинг.[14] Иако у правном систему Србије судске одлуке нису извор права, показало се да њихов утицај није незнатан, те да је пракса позитивно утицала на афирмацију уговора о лизингу у пословној пракси.[15] По питању правног регулисања уговора о лизингу од значаја су била и дешавања на међународном плану. Иницијативом Међународног института за унификацију приватног права (*UNIDROIT*) да се отклоне проблеми које ствара недостатак правних прописа, 1988. године усвојена је *UNIDROIT* Конвенција о финансијском лизингу, која је на снагу ступила 1995. године.[16] Њоме су уведене одређене заштитне мере у корист уговорних страна ради успостављања уговорне равнотеже. Закон о финансијском лизингу Републике Србије преузео је велики број решења ове конвенције, што је очекивано с обзиром на тежњу да Србија поправи своје „позиције" на светском тржишту и

[12] Драго Дивљак, „Уговор о финансијском лизингу: дистрибуција ризика и правна заштита интереса", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. 41, бр. 1-2, 2007, стр. 199-215.

[13] Закон о облигационим односима регулише и следеће (класичне) правне послове сродне финансијском лизингу: уговор о закупу (чл. 567-599), уговор о продаји са задржавањем права својине (чл. 540-541), продају са оброчним отплатама цене (чл. 542-551), уговор о зајму (чл. 557-566) и уговор о кредиту (чл. 1065-1071). Наведено према: Надежда Љубојев, „Основна решења Закона о финансијском лизингу Републике Србије", *Алманах*, вол. 1, бр. 1, 2010, стр. 217.

[14] Милорад Васић, „Лизинг као један од облика допунских извора финансирања предузећа", op. cit. стр. 22.

[15] Миладин Нешић, „Осврт и коментар на Закон о финансијском лизингу", op. cit. стр. 38-56.

[16] Иницијатива је покренута у Риму, 1978. године. Услов да Конвенција ступи на снагу био је да је ратификују три земље.

на чињеницу да је стратешка политика Србије хармонизација правног система са прописима Европске уније.[17]

Француска

Француска је свој закон о лизингу донела 1966. године, а допунила га наредне године Ордонансом.[18] Ова држава сврстава лизинг посао у категорију закупних послова. Закон Француске је појмом *credit-bail* дефинисао посао (финансијског) лизинга и дословни превод овог термина био би кредитни закуп. Француска теорија, нормативна и пословна пракса разликују финансијски лизинг од „обичног" закупа, односно других облика лизинга, по опцији куповине коју као обавезну утврђује Закон. Остале специфичности у односу на обичан закуп јесу: утврђен неотказив рок трајања уговора који одговара амортизационом периоду опреме, пребацивање ризика и трошкова на корисника лизинга (из разлога што је он страна која искоришћава опрему и која има од ње економску корист), чињеница да укупан износ лизинг накнаде премашује набавну цену опреме и већ поменута обавеза куповине предмета лизинга.[19] Први услов да Закон третира једно пословање као *credit-bail* јесте да објекат уговора по својој врсти и намени буде одређен искључиво као покретност (првенствено индустријска опрема и оруђе) која се користи у професионалне сврхе[20], док је други обавеза куповине, по којем се француско решење у знатној мери разликује од других држава.[21] Оригинални законски текст иновиран је Ордонансом, којом је лизинг проширен на непокрентости које такође морају да буду намењене професионалним сврхама. Празнине у вези са уређењем лизинг посла делимично су попуњене прописима из других

[17] Више о томе у: Јелена Перовић, "How to secure contract performance? Distribution, franchise and financial leasing in Serbian law", *Економика предузећа*, вол. 60, бр. 3-4, 2012, стр. 149-166.

[18] Оба ова акта чине једну целину. Систем који се практикује у Француској – а који делује поприлично компликовано земљама које га не примењују – подразумева правило да нови акти не укидају старе већ се у њих инкорпорирају (и онда када то значи замену читавог текста).

[19] Иванка Спасић, „Развој, специфичности и нормативно уређење *leasing* посла у Француској", *Страни правни живот*, бр. 1, 2008, стр. 140.

[20] Француска судска пракса тумачи појам намене шире, па предмет уговора о *credit-bail* послу може да подразумева и сва покретна добра која посредно служе за обављање делатности у пословању (нпр. аутомобил). Наведено према: Иванка Спасић, „Развој, специфичности и нормативно уређење *leasing* посла у Француској", op. cit. стр. 139-152.

[21] О дивергенцији нормативних решења у вези са опцијом куповине може се навести пример Велике Британије у којој је опција куповине забрањена јер се тиме закупни посао претвара у закуп-куповину (*hire purchase*). У већини земаља пак опција куповине може, а и не мора да се унесе, а чак је могуће да се унесе и након закључења уговора.

области.Ту се пре свега мисли на Финансијски закон донесен 1969. године и на Декрет о порезу на додату вредност из 1972. године.[22] У највећој мери посредно уређивање односило се на прописе из области финансија, што је отворило пут и (каснијој) реформи нормативног уређења лизинг посла. Док су објекат уговора и обавеза уношења опције куповине прецизно утврђени, француски законодавац није поменуо неке, посебно битне и, може се рећи, специфичне елементе лизинг посла као на пример: трајање уговора, амортизација вредности предмета уговора и питање преласка ризика и трошкова у вези са лизинг пословањем – што уосталом и одређује да ли је лизинг посао финансијски или оперативни. Иако је јасно да се ради о финансијском инвестиционом послу, није било јасно да ли се ради о индиректном (тространом) или директном лизингу. Као што је већ у уводном разматрању поменуто, развој лизинг пословања је за последицу имао диференцирање варијетета лизинга, и закон у Француској је то пропратио. Наиме, првобитно нормативно уређење лизинга које је извршено основним законом, а затим допуњено Ордонансом из 1967.године, у потпуности је дерогирано новим прописима. Чланови Закона укидани су и замењивани појединачно. Највећи број чланова укинут је Ордонансом која је ступила на снагу 2000. године, а замењени су одредбама Монетарно-финансијског закона, који је преузео уређење најважнијих питања која се односе на *credit-bail*.

Белгија

Белгија је годину дана након Француске, а у великој мери са њеним законодавним решењем као узором, донела закон којим се уређује лизинг посао. Самим тим нормативни третман овог посла је доста сличан француском. Овај закон из 1967. године уређује искључиво финансијски облик лизинга, који се у Белгији зове *location-financement* (финансијски закуп). У поређењу са француским, запажено је да је белгијски закон свеобухватнији, али да су нека питања мање јасна, као и да вернije одсликава решења која су постојала у пракси.[23] Да би се једна трансакција сматрала финансијским закупом, у Белгији је законодавац прописао да она мора да има следеће карактеристике: да предмет трансакције мора да буде инвестициона опрема искључиво у професионалне сврхе[24] (притом се помиње само лизинг покретности, па се да закључити да се закон не односи на непокретности), да набавку добра која су

[22] Иванка Спасић, „Развој, специфичности и нормативно уређење *leasing* посла у Француској", op. cit. стр. 139-152.

[23] Иванка Спасић, „Специфичности нормативног уређења лизинг посла у Белгији", *Страни правни живот*, бр. 3, 2008, стр. 215.

[24] Овакво одређење је у пракси често стварало неспоразуме.

предмет уговора давалац лизинга мора набавити у сврху давања лизинга и то према спецификацији корисника лизинга, да трајање лизинг посла одговара претпостављеном периоду употребе добара која су предмет уговора, да се кроз утврђени износ рата амортизује вредност добара датих у лизинг у току времена коришћења утврђеног уговором и да се даје опције кориснику лизинга да по истеку уговорног рока постане власник добра узетог у лизинг (ову опцију је уговор морао да садржи и она је у неком смислу била проблематична). У наведеним ставкама могу се приметити разлике у односу на француско законско решење. Док по питању предмета лизинга француски закон детаљно утврђује тип опреме, белгијски само уопштено помиње инвестициону опрему. По питању лизинг накнаде и њеног утврђивања – које је уједно и једно од суштинских питања у вези са реализацијом овог пословања – белгијски законодавац је знатно детаљнији јер је утврдио везу између накнаде и амортизације. Концепција опције куповине у француском закону је обавезна, јасно дефинисана и одређена, а у белгијском је недовољно одређена у погледу њене обавезности јер се у закону помиње могућност уношења опције куповине. Самим тим, она се не може негирати, али се законом то ни не тражи (нигде у тексту се не наводи да је опција куповине обавезна).[25] Ово свакако нису једине, али се могу окарактерисати као најзначајније разлике између белгијског и француског закона који уређују посао лизинга. Измене белгијског закона усвојене су 1994. године и њима се ништа суштински није променило у нормативном уређењу лизинг пословања. Измене су делимичне и вршене су у делу који се односи на питање привредних субјеката који се могу појавити као даваоци финансијског лизинга, као и на обавезу обавештавања надлежних органа у Европској унији о фирмама које су добиле одобрење да се баве делатношћу финансијског лизинга и оне су пре свега техничке природе.

4) ФИНАНСИЈСКИ ЛИЗИНГ У ДОМАЋЕМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Ревизијом Закона о финансијском лизингу, финансијски лизинг је прецизније одређен и окарактерисан као „посао финансијског посредовања" чиме се истиче суштина овог посла – а то је финансирање. Посао финансијског лизинга се реализује закључењем два уговора.[26] Један је *уговор о испоруци*, којег давалац лизинга закључује са испоручиоцем предмета лизинга, а према спецификацији примаоца лизинга или га по основу накнадних измена и

[25] Иванка Спасић, „Специфичности нормативног уређења лизинг посла у Белгији", op. cit. стр. 214-220.

[26] Закон о финансијском лизингу, *Сл. гласник РС*, бр.55/2003, 61/2005, 31/2011 и 99/2011 – др. закони, члан 2.

допуна Закона – давалац лизинга може изабрати сам.[27] Други је *уговор о лизингу*, којег закључују давалац лизинга и прималац лизинга и којим се давалац – задржавајући право својине над предметом – обавезује да ће пренети овлашћења држања и коришћења предмета на одређено време, а прималац се обавезује да му за то плаћа уговорену накнаду, у уговореним ратама. Ова два уговора својом повезаношћу чине целину посла финансијског лизинга. Одредбама члана 6. наведено је који су то све обавезни елементи које ова два уговора морају да имају, с тим да Народна банка Србије може за уговор о лизингу да пропише и друге елементе, као и начин исказивања елемената тог уговора. Посао финансијског лизинга обухвата различите облике правних послова којима преовладавају специфичности које га издвајају од осталих лизинг послова. Те кључне тачке разграничења огледају се: 1) у тродимензионалном односу који финансијски лизинг увек подразумева, а односи се на постојање три субјекта посла: даваоца лизинга, примаоца лизинга и испоручиоца; 2) у правилу да се лизинг накнада коју прималац лизинга плаћа даваоцу лизинга за коришћење предмета лизинга утврђује првенствено узимањем у обзир амортизације целине или најбитнијег дела вредности предмета лизинга. Закон је прецизирао да предмет финансијског лизинга може бити само покретна, непотрошна ствар (опрема, возила, машине, постројења). Након измена из 2011. године то може бити и непокретност те се овим чином стимулишу и друге привредне гране попут грађевинарства, тржишта некретнина и сл.

5) ЕКОНОМСКИ ЗНАЧАЈ ФИНАНСИЈСКОГ ЛИЗИНГА

Финансијски лизинг послови су омогућили посебан вид инвестиционог финансирања набавке опреме, док нефинансијски облици лизинга у великој мери подсећају на класичан посао закупа.[28] Као посао финансирања инвестиција, он даје примаоцу лизинга могућност да набави потребну опрему без улагања сопственог капитала или средстава добијених путем кредита.[29] Давалац лизинга, који не сноси ризике у вези са одобравањем кредита, задржава право својине на предмету лизинга.[30] Оно што је повољно за трећу

[27] Закон о финансијском лизингу, *Сл. гласник РС*, бр. 55/2003, 61/2005, 31/2011 и 99/2011 – др. закони, члан 6.

[28] Са појавом лизинга, правни инструмент који регулише ове односе постаје уговор о лизингу. С обзиром на то да је настао из закупног односа, уговор о лизингу у великој мери подсећа на уговор о закупу.

[29] Надежда Љубојев, „Општа концепција Закона о финансијском лизингу и утврђивање субјеката финансијског лизинга", op. cit., стр. 105.

[30] Код финансијског лизинга је правило да се сви ризици пребацују на корисника лизинга, док код оперативног лизинга сви ризици и трошкови све време трајања пословања остају

страну у овом пословном односу – за испоручиоца лизинг предмета (произвођача) јесте могућност континуиране продаје веће количине робе. По истеку рока на који је уговор закључен, прималац лизинга може даваоцу лизинга да врати предмет лизинга, затим да га откупи (није у обавези да га откупи) или да продужи уговор. Рок на који се закључује финансијски лизинг посао зависи од економске амортизације предмета лизинга и у односу на њу се и одређује. Иницијални рок трајања уговора је прецизно одређен и неотказив, и у току његовог трајања повратиће се износ цене предмета и пратећих трошкова.[31] Законодавац је првобитно утврдио само доњу границу (две године) на коју се уговор може закључити, али је изменама из 2011. овај рок укинут, те у овом погледу сада нема ограничења.

6) УГОВОР О ФИНАНСИЈСКОМ ЛИЗИНГУ

Доношењем Закона о финансијском лизингу завршила се полемика теоретичара о карактеру уговора у вези са финансијским лизингом. Овим чином је поменути уговор прешао у групу именованих уговора, другим речима, добио је статус *sui generis*. Иако је у суштини хибрид више уговора, услед своје особености – изборио је наведени статус. У Србији је специјалним законом уређен само финансијски облик лизинга, док се остали облици лизинга уређују одредбама Закона о облигационим односима. У правном систему Србије, уговор о финансијском лизингу је именован уговор, формалан, форма има дејство *ad solemnitatem*, уговор са свечаном формом, уписује се у посебан регистар са дејством према трећим лицима од дана уписа, уговор са трајним извршењем обавеза, уговор по приступу (најчешће, мада се може закључити и као уговор чија је садржина одређена споразумом уговорних страна), двострано обавезан, теретан, комутативан и мешовит уговор (садржи елементе продаје, закупа, зајма, уговора о делу, уговора о кредиту и др.).[32] Доношење Закона о финансијском лизингу је било преко потребно за развој привредних субјеката и оживљавање домаће привреде, а правна сигурност постигнута је обавезном писаном формом уговора о лизингу и уговора о испоруци. Већ је поменуто да Закон о финансијском лизингу регулише само тространу лизинг трансакцију (послови у којима су давалац ииспоручилац исто лице не сматра се финансијским лизингом у смислу овог закона). Овај

на даваоцу лизинга. Наведено према: Иванка Спасић, "*Leasing* – закуп или не?", *Страни правни живот*, бр. 1-2, 1993, стр. 99-108.

[31] Иванка Спасић, „Лизинг уговор у Преднацрту Грађанског законика Републике Србије", *Право и привреда*, вол. 53, бр. 4-6, 2015, стр. 284-302.

[32] Стефан Милановић, Јелена Ристић, „Уговор о финансијском лизингу у теорији и пракси", *Економика*, вол. 57, бр. 4, 2011, стр. 234.

тространн правни однос даје одређене специфичности правима и обавезама странака. Овај флексибилан правни оквир обезбеђује неопходан степен правне сигурности у обављању ове пословне активности, поштујући начела аутономије воље и широку примену слободе уговарања, остављајући друге облике лизинг посла решењима Закона о облигационим односима. Субјекти у послу финансијског лизинга, јесу давалац лизинга (финансијер), прималац лизинга и испоручилац предмета лизинга.[33]

Субјекти финансијског лизинга

Давалац лизинга

Давалац лизинга након закључивања уговора о испоруци стиче право својине на предмету лизинга, а након закључења уговора о финансијском лизингу са примаоцем лизинга, уз задржавање права својине на предмету, на одређено време преноси овлашћење држања и коришћења предмета лизинга на примаоца лизинга, за шта се прималац лизинга обавезује да му плаћа одређену накнаду у одређеним ратама.[34] Давалац лизинга по чл. 10а Закона о финансијском лизингу мора да испуни два услова:

1) да је у питању привредно друштво које је основано у складу са законом којим се уређује правни положај привредних друштава и, 2) да је минимални износ новчаног дела оснивачког капитала тог друштва 500.000 евра – за обављање послова финансијског лизинга чији је предмет покретна ствар, односно 5.000.000 евра – уколико је то непокретна ствар.[35] По првој верзији Закона, ова доња граница је била нижа – износила је 100.000 евра.[36] У овој тространој финансијској трансакцији законодавац је изменама и допунама из 2005.године променио првобитно решење у вези са питањем ко може бити давалац лизинга. Наиме, првобитни законски текст је утврдио да то може бити свако привредно друштво које обавља ову делатност у складу са прописима. Ово решење је носило са собом ризик могуће злоупотребе, те се дошло до новог решења којим се утврдила „обавеза привредног друштва да послове давања финансијског лизинга обавља као искључиву – професионалну делатност.”[37]

---

[33] Закон не употребљава термин „уговорне стране”, већ формулацију „субјекти посла”.

[34] Закон о финансијском лизингу, op. cit., члан 10.

[35] Већи основни капитал за лизинг компаније прописан је у Француској, Шведској, Холандији, Румунији, Турској, Македонији, итд. Наведено према: Стефан Милановић, Јелена Ристић, „Уговор о финансијском лизингу у теорији и пракси”, op. cit. стр. 235.

[36] Иванка Спасић, „Нормативно уређење leasing посла у Србији”, *Право и привреда*, вол. 46, бр. 1-2, 2009, стр. 401.

[37] Ibid.

Изменама из 2005. године стављена је ван снаге и одредба изворног текста Закона по којем су даваоци лизинга могла бити и домаћа и страна привредна друштва, те се овим само домаће привредно друштво може наћи у улози даваоца лизинга. Текстом измена и допуна Закон се употпунио и новином да је Народна банка Србије установа у чијој је надлежности посао издавања дозвола за рад и вршења надзора привредних друштава која се баве пословима финансијског лизинга, путем посредне и непосредне контроле њиховог пословања, као и лица која су са даваоцима финансијског лизинга повезана пословним односима.[38]

Прималац лизинга

У погледу статуса, прималац лизинга може бити правно или физичко лице. У контексту посла финансијског лизинга то је лице „на кога давалац лизинга преноси овлашћење држања и коришћења предмета лизинга, на уговорено време и уз уговорену накнаду."[39] Ако се узме у обзир чињеница да је прималац лизинга по правилу економски слабија уговорна страна, законодавац је предвидео низ правила којима му се омогућава правна сигурност.[40] Додатну заштиту Закон предвиђа одредбом члана 8. за физичка лица која не обављају привредну делатност у виду занимања – да се на случајеве који нису регулисани Законом о финансијском лизингу примењују одговарајуће одредбе Закона о облигационим односима које се не односе на уговоре у привреди. Прималац лизинга је и субјект у послу финансијског лизинга који трпи најтеже последице у вези са неизвршењем обавезе плаћања лизинг накнаде. По Закону, давалац лизинга има право да раскине уговор чим прималац лизинга задоцни са исплатом прве рате.

Испоручилац

Испоручилац је „правно или физичко лице које на даваоца лизинга преноси право својине на предмету лизинга, ради његове предаје примаоцу лизинга на држање и коришћење, на уговорено време и уз уговорену накнаду". Накнадним изменама законодавац је избрисао члан 13. који се односио на разграничење посла финансијског лизинга од осталих сродних правних послова, а конкретно

[38] У питању су одредбе чланова 13а–13к (Глава IIа).

[39] Закон о финансијском лизингу, op. cit., члан 11.

[40] По ауторки Спасић, решења Закона о финансијском лизингу су „у великој мери слична са онима из Конвенције, али су од њих строжа, лошија и нејаснија; ова решења спадају, нажалост, међу 'слабије' одредбе овог закона." Наведено према: Иванка Спасић, „Нормативно уређење leasing посла у Србији", op. cit., стр. 403.

текст да се уговор у којем су давалац лизинга и испоручилац исто лице не сматра уговором о финансијском лизингу.[41]

Регистар

Главом VII уређује се питање регистра финансијског лизинга, као електронске базе података која корисницима пружа релевантне и поуздане податке, а све у циљу обезбеђења правне сигурности трећих лица који путем ове базе могу да се увере да одређена ствар представља предмет финансијског лизинга. Текст измена и допуна одредио је орган за вођење регистра – Агенција за привредне регистре. Сви закључени послови финансијског лизинга морају бити уписани у регистар. Упис података из уговора у овај регистар нема конститутивни карактер, већ само евиденциони.[42]

Обавезе уговорних страна

Степен правне сигурности посла финансијског лизинга изражен је кроз остварење два основна захтева – прво, у стварању услова за ефикасно и неометано обављање послова финансијског лизинга, и друго – у правној заштити економски слабије стране.[43] Права и обавезе даваоца лизинга регулишу одредбе чланова 14-22. Основна обавеза даваоца лизинга јесте обавеза финасирања, а то се реализује набавком предмета лизинга, према спецификацији примаоца лизинга, од испоручиоца кога је одредио прималац лизинга и предајом тог предмета примаоцу лизинга на коришћење. Уколико другачије није уговорено, за материјалне недостатке на предмету одговара испоручилац, што своје оправдање налази у чињеници да се у послу финансијског лизинга давалац лизинга јавља првенствено као финансијер.[44] Друга обавеза даваоца лизинга јесте заштита примаоца лизинга од правних недостатака, а сврха ове обавезе заснива се на принципу еквиваленције код двостраних уговора према којој уколико једна страна не испуни своју уговорну обавезу, дужна је да другој страни накнади штету коју она због тога трпи, а

[41] Најчешће дилеме постоје у разграничењу финансијског лизинга од закупа, тј. посла који се означава као директни или оперативни лизинг, који подразумева само две стране: даваоца, који је истовремено и испоручилац, и примаоца лизинга. Наведено према: Јелена Перовић, *Коментар Закона о финансијском лизингу*, Глосаријум, Београд, 2003.

[42] Драго Дивљак, „Уговор о финансијском лизингу: дистрибуција ризика и правна заштита интереса", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. 41, бр. 1-2, 2007, стр. 199-215.

[43] Јелена Перовић, *Коментар Закона о финансијском лизингу*, Глосаријум, Београд, 2003.

[44] Општа правила о материјалним недостацима ствари садржана су у Закону о облигационим односима.

експлицитно се и забрањује искључење ове одговорности.[45] Трећа обавеза, уколико је то уговором између даваоца и примаоца лизинга предвиђено, јесте да по истеку уговора пренесе својинско-правна овлашћења на примаоца лизинга. Четврту обавезу даваоца лизинга прописује само *UNIDROIT* Конвенција и подразумева уредно одржавање предмета лизинга – уколико је то у уговору прецизно одређено. Ревизијом текста Закона, уведена је новина која се налази у делу који регулише права и обавезе даваоца лизинга, а односи се на то да давалац лизинга не може оптеретити хипотеком непокретност коју је дао у финансијски лизинг. Према одредбама Закона о финансијском лизингу,[46] на примаоцу лизинга јесу следеће обавезе: као прво – преузимање предмета лизинга, према условима наведеним у уговору (уколико се деси неуредно испуњење ове обавезе сходно се примењују општа правила Закона о облигационим односима).[47] Затим, друга и најзначајнија обавеза примаоца лизинга јесте обавеза плаћања лизинг накнаде, с тим да у случају неуредног испуњена ове обавезе (уколико прималац лизинга задоцни са исплатом прве рате, једне или више узастопних рата чији укупни износ достиже четвртину укупне накнаде, или уколико не исплати једну рату, а из датих околности произилази да будуће обавезе неће бити исплаћене) давалац може раскинути уговор.[48] Сва правила овог закона у вези са раскидом уговора због неплаћања лизинг накнаде јесу диспозитивног карактера, што значи да уговорне стране, сагласношћу воља, могу ово питање уредити другачије. Следећу обавезу примаоца лизинга прописују члан 25. којим га обавезује да предмет лизинга користи у складу са уговором и његовом наменом, тј. пажњом доброг домаћина, и следећи члан који се односи на обавезу да га одржава и врши поправке на њему, а у случају неуредног извршења ове обавезе, Закон обавезује примаоца да накнади штету даваоцу лизинга. По престанку уговора, одредбом члана 33, прималац лизинга је у обавези да неоштећен предмет лизинга врати даваоцу лизинга или трећем лицу којег је давалац одредио, осим уколико уговором није уређено да прималац има право да по престанку уговора предмет лизинга откупи или да продужи уговор о лизингу. Испоручилац према

[45] *UNIDROIT* Конвенција у члану 8, став 2. и 3. на исти начин уређује одговорност даваоца лизинга за правне недостатке.

[46] Закон о финансијском лизингу, op. cit., члан 23.

[47] Закон о облигационим односима, *Сужбени 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, чланови 325-326.

[48] *UNIDROIT* Конвенција у члану 13. разликује „обично" неиспуњење обавезе плаћања накнаде од стране примаоца и „битног" неиспуњења ове обавезе. Наведено према: Стефан Милановић, Јелена Ристић, „Уговор о финансијском лизингу у теорији и пракси", op. cit., стр. 238.

Закону има обавезу да преда предмет лизинга примаоцу лизинга у исправном стању, под условима прописаним у уговору о испоруци.[49]

Престанак уговора о финансијском лизингу

Према Закону о финансијском лизингу уговор о финансијском лизингу престаје протеком времена на који је закључен. Као што је већ поменуто, првобитан текст Закона из 2003. предвидео је да тај рок не може бити краћи од две године, а накнадно је заузет став да то питање треба препустити аутономији воље уговорних страна.[50] Ако предмет лизинга пропадне услед више силе, уговор о лизингу престаје и нема одговорности за накнаду штете, а ако је до уништавања дошло услед кривице једне уговорене стране, друга страна има право на накнаду штете.

7) НОВЕЛЕ УГОВОРА О ЛИЗИНГУ У ПРЕДНАЦРТУ ГРАЂАНСКОГ ЗАКОНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Ако се узме у обзир један од предлога за велику кодификацију материје грађанског права која се припрема већ неколико година, будући Грађански законик би требало да садржи одредбе које се односе на уговоре настале у привредној пракси, што свакако подразумева и уговоре о лизингу – и то искључиво нефинансијске облике лизинга, док би финансијски лизинг и даље остао регулисан Законом о финансијском лизингу, као *lex specialis* закон. Конципирање неких питања свакако изискује пажљив приступ формулисању појединих одредби из разлога већ поменуте чињенице да су у питању послови који су настали у државама англосаксонског права, те их одликују правне специфичности. Све досад конципиране радне верзије одликује недоследност по питању одлуке који ће облик лизинг послова бити регулисан одредбама Грађанског законика. У делу Преднацрта Грађанског законика, у глави XXIII експлицитно се наводи „Уговор о финансијском лизингу", а у оквиру одредби о субјектима посла: „Одредбе овог законика о финансијском лизингу у коме учествују три лица (индиректни финансијски лизинг) сходно се примењују и на двострани финансијски лизинг са учешћем два лица (давалац лизинга и прималац лизинга)" и „Одредбе овог законика о уговору о закупу сходно се примењују и на уговор о лизингу који није финансијски лизинг (оперативни лизинг)."[51] Стога се

[49] Уговором о лизингу може да се уреди и да давалац лизинга испоручи предмет лизинга.

[50] Члан 3. првобитног текста Закона о финансијском лизингу.

[51] *Грађански законик Републике Србије: радни текст,* Влада Републике Србије – Комисија за израду Грађанског законика, Београд, 2015. Преузето са: http://www.propisi.com/assets/files/gradjanski_zakonik_RS-prednacrt.pdf

може прокоментарисати да се овим, у (будућем) Грађанском законику, постигло свеобухватно уређење лизинг посла.[52]

8) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Лизинг је институт америчког права настао 50-их година прошлог века, „пренет" у Европу деценију касније. Јавља се у различитим формама и дефинише се на различите начине. У зависности од државе, понекад се предвиђају супротни услови. Постоји велики број критеријума по којима се лизинг послови могу класификовати. Свакако је најважнија подела на финансијски и оперативни лизинг. Финансијски лизинг послови омогућавају специфично инвестиционо финансирање набавке опреме, док нефинансијски облици лизинга представљају врсту услужне делатности. Као ефикасан начин финансирања, своју експанзију доживљава у земљама у развоју и транзицији. Тако је и Србија по први пут регулисала овај пословни институт доношењем закона 2003. године, којим се уређује само финансијски облик лизинга, а у два наврата урађена је и ревизија овог законског текста – 2005. и 2011. године, док текст Преднацрта (будућег) Грађанског законика доноси решење којим ће се нормирати послови оперативног лизинга. Велики број решења *UNIDROIT* Конвенције интегрисана су у Закон о финансијском лизингу. То је, у суштини, логично а и неопходно за привреду Србије и за друштво у целини с обзиром на то да измене у законској регулативи Србије иду у правцу хармонизације српских прописа са правилима Европске уније. Одређујући оквире посла финансијског лизинга, Закон дозвољава уговорним странама да сагласношћу својих воља регулишу своје односе и обезбеђује равноправност уговорних страна. У погледу степена правне сигурности, Закон је одговорио захтеву стварања услова за ефикасно и неометано одвијање послова финансијског лизинга у Србији и захтеву који се огледа у заштити економски слабије уговорне стране, међутим, стварну слику о степену правне заштите даће примена одредаба Закона у пословној и судској пракси. Оно што би свакако погодовало развоју и ширењу лизинг пословања јесте – раст стандарда, што би као последицу имало и подстицање привреде, као и унапређење едукације о овом начину финансирања.

9) ИЗВОРИ

- Васић, Милорад, „Лизинг као један од облика допунских извора финансирања предузећа", *Право – теорија и пракса*, *21* (5–6), 2004.

[52] Више о овоме у: Иванка Спасић, „Лизинг уговор у Преднацрту Грађанског законика Републике Србије", Право и привреда, вол. 53, бр. 4-6, 2015, стр. 284-302.

- Голубовић, Драган, „Уговор о лизингу у пословној пракси", *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 55 (9), 1995.
- Грађански законик Републике Србије: радни текст. (2015). Београд: Влада Републике Србије – Комисија за израду Грађанског законика. Преузето са: http://www.propisi.com/assets/files/gradjanski_zakonik_RS-prednacrt.pdf
- Дивљак, Драго, „Уговор о финансијском лизингу: дистрибуција ризика и правна заштита интереса", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 41 (1–2), 2007.
- Закон о облигационим односима, *Сужбени 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 спољнотрговинском пословању, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/92.
- Закон о финансијском лизингу, *Сл. гласник РС*, бр. 55/2003, 61/2005, 31/2011 и 99/2011 – др. закони.
- Зековић, Виолета, „Уговор о лизингу", *Правне теме*, *1* (2), 2013.
- Љубојев, Надежда, „Општа концепција Закона о финансијском лизингу и утврђивање субјекта финансијског лизинга", *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 69 (4), 2009.
- Љубојев, Надежда, „Основна решења Закона о финансијском лизингу Републике Србије", *Алманах*,1(1), 2010.
- Милановић, Стефан, Ристић, Јелена, „Уговор о финансијском лизингу у теорији и пракси", *Економика*, 57 (4), 2011.
- Нешић, Миладин, ‚Осврт и коментар на Закон о финансијском лизингу", *Право – теорија и пракса*, 22 (4), 2005.
- Перовић, Јелена (с.а.), „Финансијски лизинг", Преузето са: www.ekof.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2014/05/Finansijski-lizing.doc
- Перовић, Јелена, „How to secure contract performance? Distribution, franchise and financial leasing in Serbian law", *Економика предузећа, 60* (3–4), 2012.
- Перовић, Јелена, *Коментар Закона о финансијском лизингу*, Глосаријум, Београд, 2003.
- Спасић Иванка, *Уговор о leasingu*, Институт за упоредно право, Београд, 1990.
- Спасић, Иванка, „*Leasing* – закуп или не? Дилеме теорије и судске праксе", *Страни правни живот*, (1–2), 1993.
- Спасић, Иванка, „Лизинг уговор у Преднацрту Грађанског законика Републике Србије", *Право и привреда*, *53* (4–6), 2015.
- Спасић, Иванка, „Специфичности нормативног уређења *leasing* посла у Белгији", *Страни правни живот*, (3), 2008.

- Спасић, Иванка, „*Leasing* посао у САД", у: Јован Ћирић (ур.), *Introduction to The Law of The USA* (str. 235–259), Институт за упоредно право, Београд, 2008.
- Спасић, Иванка, „Нормативно уређење *leasing* посла у Србији", *Право и привреда*, *46* (1–4), 2009.
- Спасић, Иванка, „Развој, специфичности и нормативно уређење *leasing* посла у Француској", *Страни правни живот*, (1), 2008.
- Царић, Славко, „Уговор о лизингу", *Право – теорија и пракса*, 15 (9), 1998.

УДК: 340.137:336.743(497.11:4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 247–265
Изворни научни рад

др Јелена ШУПУТ[1]

УСАГЛАШЕНОСТ ЗАКОНОДАВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЕВРА И ДРУГИХ ВАЛУТА ОД КРИВОТВОРЕЊА

ABSTRACT

In admission to the membership of the European Union, The Republic of Serbia is obliged to align their national legislation with its acquis. According to the European Commission report on Serbia's progress for 2015, our country has not ratified the Geneva Convention of 20 April 1929 for the Suppression of counterfeiting Currency and its Protocol. That Convention is amended and its application is facilitated by the adoption of Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA. Above- mentioned Directive contains provisions that define criminal offenses related to counterfeiting of the euro, provided the liability of legal persons for these offenses, criminal sanction extends to natural and legal persons, the jurisdiction of courts and the special investigative tools in a criminal proceeding. Therefore, the subject of analysis in this paper will be the compliance of the provisions of the Criminal Code, Criminal Procedure Code and the Law on liability of legal persons for criminal acts with the Directive on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law. The author of paper will try to give suggestions for the improvement of national legislation in the area of criminal protection of the euro and other currencies from counterfeit.

Key words: criminal law, counterfeit, protection, euro, national legislation.

[1] Институт за упоредно право, Београд, е-маил: suputjelena@yahoo.com.

1) УВОД

Према одредбама Споразума о функционисању Европске уније, наведена заједница треба да обезбеди висок ниво безбедности кроз мере превенције и борбе против криминалитета, а уколико је то неопходно и путем уједначавања кривичних законодавстава земаља чланица, уз уважавање особености њихових правних система.[2] Ради постизања наведеног циља на нивоу Европске уније донет је велики број директива којима су дефинисана како кривична дела, тако и санкције за тежа кривична дела која имају прекограничну димензију.[3] У складу са Споразумом о функционисању Европске уније таквим делом се сматра и кривично дело кривотворења новца и других средстава плаћања.[4] На нивоу Европске уније у току 2014. године усвојена је Директива о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења.[5] Наведена Директива допуњава и олакшава примену Женевске конвенције о сузбијању прављења лажног новца из 1929. године.[6] Према Споразуму о функционисању Европске уније одредбе директива нису правно обавезујуће, оне обавезују државе чланице у погледу исхода који треба постићи и пружају дискрециони право националним властима у погледу њихове реализације.[7] Међутим, наша земља је ипак у обавези да своје национално законодавство усагласи са одредбама Директиве, имајући у виду да је неопходно да у наредном периоду ратификује Женевску конвенцију о сузбијању прављења лажног новца. У

---

[2] Наведена одредба прописана је чланом 67. тачка 3. Уговора о функционисању Европске уније. *Consolidated versions of the Treaty on European Union of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union,* www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TNT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT 15.06.2016.

[3] Члан 83. тачка 1. став 1. Уговора о функционисању Европске уније.

[4] Чланом 83. тачка 1. став 2. Уговора о функционисању Европске уније прописано је да су Европски Параламент и Савет у обавези да путем директива осим за кривично дело кривотворења новца и других средстава плаћања, успоставе и дефиницију и санкције за следећа кривична дела: тероризам, трговину људима, сексуалну експлоатацију жена и деце, трговину дрогом, трговину оружјем, компјутерски и организовани криминал.

[5] *Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA,* www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A320140062 15.06.2016.

[6] *Convention of 20 April 1929 for the Supression of Counterfeiting Currency and its Protocol, League of Nations Treaty Series 1931, No. 2623.*

[7] Начин примене директива Европске уније уређен је чланом 226. став 3. Споразума о функционисању Европске уније. Наведено према Дејан Поповић, Гордана Илић Попов, „Екстерна димензија секундарног права Европске уније о директним порезима“, Анали правног факултета Универзитета у Београду, бр. 1/2012, Београд, 2012, стр. 36.

Извештају Европске комисије о напретку Републике Србије за 2015. године констатовано је да наша земља још увек није ускладила начин утврђивања веродостојности кованица евра и поступање са кованицама неподобним за оптицај.[8] Осим тога у Извештају се наводи да је неопходно да Република Србија ратификује Женевску конвенцију из 1929. године о сузбијању прављења лажног новца, као и да спроведе њене релевантне делове.[9] Према одредбама Конвенције свака земља требало би да казни прављење лажног новца или преправљање правих новчаница, без обзира на средства којима је то извршено, као и коришћење новца за који се зна да је лажан, стављање таквог новца у оптицај, пријем или коришћење фалсификоване новчанице за коју је очигледно и за коју зна да је кривотворена. Осим тога, земље би требале да казне за покушај вршења или учествовање у било којој претходно наведеној активности. Као радњу извршења требало би прописати и прављење, примање или коришћење инструмената или других средстава посебно направљених за кривотворење или преправљање новчница.[10] Конвенција садржи и веома значајну одредбу којом је прописано начело недискриминације домаће валуте у односу на страну, па ће се кривична санкција прописана националним законодавством применити како у ситуацији када је у питању кривично дело које је извршено према домаћој, тако и када је у питању кривично дело које извршено према страној валути. Наведена одредба се мора примењивати без могућности позивања на постојање реципроцитета.[11] Осим одредби које се тичу обавезе прописивања одређених кривичних дела, одредби које се тичу кажњавања за покушај кривичног дела, као и учешћа у његовом извршењу на било који начин, надлежности националних законодавстава, екстрадиције извршилаца, сарадње надлежних органа земаља потписница, Конвенцијом је прописана и обавеза одузимања фалсификованог новца, као и инструмената или других пропизвода којима је извршено кривично дело кривотворења или који су били намењени извршењу дела. Поред тога, њом је прописана и обавеза

[8] Извештај Европске комисије о напретку Србије у процесу Европских интеграција за 2015. годину, а који прати Саопштење упућено Европском парламенту Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона од 10.11.2015. године на српском језику налази се на веб-страници: www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_onapretku/godisnji_izvestaj_15final.pdf 15.06.2016.

[9] Једна од земаља потписница Конвенције о сузбијању прављења лажног новца, донете под покровитељством Лиге народа 1929. године, била је и Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца. Међутим, 1992. године наша земља је изгубила статус чланице наведене Конвенције, а иако је Република Југославија поново постала чланица Организације Уједињених Нација, наша земља није ратификовала наведену Конвенцију, те је стога неопходна њена поновна ратификација.

[10] Члан 3. Конвенције о сузбијању прављења лажног новца.

[11] Члан 5. Конвенције о сузбијању прављења лажног новца.

предаје фалсификованог новца на Владе или банке земље чија је валута у питању, изузев уклико је новчанице неопходно користити као доказ у кривичном поступку.[12] Конвенција о сузбијању прављења лажног новца донета је на међународном нивоу, под покротвитељством Лиге народа. Имајући у виду значај њених одредби, оне се и даље примењују и допуњене су и разрађене неким од докумената Европске уније. Првобитно је то била Оквирна одлука о побољшању заштите прописивањем кривичних санкција и осталих санкција за кривично дело фалсификовање новца, а у вези са увођењем евра, а затим и Директива о о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења.[13] Имајући у виду да је Директива донета у циљу унапређена одредби Женевске конвенције, у раду ће се разматрати усклађеност националних кривичноправних одредби са Директивом о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења.

2) МЕРЕ ЕУ

Евро је јединствена валута за коју се определила Европска монетарна унија.[14] Иако је уведен 1. јануара 1999. године, усвајањем Уредбе Савета број 974/98 о увођењу евра, он је тек пуштањем у оптицај новчница 1. јануара 2002. године постао готовинско средство плаћања заједно са појединачним националним валутама, да би већ средином 2002. године у потпуности заменио националне валуте.[15] Међутим, већ током самих припрема за увођење евра, надлежни европски органи утврдили су постојање недозољених активности у вези са производњом и пуштањем у оптицај новчаница и кованица валуте евро, нарочито у тадашњим земљама централне и источне Европе, као и Балкана. Државе чланице биле су јединствене у ставу да је санкционисање оваквог понашања најважнији корак у обезбеђивању одговарајуће заштите валуте евро и да се сврха доношења одговарајућих прописа огледа у очувању њеног кредибилитета.[16] Уредбом Савета број 974/98

[12] Члан 11. Конвенције о сузбијању прављења лажног новца.

[13] Оквирна одлука донета је како би се обезбедило уједначавање кривичноправне заштите евра у свим земљама чланицама Европске уније. *Council Framework Decision 2000/303/JHA of 29 May 2000 on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro,* www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3AI33090, 15.06.2016.

[14] Мина Зиројевић, Сања Јелисавац, „Европска монетарна унија и евро", www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2002/0025-85550201005Z.pdf. 15.06.2016. стр. 99.

[15] Александра Чавошки, Кривична заштита новчанице Европске уније у: *Европско законодавство*, број 12/2005, Београд, Институт за међународну политику и привреду и Правосудни центар за обуку и стручно усавршавање стр. 15.

[16] Ibid.

предвиђена је обавеза за све земље чланице чија је валута евро да пропишу адекватне санкције против кривотворења и фалсификовања новчаница и кованица евра.[17] Осим Уредбе у тој области је од значаја и Одлука Савета број 887 из 2001. године о заштити евра од кривотворења.[18] Наведеном Одлуком предвиђене су мере експертске анализе од стране националног тела овлашћеног за анализу новчаница и кованог новца у складу са Регулативом број 1388/2001. године, а која је измењена Уредбом број 44/2009.[19] У Уредби Савета из 2001. године говори се о потреби сарадње националног тела за анализу веродостојности новчаница и кованица евра, али и о сарадњи тог тела и Еуропола у складу са Еуропол Конвенциојом, као и о сарадњи правосудних органа и Еуропола. Од значаја за заштитиу евра од кривотворења јесте и Уредба 1339/2001 о заштити евра од фалсификовања у земљама ван еврозоне и Уредба о изменама и допунама наведене Уредбе број 45/2009.[20] Одредбе Директиве о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења од значаја су за све земље чланице Европске уније, без обзира што неке од њих нису прихватиле евро као своју званичну валуту.[21]

3) СВРХА

Новац је општи еквивалент који има велику улогу у привреди и друштву. Фалсификовањем се обезвређује прави новац и губи поверење у његову

[17] Чланом 12. Уредбе о увођењу евра прописана је и обавеза земаља чија је званична валута евро да својим националним прописима предвиде мере против кривотворења. Њом су у члану 1. и набројане земље које су прихватиле да њихова национална валута буде евро: Белгија, Немачка, Шпанија, Француска, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Аустрија, Португал и Финска. Текст Уредбе на енглеском језику налази се на веб-страници: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998R0974&qid=1427475312544&from=EN , 14.03.2016.

[18] *Council Decision of 6 December 2001 on the protection of the euro against counterfeiting 2001/887.*

[19] *Regulation 1338/2001 protecting the euro from counterfeiting in the euro area and Amending Regulation 44/2009.*

[20] *Regulation 1339/2001 protecting the euro from counterfeiting outside the euro area and Amending Regulation 45/2009.*

[21] Према годишњим извештајима Европске централне банке, фалсификовање евра се врши како на територији земаља у оквиру еврозоне, тако и на територији земаља ван еврозоне. Према подацима за прву половину 2015. године, највећи број случајева фалсификовања евра 97,9% извршен је на територији земаља чија је званична валута евро, 1,6% на територији земаља чланица ван еврозоне, док је 0,5% случајева у односу на укупан забележен број фалсификовања евра у посматраном периоду извршено на територији земаља које нису чланице Европске уније. Наведени подаци се налазе на веб-страници: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150717.en.html 15.06.2016.

исправност.[22] Директивом о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења предвиђају се кривичноправне мере којима се евро штити од кривотворења како у оквиру земаља чланица еврозоне, тако и ван ње. Циљ њеног доношења јесте допуна и олакшавање примене Женевске конвенције од стране земаља чланица. Директивом су дефинисана кривична дела и санкције са којима је неопходно ускладити одредбе националних прописа у циљу заштите евра од фалсификовања. Њеним доношењем стављена је ван снаге Оквирна одлука о побољшању заштите прописивањем кривичних санкција и осталих санкција за кривично дело фалсификовање новца. У односу на наведену Одлуку, Директивом је уведена новина, а која се огледа у примени специјалних мера које се користе у истрази за кривична дела организованог криминала. Примена тих мера, као што је тајни надзор прописана је код тежих облика кривичног дела фалсификовања новца. Директивом је прописана дефиниција валуте, детаљније је предвиђена радња извршења кривичних дела кривоторења новца, обавеза прописивања кривичне одговорности за лица која подстрекавају, помажу или покушавају извршење тих дела, одговорност не само физичких, већ и правних лица, као и санкције које се могу применити према тим лицима, примена универзалног принципа и екстрадиција извршилаца кривичних дела. У Републици Србији су кривична дела фалсификовања новца и набављање средстава за извршење те радње прописана Кривичним закоником, Примена посебних средстава истраге Закоником о кривичном поступку, а одговорност правних лица за кривична дела Законом о одговорности правних лица за кривична дела.[23] Иако Република Србија није ратификовала Женевску конвенцију из 1929. године, предмет анализе у раду биће усаглашеност наведених националних прописа са Директивом о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења из 2014. године.

4) САДРЖАЈ

Под кривичноправном заштитом евра и других валута од кривотворења подразумева се прописивање националним законодавством ефективних, адекватних и одвраћајућих санкција за физичка и правна лица. Циљ доношења Директиве из 2014. године јесте усаглашавање одредби националних

[22] Љубиша Јовановић, Војислав Ђурђић, Драган Јовашевић, Кривично право-посебни део, *Службени гласник,* Београд, 2004. стр. 257.

[23] „Кривични законик“ *Службени гласник РС*, број 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014, „Законик о кривичном поступку“ *Службени гласник РС*, број 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014, „Закон о одговорности правних лица за кривична дела“ *Службени гласник РС*, број 97/2008.

законодавстава са Женевском конвенцијом. Директивом су дефинисана кривична дела у вези са кривотворењем новчаница. Осим тога, њом је предвиђена и обавеза санкционисања припремних радњи, покушаја и помагања у извршењу кривичних дела. Припремне радње које се огледају у производњи средстава и компоненти за кривотворење требало би да буду прописане као посебно кривично дело.[24] Према Директиви национална законодавства требало би да предвиде санкције за правна лица (овлашћене штампаче) који користе недозвољене материјале или средства за бојење за производњу новчаница и кованица. Осим тога, национална законодавства требало би да пропишу санкције и када се новац или кованице производе изнад дозвољене квоте штампаног или кованог новца коју је прописала Европска централна банка. При томе, такав новац не мора да буде у оптицају. Довољно је да је он припремљен ради стављања у оптицај.[25]

Кривична дела и санкције

Директивом о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења предвиђен је минимум заједничких правила који се тиче дефиниције кривичних дела и санкција за фалсификовање евра и осталих валута. Она такође садржи и одредбе којима се унапређује превенција кривотворења и унапређење истраге, као и боља сарадња у области сузбијања кривотворења евра. Земље чланице Европске уније, требало би да обезбеде неопходне мере за кажњавање извршиоца кривичног дела који је неку од следећих радњи предузео са умишљајем:1) незаконито произвео или изменио валуту без обзира на начин извршења; 2) незаконито користио кривотворени новац; 3) увезао, извезао извршио транспорт, примио или држао кривотворену валуту у циљу њеног коришћења, а уколико је знао да се ради о кривотвореној валути. Осим тога, Директивом је предвиђено и да би земље чланице требало да пропишу кривичне санкције за незаконито прављење, примање, коришћење или поседовање инструмената, производа, компјутерских програма и података, као и других средстава која су посебно прилагођена за фалсификовање или измену валуте или безбедносних средстава, као што су: холограми, водени жигови или друге компоненте, а чији је циљ заштита валуте од фалсификовања. Директивом је такође, као и Женевском конвенцијом, предвиђено да је националним законодавством неопходно предвидети санкције и за лице које подстиче, помаже у извршењу или покуша извршење неког од претходно

[24] Понашања која је неопходно прописати националним законодавствима као кривична дела, предвиђена су чланом 3, обавеза санкционисања припремних радњи, помагања и покушаја кривичних дела која се састоје у фалсификовању новца предвиђена је чланом 4. Директиве о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења.

[25] Члан 4. тачка 2. и 3. Директиве.

описаних кривичних дела. Поред наведеног, истим актом предложене су и минималне и максималне санкције које би националним законодавством требало прописати за понашања која се могу сврстати у кривотворење евра.[26] Када је у питању национално законодавство, Кривичним закоником Републике Србије у групи кривичних дела против привреде прописана су два дела, којима се штити новац од кривотворења. То су кривично дело фалсификовање новца и кривично дело прибављање, набављање и давање другом средстава за фалсификовање.[27] Кривично дело фалсификовање новца постоји уколико неко лице направи (кривотвори) лажан новац у намери да га стави у оптицај као прави или уколико у истој намери преиначи прави новац. За извршиоца дела прописана је казна затвора од две до дванаест година и новчана казна. Осим основног, прописан је и посебан облик који постоји уколико неко лице прибавља лажан новац у намери да га стави у оптицај као прави или уколико лажни новац стави у оптицај. За извршиоца тог облика дела прописана је казна затвора од једне до десет година и новчана казна. Истим чланом је прописан и тежи облик који постоји уколико је предузимањем радње извршења основног и посебног дела направљен, преиначен, стављен у промет или прибављен лажни новац у износу који прелази милион и петсто хиљада динара, односно одговарајући износ у страном новцу. За то дело прописана је казна затвора од пет до петнаест година и новчана казна. Поред основног, посебног и тежег облика, прописан је и лакши облик кривичног дела. Он постоји уколико неко лице прими лажан новац као прави, па сазнавши да је лажан, исти стави у оптицај или уколико зна да је начињен лажан новац или да је лажан новац стављен у оптицај, па то не пријави. За извршиоца дела је прописана новчана казна или казна затвора до три године. Законом је прописано и обавезно изрицање мере безбедности одузимања предмета, тако да ће се лажан новац одузети. Имајући у виду наведено, чини се да је Кривични законик у погледу кривичног дела фалсификовања новца у потпуности усклађен са Директивом, а самим тим и Женевском конвенцијом. Осим тога, прихваћена је недискриминаторска клаузула, имајући у виду да се под новцем у складу са чланом 112. тачка 23. Кривичног законика сматра метални или папирни новац или новац израђен од неког другог материјала који је на основу закона у оптицају у Србији или у страној држави. То значи да је прописивањем кривичног дела фалсификовање новца прописана и санкција за лице које предузме радњу извршења наведеног дела према валути Европске уније. Осим кривичног дела фалсификовање новца, Кривичним закоником Србије прописано је и кривично дело прављење, набављање и давање другом средстава за фалсификовање. То

[26] Санкције за физичка лица су прописане чланом 5. Директиве.

[27] Кривично дело фалсификовање новца прописано је чланом 223, а кривично дело прављење, набављање и давање другом средстава за фалсификовање чланом 227. Кривичног законика Републике Србије.

дело постоји уколико неко лице прави, набавља, продаје или даје другом на употребу средства за прављење лажног новца или лажних хартија од вредности. За извршиоца дела је прописана казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна. Осим основног облика, законом је предвиђен и посебан облик који постоји уколико неко лице прави, набавља, продаје или даје другом на употребу средства за прављење лажних платних картица или лажних знакова за вредност. За извршиоца је прописана новчана казна или казна затвора до три године. Имајући у виду законски опис радње кривичног дела, као и прописивање обавезног изрицања мере безбедности одузимања предмета извршења кривичног дела, може се закључити да је Кривични законик Србије у потпуности усаглашен са дефиницијом кривичног дела из члана 3. Директиве о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења. Директивом је прописано да су земље чланице у обавези да као кривична дела предвиде понашања која се састоје у прављењу, пријему, коришћењу или поседовању средстава, компоненти или компјутерских програма који су намењени за кривотоворење или преиначење новца или безбедносних ознака, као што су холограми, водени знакови или друге компоненте које су посебно намењене да спрече кривотворење новца. Осим тога, прописана је и обавеза предвиђања затворске казне за та дела. Исту казну требало би прописати и када је новац, било папирни или ковани, произведен коришћењем легалних средстава или материјала, али су повређени други услови који су прописани од стране надлежних органа као што је правазилажење квоте новца који се ставља у оптицај у складу са правилима одређеним од стране Европске централне банке. Да би се санкционисало такво понашање није неопходно да је заиста и дошло до стављања у оптицај таквог новца, већ је довољно постојање чињенице да је он био произведен ради стављања у оптицај. Имајући у виду да Кривичним закоником Републике Србије нису предвиђене санкције за таква понашања, може се рећи да је национално законодавство делимично усаглашено са одредбом члана 3. Директиве о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења. Када су у питању извршење кривичног дела прављења лажног новца или преправљања ознака на правом новцу, као и стављање у употребу новца који још није издат (стављен у оптицај), али је извршено у намери стављања у оптицај, земље чланице би требало да предвиде максималну казну затвора од најмање осам година. У том делу је национално законодавство у потпуности усаглашено са одредбама члана 5. Директиве, имајући у виду да је Кривичним закоником за основни облик кривичног дела фалсификовање новца прописана казна од две до дванаест година као и новчана казна. Директивом је предвиђено да би земље чланице требало да пропишу казну затвора од најмање пет година и за извршиоца кривичног дела који користи кривотворени новац, увози, извози, транспортује или прима кривотворени новац с намером да исти стави у оптицај, а уколико зна да се ради о кривотвореном новцу. Иста санкција ће се применити без обзира што новац

још увек није у оптицају, уколико се ради о новцу који је направљен ради стављања у оптицај.[28] У погледу кажњавања за предузимање наведених радњи, национално законодавство је делимично усаглашено са одредбама Директиве. Наиме, посебан облик кривичног дела фалсификовање новца састоји се у прибављању лажног новца у намери да се стави у оптицај као прави или у стављању лажног новца у оптицај. Имајући у виду да је за извршиоца тог облика дела прописана казна затвора од једне до десет година и новчана казна, а да је у Директиви садржана препорука да се за такво понашање пропише националним законодавством пропише казна затвора од најмање пет година може се рећи да је Кривични законик у том делу усклађен са наведеном одредбом Директиве. Међутим, националним законодавством је прописан и лакши облик кривичног дела фалсификовање новца за који је прописана новчана казна или казна затвора до три године. С обзиром да се радња извршења тог дела састоји у примању лажног новца као правог, као и његовом стављању у оптицај иако постоји сазнање да се ради о лажном новцу или непријављивању да је лажан новац стављен у оптицај, може се закључити да је у том делу неопходно ускладити национално законодавство са препоруком из Директиве. Стога је и за наведени облик дела фалсификовање новца неопходно предвидети казну од најмање пет година затвора.

Кажњавање за покушај, подстрекавање и помагање у извршењу кривичног дела

Директива предвиђа да би земље чланице требало националним прописима да уреде кажњавање за покушај, подстрекавање и помагање у извршењу кривичних дела кривотворења евра и друге валуте. Кривичним закоником Републике Србије, то није прописано за свако кривично дело понаособ, већ је садржано у одредбама општег дела. Тако ће за покушај одговарати лице које са умишљајем започне извршење кривичног дела, али га не доврши, и то само уколико је у питању кривично дело за које се према закону може изрећи казна затвора од пет година или тежа казна, док ће за покушај другог кривичног дела бити одговорно само када закон изричито прописује кажњавање и за покушај.[29] Имајући у виду да се за основни облик кривичног дела фалсификовање новца може изрећи казна затвора од две до дванаест година и новчана казна може се рећи да је у том делу Кривични законик усклађен са Директивом о кривичноправној затштити евра и друге валуте од кривотворења. Међутим, за основни облик кривичног дела прављење, набављање и давање другом средстава за фалсификовање

[28] Члан 5. Директиве.

[29] Члан 30. Кривичног законика.

прописана је казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна, а што онемогућава примену опште одредбе којом је прописано кажњавање за покушај кривичног дела. Стога би у том делу требало усагласити национално законодавство са Директивом. Кажњавање подстрекача и помагача је такође прописано у оквиру општих одредби Кривичног законика. За подстрекача је прописано да ће се казнити истом казном као и извршилац кривичног дела уколико са умишљајем подстакне другог да изврши кривично дело. Осим тога, прописано је да ће бити одговорно и лице које другог са умишљајем подстрекава на извршење кривичног дела чији је покушај кажњив по закону, а дело не буде ни покушано. То лице ће се казнити као за покушај кривичног дела. Иако је подстрекавање прописано у оквиру општег дела Кривичног законика, може се рећи да је национално законодавство у погледу кажњавања подстрекача за кривична дела кривотворења новца усаглашено са Директивом.[30] Национално законодавство је усаглашено са Директивом и у погледу санкционисања помагача у извршењу кривичних дела кривотворења новца. Санкционисање лица која помажу приликом извршења тих дела такође је прописано општим одредбама Кривичног законика.[31]

Одговорност правних лица

Директивом је предвиђена одговорност правних лица уколико кривично дело кривотворења евра или друге валуте у његову корист изврши индивидуални или колективни орган руковођења: 1) који је овлашћени представник правног лица; 2) који доноси одлуке у име правног лица или, 3) који врши контролу у правном лицу.[32] Земље чланице својим националним законодавством треба да предвиде да ће правна лица бити одговорна и у случају изостанка надзора или контроле од стране овлашћеног лица, а такво понашање створи могућност за извршење кривичног дела које доноси корист правном лицу, а радњу извршења је предузело овлашћено физичко лице. Међутим, одговорност правног лица не би требало да искључи одговорност физичких лица која су извршиоци и саизвршиоци. Према Закону о

[30] Члан 34. Кривичног законика Републике Србије.

[31] Чланом 35. Кривичног законика прописано је да ће лице које са умишљајем помогне у извршењу кривичног дела бити кажњено казном прописаном за то дело или блажом казном. Истим чланом је дефинисано да се под помагањем сматра нарочито давање савета или упутстава како да се изврши кривично дело, стављање учиниоцу на располагање средстава за извршење кривичног дела, стварање услова или отклањање препрека за извршење кривичног дела, као и унапред обећано прикривање кривичног дела, учиниоца, средстава којима је кривично дело извршено, трагова кривичног дела или предмета прибављених кривичним делом.

[32] Члан 6. Директиве.

одговорности правног лица за кривична дела Републике Србије, правно лице може да одговара за кривична дела која су прописана у оквиру посебног дела Кривичног законика и других закона, ако су испуњени услови за одговорност правних лица.[33] Националним законодавством предвиђено је да је правно лице одговорно за кривично дело које у оквиру својих послова, односно овлашћења учини одговорно лице у намери да за правно лице оствари корист. Осим тога, одговорност правног лица ће постојати и уколико је због непостојања надзора или контроле од стране одгворног лица омогућено извршење кривичног дела у корист правног лица од стране физичког лица које делује под надзором и контролом одговорног лица. Законом о одговорности правног лица прописано је да се под одговорним лицем сматра физичко лице коме је правно или фактички поверен одређени круг послова у правном лицу, као и лице које је овлашћено, односно за које се може сматрати да је овлашћено да поступа у име правног лица.[34] Имајући у виду наведено, може се закључити да је национално законодавство у потпуности усаглашено са одредбом Директиве којом се дефинише одговорност правног лица за кривична дела фалсификовања новца.

Санкције за правна лица

Према одредбама Директиве о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења, земље чланице требало би да обезбеде ефективне и адекватне санкције за правна лица извршиоце кривичних дела. Као санкције које би националним законодавством требало предвидети Директива прописује: 1) изузимање из права на субвенцију или државну помоћ; 2) привремена или трајна забрана бављења комерцијалним активностима; 3) судска ликвидација; 4) привремено или трајно затварање објекта (дела фирме) који је био коришћен за извршење кривичног дела.[35] Законом о одговорности правних лица за кривична дела прописане су следеће кривичне санкције: 1) казна; 2) условна осуда; 3) мере безбедности.[36] Према Закону правном лицу се могу изрећи следеће казне: 1) новчана казна и, 2) престанак правног лица.[37] Наведене казне могу се изрећи само као главне казне. Престанак правног лица је најтежа санкција која се изриче правном лицу и она се може изрећи уколико је делатност правног лица у целини или у знатној мери била усмерена на вршење кривичних дела. Након правоснажности пресуде којом је изречена

[33] Члан 2. Закона о одговорности правних лица за кривична дела.

[34] Чланом 5. став 1, тачка 2) Закона о одговорности правних лица за кривична дела дефинисан је појам одговорног лица.

[35] Члан 7. Директиве.

[36] Члан 12. Закона о одговорности правног лица за кривична дела.

[37] Члан 13. Закона о одговорности правног лица за кривична дела.

казна правног лица спроводи се поступак ликвидације, стечаја или престанка правног лица на други начин, а који се спроводи у складу са одредбама закона којим је уређено привредно пословање. Правно лице према националним прописима престаје да постоји брисањем из регистра који води надлежни орган.[38] Као мере безбедности правном лицу се у складу са Законом о одговорности правног лица за кривична дела могу изрећи: забрана обављања одређених регистрованих делатности или послова, одузимање предмета, јавно објављивање пресуде. Суд одговорном правном лицу може да изрекне једну или више мера безбедности када постоје услови за њихово изрицање предвиђени законом. Имајући у виду да је за кривична дела из члана 223. и 227. прописано обавезно изрицање мере одузимање предмета, у тим случајевима ће се увек применити наведена мера безбедности, која ће се изрећи у пресуди којим се правно лице оглашава одговорним за кривично дело. Имајући у виду наведено, може се закључити да је национално законодавство у погледу кривичних санкција за правна лица у вези са кривичним делима фалсификовања новца у потпуности усклађено са одредбама Директиве о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења.

Надлежност земаља чланица

Директива о кривичноправној заштити евра и осталих валута од кривотворења садржи препоруку за државе чланице да предузму неопходне мере ради успостављања своје надлежности у вези са кривичним делима чија се радња извршења састоји у кривотворењу евра или друге валуте или која је усмерена на кривотворење евра или друге валуте у следећим случајевима: уколико је кривично дело извршено у целости или делимично на њеној територији или уколико је један од извршилаца држављанин конкретне државе. Према члану 6. Кривичног законика кривично законодавство Републике Србије важи за свакога ко на њеној територији изврши кривично дело, док се у складу са чланом 8. наведеног Законика кривично законодавство Републике Србије примењује и за њеног држављанина који у иностранству изврши кривично дела ако се затекне на територији Србије или јој буде изручен.[39] Осим наведеног, национално законодавство ће се применити и за учиниоца који је постао држављанин Србије пошто је учинио кривично дело. Имајући у виду наведено, може се закључити да је по питању надлежности и важења националних прописа Кривични законик у потпуности усаглашен са одредбама Директиве.

[38] Члан 18. Закона о одговорности правног лица за кривична дела.

[39] У складу са чланом 112. став 1. Кривичног законика Републике Србије под територијом Србије се подразумева сувоземна територија, водене површине унутар њених граница, као и ваздушни простор над њима.

Успостављање надлежности

Према Директиви свака земља чланица чија је валута евро требало би да предузме неопходне мере како би успоставила своју надлежност у вези са кривичним делима у вези са кривотворењем евра уколико је дело извршено ван њене територије, и уколико је повезано са евром и то у следећим случајевима: 1) уколико је извршилац дела ван територије те земље чланице и уколико није извршена његова екстрадиција, или 2) уколико је кривотворење новчанице или кованице евра откривено на територији те земље чланице. У циљу процесуирања кривичних дела, односно понашања која су повезана са кривичним делима усмереним на кривотворење новца, а уколико се понашања састоје у изазивању, помагању, подржавању и покушају извршења кривичних дела, свака држава чланица је у обавези да предузме неопходне мере како би се осигурало да њена надлежност није потчињена примени територијалног принципа. У тим ситуацијама Србија је у обавези да кривично дело препусти надлежним органима друге државе.

Примена специјалних истражних метода

Када је у питању примена специјалних истражних метода, у Директиви је садржана препорука да земље чланице треба да предузму све неопходне мере како би обезбедиле примену ефективних истражних алата, који се користе у случају извршења кривичних дела која спадају у организовани криминал или у случају извршења других озбиљних кривичних дела, као и доступност лица, организација и служби одговорних за истрагу и процесуриање извршилаца тих кривичних дела.[40] Под посебним истражним методама, подразумевају се посебне доказне радње, које су прописане Закоником о кривичном поступку Републике Србије. Оне се могу предузети према лицу за које постоје основи сумње да је извршило неко од кривичних дела која су таксативно наведена у члану 162. Законика о кривичном поступку, а не постоји могућност да се на други начин прикупе неопходни докази за покретање кривичног поступка или би њихово прикупљање било знатно отежано. Те радње се могу предузети и према лицу за које постоје основи сумње да припрема неко од кривичних дела из члана 162, а околности случаја указују да се на други начин кривично дело не би могло открити, спечити или доказати или би то изазвало несразмерне тешкоће или велику опасност. Имајући у виду да се применом специјалних доказних мера у великој мери ограничавају права грађана, приликом одлучивања о одређивању и трајању посебних доказних радњи орган поступка посебно цени да ли би се исти резултат могао постићи на начин којим се мање

[40] Члан 9. Директиве.

ограничавају права грађана.[41] Имајући у виду да је чланом 162. Законика о кривичном поступку предвиђено да се посебне доказне радње примењују и када је у питању извршење кривичног дела фалсификовање новца, али не и кривично дело прављење, набављање и давање другом средстава за фалсификовање може се рећи да је у том делу национално законодавство делимично усклађено са препоруком из члана 9. Директиве. Стога је неопходно прописати да ће се посебне доказне радње примењивати и када је у питању извршење кривичног дела прављење, набављање и давање другом средстава за фалсификовање.

Обавезе достављања кривотвореног новца и кованица на анализу и откривање фалсификата

Земље чланице треба да обезбеде да се током кривичног поступка омогући откривање кривоторених новчаница и кованица од стране Националног центра за анализу новчаница и кованог новца у случају сумње да су новчанице или евро кривотворени. Такав поступак требало би да се спроведе без одлагања. Надлежни органи требало би да доставе неопходне узорке без одлагања и то најкасније до доношења коначне одлуке у кривичном поступку.[42] То значи да се одлука у кривичном поступку, који се води ради утврђивања постојања дела и кажњавања извршиоца због дела у вези са кривотворењем новца, не може донети без мишљења Националног центра да ли се ради или не о кривотвореној новчаници или кованом новцу. У складу са Одлуком о поступању са новцем за који се сумња да је фалсификован, техничку анализу новца и кованица обавља Народна банка Републике Србије у складу са Одлуком о поступању са новцем за који постоји сумња да је фалсификован.[43]

---

[41] Чланом 162. Законика о кривичном поступку прописано је да се посебне доказне радње примењују за кривична дела за која је посебним законом прописана надлежност јавног тужилаштва посебне надлежности. Осим кривичног дела фалсификовања новца, Закоником је прописано да се посебне доказне радње спроводе и за нека друга кривична дела. Нека од њих су: тешко убиство, отмица, прање новца, злоупотреба положаја одговорног лица, злоупотреба у вези са јавном набавком, неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога, злоупотреба службеног положаја, трговина утицајем, давање мита, примање мита. Истим чланом, став 3. прописано је да се посебне доказне радње могу применити и када је у питању кривично дело ометање доказа уколико има везе са извршењем неког од кривичних дела која су наведена у члану 162. Законика о кривичном поступку. Наведеним актом предвиђене су следеће посебне доказне радње: тајни надзор комуникације (члан 166-173), симуловани послови (члан 174-177), рачунарско претраживање података (члан 178-180), контролисана испорука (члан 181-182), прикривени иследник (члан 183-187).

[42] Члан 10. Директиве.

[43] „Одлука о поступању са новцем за који постоји сумња да је фалсификован“ *Службени гласник РС“, број 62/2013*.

Према наведеној Одлуци, послове експертизе новца за који постоји сумња да је фалсификован обавља Народна банка, Сектор за послове са готовином.[44] Тачком 11. Одлуке о поступању са новцем за који се сумња да је фалсификован, прописана је како међусобна сарадња Народне банке, банака, субјеката и привредних субјеката који обављају мењачке послове тако и њихова сарадња са другим домаћим и страним субјектима. Кроз наведену одлуку усклађен је начин сарадње надлежих органа са Националним центром за анализу новчаница и кованог новца. Међутим, чини се да је неопходно посебним правилима да се пропише начин сарадње правосудних органа са Народном банком Србије у циљу вештачења фалсифкованих новчаница и кованица евра како би се одлука којом се утврђује постојање дела и осуђује његов извршилац могла заснивати на налазу и мишљењу Националног тела за анализу новчаница и кованог новца.

Обавеза обавештавања Европске комисије и извешавање Парламента и Савета од стране Комисије

Директива прописује обавезу земаља чланица да најмање сваке две године Комисији Европске уније достављају податке о броју кривичних дела која се тичу фалсификовања евра, као и броју процесуираних случајева и лица окривљених за њихово извршење.[45] Комисија је у обавези да до 23. маја 2019. године достави извештај о примени Директиве од стране земаља чланица Европском Парламенту и Савету. Тај извештај треба да садржи податке о томе које су земље чланице предузеле неопходне мере како би примениле Директиву. Извештај треба да садржи уколико је неопходно и одредбе прописа којима се омогућава њена примена. Имајући у виду да Република Србија још увек није чланица Европске уније, она није у обавези да Комисији Европске уније доставља наведене податке.

5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директивом о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења прописано је да земље чланице треба да почну да примењују у националном законодавству законе, подзаконске акте и административне одредбе у складу са њом од 23. маја 2016. године. О томе би у складу са одредбама наведене Директиве требало одмах да обавесте Комисију. Земље чланице треба да доставе Комисији текст са релевантним мерама које су предузете на националном нивоу, а које су усвојене у циљу усклађивања са

[44] Тачка 5. Одлуке о поступању са новцем за који постоји сумња да је фалсификован.

[45] Члан 11. Директиве.

одредбама Директиве.[46] Имајући у виду да још увек није чланица Европске уније, Република Србија нема такву обавезу. Међутим, с обзиром да је примена Женевске конвенције о сузбијању прављења лажног новца обавезна за све земље чланице Европске уније, а да Директива о кривичноправној заштити евра и друге валуте допуњава и омогућава њену примену, наша земља је у циљу усаглашавања националног законодавства са правним тековинама Уније у обавези да своје прописе усклади са њеним одредбама.

Директива ступа на снагу даном објављивања у Службеном гласилу Европске уније. Имајући у виду да је датум објављивања Директиве у службеном гласилу био 21.05.2014. године, она је тада ступила на снагу.[47]

6) ИЗВОРИ

- Consolidated versions of the Treaty on European Union of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Текст Споразума се налази на веб-страни: www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TNT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT
- Convention of 20 April 1929 for the Supression of Counterfeiting Currency and its Protocol, League of Nations Treaty Series 1931, No. 2623.
- Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA, www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A320140062
- Закон о одговорности правних лица за кривична дела („Службени гласник РС“, број 97/2008).
- Законик о кривичном поступку Републике Србије („Службени гласник РС“, број 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014).
- Зиројевић, Мина, Јелисавац, Сања, „Европска монетарна унија“, www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2002/0025-85550201005Z.pdf.
- Извештај Европске комисије о напретку у процесу Европских интеграција за 2015. годину, а који прати Саопштење упућено Европском парламенту Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона од 10.11.2015. године. Текст Извештаја на српском језику се налази на веб-страници: www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o napretku/ godisnji_izvestaj_15final.pdf

[46] Члан 14. Директиве.

[47] Директива је објављена у *Official Journal of the European Union L151/1*.

- Јовановић, Љубиша, Ђурђић, Војислав, Јовашевић, Драган, *Кривично право-посебни део,* Службени гласник, Београд, 2004.
- Кривични законик Републике Србије („Службени гласник РС", број 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014)
- Одлука о поступању са новцем за који постоји сумња да је фалсификован („Службени гласник РС", број 62/2013).
- Поповић, Дејан, Гордана, Илић Попов, „Екстерна димензија секундарног права Европске уније о директним порезима", Анали правног факултета Универзитета у Београду, бр. 1/2012, Београд, 2012.
- Чавошки, Александра, „Кривична заштита новчанице Европске уније" у: *Европско законодавство,* број 12/2005, Београд.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Иако није чланица Европске уније, Република Србија би требало пре пријема у чланство да усклади своје национално законодавство са правним тековинама наведене заједнице. Према Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2015. годину, наша земља још увек није ратификовала Женевску конвенцију из 1929. године, а која је допуњена и чија је примена олакшана усвајањем Директиве о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења из 2014. године. Иако Република Србија није ратификовала Женевску конвенцију о сузбијању фалсификовања новца, одредбе националних прописа су у великој мери у складу са одредбама Директиве о кривичноправној затштити евра и друге валуте од кривотворења. Кривична дела и санкције за фалсификовање евра и друга понашања којима се то омогућава предвиђене су Кривичним законом Републике Србије. Њиме су прописана два кривична дела која су предвиђена у групи кривичних дела против привреде: кривично дело фалсификовање новца и кривично дело прављење, набављање, продаја или давање другом на употребу средстава за прављење лажног новца или лажних хартија од вредности. Директивом су предвиђене кривичноправне санкције, како за физичка, тако и за правна лица. Док је у погледу санкција прописаних за правна лица национално законодавство у потпуности усаглашено са Директивом о кривичноправној заштити евра и друге валуте од кривотворења, оно је у погледу санкција за физичка лица делимично усаглашено. Одредбе које се тичу надлежности националног законодавства у потпуности су усаглашене са Директивом. Када је у питању примена посебних доказних радњи, неопходно је додатно усклађивање националног законодавства, имајући у виду да се те радње не односе на кривично дело прављење, набављање, продаја или давање другом на употребу средстава за прављење лажног новца или лажних хартија од

вредности. Иако су земље чланице Европске уније биле у обавези да до 23. маја 2016. године усагласе своја национална законодавства са Директивом, та обавеза не важи за Републику Србију јер она још увек није чланица наведене заједнице. Међутим, како је она у обавези да пре приступања Европској унији ратификује Женевску конвенцију о сузбијању прављења фалсификованог новца и њене Протоколе, она би требала своје национално законодавство да усагласи и са одредбама Директиве о кривичноправној заштити евра и друге валуте од фалсификовања, имајући у виду да се њом допуњује и олакшава примена Женевске конвенције.

УДК: 351.74:341.222(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 266–276
Изворни научни рад

Бојан ЈАНКОВИЋ
Владимир М. ЦВЕТКОВИЋ[1]

МЕСТО И УЛОГА ФРОНТЕКС-А У СПРОВОЂЕЊУ НОВЕ ПОЛИТИКЕ ГРАНИЧНЕ БЕЗБЕДНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

This paper presents the results of the analysis of the Council Regulation (EC) No 2007/2004 on establishing the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX). Also, the analysis of other regulations that amended the Regulation No 2007/2004 has been completed. The mentioned Regulation was made after the abolition of controls at internal borders of the EU when the Member States remained responsible for the control and surveillance of external borders in accordance with the common rules on standards and procedures for the control of external borders. FRONTEX was established to reinforce the security of external borders of the EU, with the role of coordinating the operational cooperation between the countries. This paper analyses the organization of FRONTEX, and it also presents its role in the implementation and coordination of joint operations, pilot projects, rapid interventions, as well as situations and conditions in which teams of European border guards are to be engaged. It provides a special view regarding the cooperation of FRONTEX with institutions outside the EU relevant to the issues of border security, particularly in those countries that have been identified as sources and transit routes of illegal migration, within the framework of working arrangements concluded with those bodies. FRONTEX has signed such Working Arrangement on establishing operational cooperation with the Ministry of the Interior of the Republic of Serbia.

[1] Криминалистичко-полицијска академија, Београд. Е-маил: bojan.jankovic@kpa.edu.rs

The Organizational unit of the MoI of the Republic of Serbia that realizes direct cooperation with this agency is the Border Police Directorate. The paper stated that Serbia as a candidate country for membership in the EU is working closely with the mentioned Agency. However, there is still room for improvement in this cooperation. Before its full membership in the EU, Serbia will have to adjust all the procedures in line with standards set by FRONTEX, for which substantial funds will be needed.

Key words: Frontex, border security, external borders, the European Union, Serbia

1) СВРХА

Слобода кретања људи је једна од основних и кључних вредности на којима почива Европска унија (ЕУ). Међутим, границе између држава ЕУ онемогућавале су слободу кретања људи. Унутрашње границе међу државама потписницама почеле су постепено да се укидају још Шенгенским споразумом који је потписан 1985, а конвенција за његово спровођење усвојена је пет година касније.[2] Укидање контроле на унутрашњим границама требало је да буде компензирано појачаном контролом на спољним границама држава чланица. Државе чланице ЕУ су након укидања контроле на унутрашњим границама, остале одговорне за контролу и надзор спољних граница у складу са заједничким правилима о стандардима и поступцима за контролу спољних граница. Ефикасно спровођење заједничких правила захтевало је већу усклађеност оперативне сарадње међу државама чланицама. Ради јачања сигурности спољних граница ЕУ, с улогом координације у оперативној сарадњи држава чланица Европске уније, придружених шенгенских држава и других партнера, основана је Европска агенција за управљање и сарадњу на спољним границама држава ЕУ (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – FRONTEX*).

2) МЕРЕ ЕУ

Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније (ФРОНТЕКС) основана је Уредбом Савета Европске уније број 2007/2004. Ова Уредба је допуњена Уредбом

[2] Од првобитних пет потписница (Белгија, Француска, Холандија, Луксембург и Немачка) данас има 26 чланица Шенген система и то су скоро све државе чланице ЕУ (осим Велике Британије, Ирске, Кипра, Бугарске, Румуније и Хрватске), а Норвешка, Исланд, Швајцарска и Лихтенштајн, које нису чланице Европске уније учествују у потпуности у Шенген систему: Convention implementing the Schengen Agreement, of 14 June 1985, between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, Official Journal of the European Union L 239/19.

Европског парламента и Савета европске уније бр. 863/2007, којом се успостављају механизми за стварање граничних тимова за брзу интервенцију (*Rapid Border Intervention Teams — RABIT*) и делом мења Уредба бр. 2007/2004 у погледу дефинисања задатака које требају да спроведу и овлашћења које требају извршити припадници граничних стражи (полиције) приликом ангажовања тимовима за брзу интервенцију у другој држави чланици ЕУ.[3] Следеће измене су наступиле доношењем Уредбе бр. 1168/2011 Европског парламента и Савета Европске уније, о изменама Уредбе Савета Европске уније бр. 2007/2004. о оснивању Европске агенције за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније.

Поред споменутих уредби, битно је споменути и Уредбу Европског парламента и Савета Европске уније бр. 1052/2013, којом се успоставља Европски систем за надзор границе (*EUROSUR*), специфичног заједничког оквира за размену информација и за сарадњу држава чланица и ФРОНТЕКС-а, с циљем побољшања информисаности о стању и повећања способности реаговања на спољним границама држава чланица Европске уније у сврху откривања, спречавања и сузбијања незаконитог усељавања и прекограничног криминала, као и доприноса осигурању заштити миграната и спасавању њихових живота. На основу поменуте Уредбе у основну Уредбу бр. 2007/2004 придодат је још једна задатак ФРОНТЕКС-у, а то је обезбеђење потребне помоћи за развој и рад Европског система за надзор границе (*EUROSUR*).

Последње промене Уредбе извршене су након доношења Уредбе Европског парламента и Савета европске уније бр. 656/2014 од 15. маја 2014. о утврђивању правила за надзор спољних морских граница у контексту оперативне сарадње коју координира Европска агенција за управљање и сарадњу на спољним границама држава чланица ЕУ. У основну Уредбу 2007/2004 унете су упућујуће одредбе које одређују да се приликом операција на мору оперативни планови сачињавају у складу са Уредбом 656/2014.

3) САДРЖАЈ

Уредбом Савета Европске уније бр. 2007/2004 основан је ФРОНТЕКС с намером унапређења заједничког управљања спољним границама држава чланица ЕУ. Ова Агенција има статус правног лица с оперативном и буџетском

[3] У појединим европским државама обезбеђење и контролу прелажења државне границе поверено је посебним граничним стражама (Пољска, Финска, Мађарска), ван оквира министарства унутрашњих послова, које су директно подређене владама тих држава, у другима су то граничне службе у оквиру појединих министарстава (БиХ), а Република Србија се определила за концепт да послове обезбеђења и контроле државне границе буде поверено посебној организационој јединици у оквиру Министарства унутрашњих послова Републике Србије-Управи граничне полиције.

аутономијом и седиште у Варшави.[4] Уредбом је одређена организациона структура ФРОНТЕКС-а. Агенцијом руководи извршни директор, а управља Управни одбор, који се састоји од по једног представника сваке државе чланице и два представника Европске комисије. На предлог Европске комисије Управни одбор именује извршног директора. Његовог заменика, такође, именује Управни одбор, али у овом случају на предлог извршног директора. Мандат извршног директора и заменика траје пет година. Када Управни одбор бира извршног директора или заменика, одлуке се доносе двотрећинском већином, а у осталим случајевима одлуке се доносе апсолутном већином својих чланова. Уредбом су одређени задаци ФРОНТЕКС-а, и то:

- координирање оперативне сарадње између држава чланица ЕУ у области управљања спољним границама;
- помагање државама чланицама ЕУ у обуци припадника националних граничних полиција, укључујући утврђивање заједничких стандарда обуке;
- спровођење анализе ризика, укључујући оцену капацитета држава чланица ЕУ за суочавање с опасностима и притисцима на спољним границама;
- праћење развоја истраживања која су од значаја за контролу и надзор спољних граница ЕУ;
- учествовање у развоју у области истраживања битних за контролу и надзор спољних граница;
- помагање државама чланицама ЕУ у околностима које захтевају већу техничку и оперативну помоћ на спољним границама, узимајући притом у обзир да у неким ситуацијама то укључује хуманитарне кризе и спасавања на мору;
- помагање државама чланицама ЕУ у околностима које захтевају већу техничку и оперативну помоћ на спољним границама, посебно оним државама чланицама ЕУ које се суочавају са посебним и несразмерним притисцима;
- успостављање тимова припадника европске граничне страже који се распоређују током заједничких операција, пилот-пројеката и брзих интервенција;
- обезбеђење подршке државама чланицама када им је потребна, која на њихов захтев укључује координацију и организацију заједничких операција враћања;

[4] Уредбом Савета Европске уније број 2007/2004 није одређено седиште ФРОНТЕКС-а већ је у члану 15. наведено да ће седиште одредити Савет Европске уније. Седиште је одређено Одлуком Савета Европске уније 2005/358/EZ од 26. априла 2005. године.

– распоређивање припадника граничне страже из тимова европске граничне страже у државе чланице ЕУ приликом заједничких операција, пилот пројеката и брзих интервенција;
– развијање информационих система који омогућавају брзу и поуздану размену података у вези са ризицима у настајању на спољним границама држава чланица ЕУ, укључујући информациону и координациону мрежу за миграционе службе држава чланица ЕУ;
– обезбеђење потребне помоћи за развој и рад Европског система за надзор границе (*EUROSUR*) и, према потреби, за развој заједничког окружења за размену информација, укључујући интероперабилност система, посебно успостављањем, одржавањем и координацијом оквира Европског система за надзор границе.

Док је редовна контрола граница у искључивој надлежности држава чланица ЕУ, ФРОНТЕКС-ова улога је фокусирана на координацију распореда додатних стручњака и техничке опреме у граничним подручјима која се налазе под значајним притиском. То је нарочито изражено у следећим активностима: заједничким операцијама и пилот пројектима, и брзим интервенцијама. Код прве активности, Уредбом је ФРОНТЕКС надлежан да оцени, одобри и усклади предлоге држава чланица ЕУ за заједничке операције и пилот пројекте, укључујући захтеве држава чланица ЕУ у вези са околностима које захтевају већу техничку и оперативну помоћ, посебно у случајевима посебних и несразмерних притисака. Том приликом ФРОНТЕКС може распоредити припаднике граничне страже из тимова европске граничне страже у државе чланице ЕУ, на основу оперативног плана који је сачинио извршни директор. Управни одбор, на предлог извршног директора, одлучује апсолутном већином својих чланова који имају право гласа, о профилу и укупном броју припадника граничне страже који се дају на располагање тимовима европске граничне страже. Државе чланице ЕУ помажу тимовима европске граничне страже преко националних резерви, на основу различито дефинисаних профила, именовањем припадника граничне страже који одговарају траженим профилима. Број припадника које даје једна држава планира се на основу њихових годишњих билатералних преговора и договора са ФРОНТЕКС-ом. Државе на захтев ФРОНТЕКС-а дају на располагање припаднике граничне страже за распоређивање, осим ако су суочене с ванредним ситуацијама које знатно утичу на обављање националних задатака. Такав се захтев подноси најмање 45 дана пре намераваног размештаја. Упућивања припадника граничне страже могу трајати најдуже шест месеци током периода од 12 месеци. Ангажовани припадници граничне страже сматрају се гостујућим службеницима, тако да при извршавању својих извршних овлашћења подлежу националном праву државе на чијој територији их предузимају. Друго особље запослено привремено у ФРОНТЕКС-у, које није оспособљено за обављање

контроле граница, распоређује се током заједничких операција и пилот-пројеката само за обављање координационих задатака. Уредбом је посебно апострофирана улога ФРОНТЕКС-а приликом спровођења једне посебне врсте заједничких операција – враћања држављана трећих земаља које незаконито бораве на територији одређене државе чланице ЕУ. У овим активностима улога ФРОНТЕКС-а је да на захтев држава чланица ЕУ обезбеди потребну помоћ и координацију или организацију заједничких операција враћања, укључујући и најам авиона за потребе таквих операција. Она финансира или суфинансира овакве операције и пројекте средствима из свог буџета, а може користити и финансијска средства Европске уније која су намењена за подручје враћања. У циљу стандардизације поступка за враћање држављана трећих земаља у своје државе, ФРОНТЕКС израђује Кодекс поступања, за враћање незаконито присутних држављана из трећих земаља, који се примењује током свих заједничких операција враћања које координира агенција. У њему су описани заједнички стандардизовани поступци који требају да поједноставе организацију заједничких операција враћања и обезбеде поступак враћања на хуман начин. Приликом спровођења операција враћања ФРОНТЕКС сарађује са надлежним органима трећих земаља како би се утврдили најбољи поступци за прибављање путних исправа и враћање незаконито присутних држављана трећих земаља. Друга активност у којој до изражаја долази улога ФРОНТЕКС-а јесу брзе интервенције. На захтев државе чланице ЕУ суочене са изненадним и изузетним притиском, посебно доласком великог броја држављана из трећих земаља, који на тачкама спољних граница покушавају незаконито ући на територију државе чланице ЕУ, ФРОНТЕКС може на територију те државе, на ограничени период, распоредити један или више тимова европске граничне страже. Када се донесе одлука о упућивању, државе чланице ЕУ, на захтев ФРОНТЕКС-а, одмах достављају број, имена, профил припадника граничне страже из своје националне резерве који у року од пет дана могу бити на располагању да буду чланови тимова, осим у случајевима када су државе суочене са изузетном ситуацијом која битно утиче на извршавање националних задатака. Захтев за распоређивање тимова укључује опис ситуације, могуће циљеве и предвиђене потребе распоређивања. Према потреби извршни директор може послати стручњаке из ФРОНТЕКС-а да процене ситуацију на терену. По пријему захтева извршни директор одмах извештава Управни одбор о захтеву државе чланице за распоређивање група. Приликом одлучивања о захтеву државе чланице ЕУ, извршни директор узима у обзир резултате добијене анализом ризика Агенције, као и друге важне информације које је доставила држава која је упутила захтев или нека друга држава ЕУ. Извршни директор доноси одлуку о захтеву за распоређивање тимова што је могуће пре, а најкасније пет радних дана од дана пријема захтева, о чему у писаном облику обавештава Управни одбор и државу која је упутила захтев. Да би се све активности којима координира ФРОНТЕКС што успешније

спроводиле, Уредбом је предвиђено да државе чланице ЕУ именују националну контактну тачку која је одговорна за комуникацију са Агенцијом о свим питањима која се односе на ангажовање тимова европске граничне страже. Веза између националних контактних тачака и ФРОНТЕКС-а одржава се 24 часа, без прекида током целе године. Такође, извршни директор између запослених у ФРОНТЕКС-у именује једног или више стручњака који се распоређује у својству службеника за координацију заједничких операција, пилот пројеката и брзих интервенција. Важно је напоменути да су Уредбом дефинисана права и обавезе припадника тимова европске граничне страже приликом њиховог ангажовања у заједничким операцијама, пилот пројектима и брзим интервенцијама. Приликом учествовања у поменутим активностима припадници тимова европске граничне страже могу спроводити само оне задатке и овлашћења која су у складу са упутствима припадника граничне страже државе чланице ЕУ на чијој се територији активност спроводи и у њиховом присуству. Чланови тимова носе личну униформу током спровођења њихових задатака и овлашћења. На рукаву униформе носе плаву траку с ознаком Европске уније и ФРОНТЕКС-а која означава њихово учествовање у распоређивању тимова. За потребе идентификације према националним телима државе на чијој се територији активност спроводи и њеним грађанима, чланови тимова у свако време носе акредитациону потврду, коју на захтев показују. Приликом спровођења задатака и овлашћења, чланови тимова могу носити службено оружје, муницију и опрему у складу са овлашћењима које имају на основу националног права државе чланице домаћина. Током спровођења задатака и овлашћења, чланови тимова овлашћени су да употребе силу, укључујући службено оружје, муницију и опрему уз пристанак матичне државе из које су упућени и државе чланице домаћина у складу с националним правом државе чланице домаћина. Изузетно, припадници тимова могу их употребити у складу с националним правом државе чланице домаћина у случају законите самоодбране и законите одбране чланова тимова или других особа, за шта им није потребан посебан пристанак матичне државе из које су упућени. Када чланови тимова проузрокују одређену штету, држава на чијој територији се спроводи активност одговорна је према свом националном праву за насталу штету. Уколико је таква штета проузрокована грубом непажњом или намерним противправним поступањем, држава чланица домаћин може од матичне државе из које су упућени припадници тимова захтевати повраћај износа који је морала платити жртвама или особама које на њега имају право. Државе чланице ЕУ све међусобне спорове у вези накнаде штете који не могу бити решени преговорима достављају Суду ЕУ. Када је у питању кривична одговорност, према члановима тимова поступа се једнако као и према службеницима државе чланице домаћина у погледу кривичних дела која могу бити почињена према њима или која они почине. Уредбом је између предвиђена сарадња ФРОНТЕКС-а са институцијама ЕУ и другим

институцијама ван ЕУ. Што се тиче сарадње са институцијама ван ЕУ ФРОНТЕКС може да сарађује са телима земаља изван ЕУ, надлежним за питања безбедности граница, посебно у оним државама које су идентификоване као извори или транзитни правци незаконитих миграција, у оквиру радних споразума склопљених с тим телима. Радни споразуми везани су само за оперативну сарадњу. Такође, у циљу побољшања сарадње ФРОНТЕКС може у земљама које нису чланице ЕУ распоредити своје официре за везу. У оквиру спољне политике ЕУ, приоритет при распоређивању даје се оним земљама за које се, на основу анализе ризика, утврди да су земље порекла или транзита у вези са незаконитом миграцијом. Задаци официра за везу јесу успостављање и одржавање контаката са надлежним телима треће земље у којој је упућен, како би допринели спречавању и борби против незаконите имиграције и враћању незаконитих миграната. На основу узајамности ФРОНТЕКС може, на ограничени временски период, прихватити официре за везу које упућује одређена држава која није чланица ЕУ. Осим тога ФРОНТЕКС може, уз сагласност државе чланице ЕУ, позвати посматраче из трећих земаља да учествују у њеним активностима приликом спровођења заједничких операција, пилот пројеката, спровођењу анализе ризика и обукама намењеним тимовима европске граничне страже, али не и у брзим интервенцијама. Учешће посматрача у активностима у спровођењу анализе ризика и обукама намењеним тимовима европске граничне страже може се одвијати само уз сагласност држава које учествују у тим активностима, а у активностима спровођења заједничких операција и пилот пројеката само уз сагласност државе на чијој територији се активност спроводи. Такође, ФРОНТЕКС може покренути и финансирати пројекте техничке помоћи државама које нису чланице ЕУ у вези са стварима које се односе на безбедност граница.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба Европског савета бр. 2007/2004 од 26. октобра 2004. о оснивању Европске агенције за управљање и сарадњу на спољним границама држава ЕУ, објављена је у службеном листу ЕУ бр. Л 349/1 од 25.11.2004. Ступила је на снагу 26.11.2004. године, а ФРОНТЕКС је почео са радом 1. маја 2005. године. Измене у организацији ФРОНТЕКС-а наступиле су доношењем Уредбе Европског парламента и Европског савета бр. 863/2007 од 11. јула 2007. године, којом се успостављају механизми за оснивање јединица граничне полиције за брзу интервенцију и мења Уредба Европског савета бр. 2007/2004 у погледу тог механизма, као и уређивању задатака и овлашћења гостујућих службеника. Уредба је објављена у Службеном листу Европске уније бр. Л 199/30 дана 31.7.2007, а ступила је на снагу двадесетог дана од објављивања у Службеном листу Европске уније. Уредбом Европског парламента и Европског савета бр. 1168/2011 од 25. октобра 2011. године мења се Уредба

Европског савета бр. 2007/2004 о оснивању Европске агенције за управљање и сарадњу на спољним границама држава ЕУ. Уредба је објављена у Службеном листу Европске уније бр. Л 304/1 дана 22.11.2011. године, а ступила је на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније. Последње промене основне Уредбе 2007/2004 извршене су 2013. и 2014. године. Прва Уредба Европског парламента и Европског савета бр. 1052/2013 од 22. октобра 2013. године, о успостављању Европског система надзора границе објављена у Службеном листу Европске уније број Л 295/11 од 6.11.2013. године. Уредба је ступила на снагу двадесетог дана од објављивања у Службеном гласнику Европске уније, а почела је да се примењује од 2. децембра 2013. године. Друга Уредба Европског парламента и Европског савета бр. 626/2014 од 15. маја 2014. године, о утврђивању правила за надзор спољних морских граница у контексту оперативне сарадње коју координира Европска агенција за управљање и сарадњу на спољним границама држава чланица ЕУ објављена је у Службеном листу Европске уније број Л 189/93 од 27.06.2014. године. Уредба је ступила на снагу двадесетог дана од објављивања у Службеном гласнику Европске уније.

5) ИЗВОРИ

- Convention implementing the Schengen Agreement, of 14 June 1985, between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, Official Journal of the European Union L 239/19.
- Council Decision, of 26 April 2005, designating the seat of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Official Journal of the European Union L 114/13.
- Council Regulation (EC) No 2007/2004, of 26 October 2004, establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Official Journal of the European Union L 349/1.
- Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, of 11 July 2007, establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers, Official Journal of the European Union L 199/30.
- Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council, of 22 October 2013, establishing the European Border Surveillance System (Eurosur), Official Journal of the European Union L 295/11.

- Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council, of 25 October 2011, amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union**,** Official Journal of the European Union L 304/1.
- Regulation (EU) No 656/2014 of the European Parliament and of the Council, of 15 May 2014, establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Official Journal of the European Union L 189/93.
- Влада Републике Србије, *Одговори на упитник Европске комисије-поглавље 24: Правда, слобода и безбедност*, Београд, 2011.
- Ђурић, Ивана, Мрваљевић Нишавић, Сања, *Преговарачка поглавља 23 и 24: о чему преговарамо?: (водич за новинаре)*, ГИЗ Пројекат за правну реформу Србије, Београд, 2013.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Досадашње искуство ЕУ, када је реч о њеном даљем ширењу, искристалисала су поглавље 24 – „Правда, слобода и безбедност", поред поглавља 23 – „Реформа правосуђа и основна права", као кључно за коначну одлуку о примању нове државе у чланство. Једно од најзахтевнијих тематских подручја у оквиру поглавља 24 јесте „Спољне границе и Шенгенски систем". Најзахтевније је из разлога што је за контролу граница потребан јак капацитет граничне службе, нарочито граничне полиције, када је реч о броју запослених и њиховој обуци, јер се од државе кандидата очекује да у процесу преговора додатно ојача. Процењује се да је Хрватску на путу ка ЕУ спровођење Шенгенских правних тековина коштало око 500 милиона евра, а у тај износ су поред изградње самих граничних прелаза укључени и сви остали трошкови (запошљавање додатног броја граничних полицајаца, њихова обука, опремање, итд).[5] Оперативна сарадња на пољу безбедности спољних граница између држава чланица ЕУ координише ФРОНТЕКС. Међутим, ова Агенција ЕУ је значајна и за државе кандидате, јер се очекује да сарадња са њом буде на највишем нивоу како би спољна граница ЕУ била контролисана на најефикаснији начин. Таква сарадња успостављена је између ФРОНТЕКС-а и МУП-а Републике Србије 2009. године, када је између њих потписан Радни

[5] Ивана Ђурић, Сања Мрваљевић Нишавић, *Преговарачка поглавља 23 и 24: о чему преговарамо?*: (водич за новинаре), ГИЗ Пројекат за правну реформу Србије, Београд, 2013, стр. 85.

аранжман о успостављању оперативне сарадње.[6] Организациона јединица МУП-а Републике Србије која реализује директну сарадњу са овом агенцијом јесте Управа граничне полиције. Сарадња Управе граничне полиције са наведеном организацијом остварује се кроз три облика сарадње. Први облик је учешће припадника Управе граничне полиције у заједничким операцијама којима координира ФРОНТЕКС. Други облик сарадње са ФРОНТЕКС-ом спроводи се у оквиру Мреже за анализу ризика на подручју западног Балкана (*WB RAN*). Управа граничне полиције редовно доставља агенцији ФРОНТЕКС месечни преглед статистичких података из области илегалних миграција, откривених фалсификованих путних исправа и других безбедносних података. Подаци се достављају на стандардизованим обрасцима које користе све државе чланице ЕУ приликом извештавања агенцији ФРОНТЕКС. Трећи облик сарадње јесте учешће припадника Управе граничне полиције на курсевима (недељни и двонедељни) заједница граничне аналитике ФРОНБАК (*FRONTEX Border Analytical Community*). Тема курсева је обрада прикупљених информација и анализа ризика.[7] Поред учешћа у обуци, неопходно је да Дирекција полиције именује контакт особу у области анализе ризика, да као посматрач учествује у релевантним састанцима ФРОНТЕКС-ове мреже анализе ризика (*FRAN*). Србија треба да искористи Радни споразум потписан са ФРОНТЕКС-ом како би побољшала оперативну сарадњу са службама граничне полиције земаља чланица ЕУ. Управа граничне полиције требала би да затражи статус посматрача у Центру за информације, расправе и размену у вези са границама и имиграцијом (*CIREFI*), који је од 2010. у потпуности интегрисан у оквиру ФРОНТЕКС-а. Центар пружа подршку земљама ЕУ и земљама кандидатима за улазак у Унију у размени података о легалним миграцијама, спречавању нелегалних миграција и незаконитог боравка, сузбијању трговине људима, бољем откривању лажних и фалсификованих путних докумената и начинима за унапређење праксе повратка. На овај начин, Србија би обезбедила приступ анализама трендова глобалних миграција и међународног организованог криминала. Ово је посебно битно у тренутку када је Србија, као и цела ЕУ, угрожена мигрантском кризом и различитим облицима терористичких напада од стране радикалних исламистичких група.

[6] Влада Републике Србије, *Одговори на упитник Европске комисије-поглавље 24: Правда, слобода и безбедност*, Београд, 2011, стр. 247.

УДК: 316.48(497.7)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 277–295
Изворни научни рад

др Драган ЂУКАНОВИЋ[1]
мр Митко АРНАУДОВ[2]

ЕВРОПСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ У ПРОЦЕСИМА РЕШАВАЊЕ САВРЕМЕНЕ МАКЕДОНСКЕ ПОЛИТИЧКЕ КРИЗЕ

ABSTRACT

The Republic of Macedonia nowadays is facing the biggest political crisis since its independence. Blockades on its euro-Atlantic path as the consequences of open questions with neighbor states and internal institutional problems are the major points, which draw away this country from the European Union and NATO. Comprehensive internal polarization at the political level is influencing on the marginalization of strategic interests of the Macedonian state. Such conditions create new challenges within Macedonian society. Besides the problems on the interethnic level, Macedonian society is faced with huge economic and social problems. The mentioned combination of problems within Macedonia creates fertile ground for tensions, provocations between different groups of society and security consequences wider in the region. From the other side, lack of appropriate mechanisms by the EU for problems in the Macedonian state additionally complicates political streams and eventual alternatives for solutions. From today's point of view, the Republic of Macedonia is at the crossroads with two options: to

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: dragandj@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 – спољно-политички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти", финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029), за период 2011–2016.

[2] Факултет политичких наука, Београд.

accelerate the process of finding a solution to the ongoing political crisis and continue on its euro-Atlantic track, or to become an isolated country with third world characteristics, although it is surrounded by member states of the EU and NATO

Key words: Republic of Macedonia, actual political crisis, Pržino agreement, name issue, European Union, NATO, Kumanovo.

1) РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – „ВЕЧИТИ ЗАПАДНОБАЛКАНСКИ КАНДИДАТ“

Македонска држава, која је стекла своју независност у процесу дезинтеграције бивше југословенске федерације, била је много више просперитетнија током последње деценије 20. века него што је то данас. Она је мирним путем постала суверена и независна држава, успевала је, а и данас делимично то успева, да управља сложеним унутрашњим међуетничким односима, но веома тешко успева да „капитализује“ своју самосталност. Као и свака друга држава на просторима западног Балкана, и Македонија се суочава са бројним унутрашњим и спољнополитичким проблемима. Спорови са суседним државама представљају дугогодишњу традицију на западном Балкану. Они можда и не би били тако значајни уколико би подразумевали само „лоше“ односе са непосредним суседством. Међутим, ако их сагледамо у контексту европских интеграција, можемо веома лако да разумемо њихов значај. Још од стицања независности 1991. године, Република Македонија поставила је као приоритетни циљ у спољној политици укључивање у Европску унију и друге организације европске политичке и економске интеграције, као и у системе колективне безбедности.[3] Али, у „ишчекивању“ да се наредних година придружи Европској унији и НАТО-у, македонска спољна политика је у сталној опасности од „кошмара због савезништва“ балканских суседа („у окружењу“).[4] Чињеница је да су Република Бугарска и Република Грчка сталне чланице Европске уније и НАТО-а, док је Република Албанија стална чланица НАТО-а, и да ове државе као непосредни суседи Македоније, круцијално утичу на њен евро-атлантски пут. Један од основних услова за чланство у Европској унији и НАТО подразумева стабилне регионалне односе. У случају Македоније то би значило да је она још далеко од достизања ових спољно-политичких циљева. Спор око уставног имена са Републиком Грчком, идентитетска и историјска спорења са Републиком Бугарском и албанска мањина у северо-западним деловима Македоније као тачка кључања у односима Скопља и Тиране, представљају високо-позициониране изазове на агенди ове државе за учлањење у ЕУ и НАТО. Када на ово додамо и актуелне унутрашње неприлике,

[3] Бранко Павлица, *Македонија у балканским односима,* Београд, 2012, стр. 433.

[4] Ibidem, стр. 18.

креиране пре свега на високом политичком нивоу, европску перспективу ове мале државе готово и да не видимо. Република Македонија је данас у једном од најнеповољнијих периода од стицања своје државности. Чак ни конфликт из 2001. године, који је био на ивици отпочињања свеопштег грађанског рата, није проузроковао комплетну институционалну блокаду македонског државног система као што је то случај данас. Актуелна политичка криза, коју креирају македонскке политичке странке, у последњих годину и по дана довела је до *de facto* целокупне спољно-политичке изолације Македоније, и израженог, а могуће је и трајног скретања са европског и атлантског пута. Могло би се рећи да су за македонску политичку елиту партијски интереси значајнији од европских интереса државе и грађана. Но, да бисмо још јасније разумели изазове који су пред македонском државом, морамо да покушамо да одговоримо на питање зашто Република Македонија, у својој 25-годишњој историји независности, није успела да разреши спорове са Грчком и Бугарском? Да ли су ови спорови наметнути македонској држави или је унутар-македонски фактор генератор ових спорова? Или се поново ради о неодговорности македонске политичке елите у односу на државне интересе? Стабилни и пријатељски односи са суседним државама, без спорова и отворених питања јесу основ за Републику Македонију на путу учлањења у ЕУ и НАТО. Баш због тога, спољнополитички изазови не смеју да буду средство за обрачунавање на унутрашњој политичкој арени, већ мотив за креирање свеобухватне стратегије у циљу њиховог превазилажења и убрзања евро-атлантског пута. Не смемо занемарити ни проблеме са којима се суочава сама Европска унија. Маргинализована заинтересованост официјалног Брисела за (не)прилике на просторима западног Балкана није случајност. Бројни економски проблеми у оквирима Европске уније и све мање компромиса између држава-чланица о најзначајнијим питањима, сведоче нам о феномену „унутрашње презаузетости“ администрације у Риселу. Такође, актуелна мигрантска криза додатно усложњава политичко стање у оквирима Европске уније. Постојање таквих неприлика како на европском, тако и на западно-балканском нивоу креира нове баријере на евро-атлантском путу македонске државе. „Чланство држава региона западног Балкана у Европској унији биће процес везан за (више)деценијски процес придруживања, а мање вероватно (више)годишњи.“[5] У случају Републике Македоније такав ток догађаја додатно ће закомпликовати већ сложену политичку и институционалну кризу. Политички елита постала је потпуно имуна на „забелешке“ које добија од администрације у Риселу. У македонској држави, у последњих десет година усвојен је нов дискурс у односу на евро-атлантске интеграције. Дискурс који већ дуги низ година успева да

[5] Драган Ђукановић, „Западни Балкан 2014. – напредак у Европским интеграцијама или стагнација?“, у Драган Ђукановић, Александар Јазић, Милош Јончић (урс.), *Србија, регион, и Европска унија,* Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2015, стр. 255.

„мапира“ грчко-македонски спор као једину баријеру на евро-атлантском путу Македоније. Мудро и популистички постављен у односу на грађане, да бирају између свог македонског историјског идентитета и убрзане интеграције „безимене нације“. Ако погледамо мало уназад, видећемо да је на самиту НАТО-а у Букурешту 2008. године, македонски пријем *de facto* био блокиран од стране официјалне Атине. Македонска држава се и данас суочава са сличним проблемима и на састанцима Европског савета. Само што у случају Европске уније, официјална Атина успева веома вешто да одлаже разматрање процеса приступних преговора са Македонијом. Заједно са званичницима из Софије они „играју на карту“ неиспуњених критеријума из Копенхагена од стране власти у Скопљу. Десет година за редом се одлаже почетак приступних преговора Македоније са Европском унијом, а то се правда неактивношћу македонске државе у процесу достизања регионалне стабилизације и одржавања добросуседских односа. Бивши грчки премијер Костас Караманлис (Konstantinos Alexandrou Karamanlis) у више наврата током самита Европске уније изјављивао је како ће Грчка можда блокирати приступање Скопља у Европску унију и НАТО, уколико не дође до споразума са именом.[6] Данас, све се мање помињу спорови са суседима, а све више се наглашава опасност од континуиране унутрашње дестабилизације. Неуспех у евроатлантским интеграцијама и константно блокирање од стране суседа подстиче јачање македонског национализма, који и у онако крхкој држави са недовољно изграђеним демократским институцијама и неразвијеним механизмима консолидације политичких процеса, лако може склизнути у нове међуетничке тензије.[7] Можемо закључити да актуелна унутрашња политичка криза на својеврстан начин представља последицу десетогодишње блокаде македонске државе на евро-атлантском путу. Република Македонија, некад лидер на регионалном нивоу на путу ка ЕУ и НАТО, данас се суочава са политичком и иституционалном кризом која је из дана у дан удаљава од евро-атлантске перспективе. Случај македонске државе отвара и ново поглавље у односима између ЕУ и држава-кандидата на западном Балкану. Укљученост званичног Брисела, пре свега у решавању унутрашње македонске кризе, но и у процесима медијације током разрешавања спорова са Грчком и Бугарском, јасно ће указати да ли „европска породица“ и даље уважава Солунску агенду. Да ли Европска унија, средњорочно посматрано, види македонску државу као сталну чланицу? Да ли је тренутна политичка елита у Македонији спремна да поврати ову државу на евро-атлантску стазу? Да ли постоји интерес у круговима македонске

[6] Бранко Павлица, *Македонија у балканским односима,* Београд, 2012, стр. 23.

[7] Сандра Вучић, Срђан Миленковић, „Македонија: фактор стабилности или нестабилности у регионалном безбедносном подкомплексу Западни Балкан?“, у Мирослав Антевски (ур.), *Међународни проблеми,* Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014, стр. 439.

политичке елите за остварење евро-атлантских циљева, или је једноставније управљати државом изван оквира и стандарда тзв. европске породице?

2) САВРЕМЕНИ УНУТАР-ПОЛИТИЧКИ ИЗАЗОВИ МАКЕДОНСКЕ ДРЖАВЕ

Актуелна политичка криза у Републици Македонији представља саставни део процеса трајне дестабилизације ове државе. Поред снажних и изражених фрустрација на политичком и друштвеном нивоу као последице регресије на евро-атлантском путу, и управљања безбедносно-хуманитарном мигрантском кризом, политичка и институционална криза, пре свега генерисана на високом политичком нивоу, представља корак назад у стабилизацији државе на политичком, економском и безбедносном плану. Аустријски часопис „Кроне“ *(Krone Zeitung)* преноси да протести у Македонији неке подсећају на „устанак на Мајдану, када је збачено омражено, са правом, украјинско руководство, али је и земља склизнула у грађански рат који траје и данас.[8] Таква поређања само указују на тежину проблема са којима се суочава македонска држава на унутрашњем плану. Политика у Македонији постала је стални рат и питање живота и смртти, уместо борбе за кључне позиције власти и добро владање.[9] Но, да бисмо имали јаснију слику, морамо напоменути да је процес унутрашње политичке дестабилизације македонске државе започет још у децембру 2012. године. На унутрашњем плану „чувени“ 24. децембар или „македонски црни понедељак“ представља почетак новог поглавља на политичкој сцени у Македонији. Сукоб између посланика владајућих странака и странака из опозиције, који је избио у македонској скупштини поменутог датума, представља најрепрезентативнији пример који сведочи о капацитетима политичке културе унутар македонске политичке елите, но и још значајније, пример који указује на (не)заинтересованост македонских политичара у вези државних и стратешких интереса. Уместо кроз расправу, да би се постигао консензус око државног буџета за 2013. годину, македонски посланици су започели расправу на личном нивоу која је резултирала општом тучом у македонском Собрању и избацивањем опозиционих посланика из зграде скупштине. Опозициони СДСМ памти 24. децембар 2012. године као дан када је у Македонији суспендована парламентарна демократија, а њихови посланици, заједно са представницима медија насилно избачени из Скупштине, док владајућа ВМРО-ДПМНЕ као дан када је опозиција манипулисањем покушала да

[8] Саша Бојић, Мехмед Смајић, *„Проблеми у „тампон држави“, Dojče vele,* Интернет: http://www.dw.com/bs/problemi-u-tampon-dr%C5%BEavi/a-19207482, 05.08.2016.

[9] Biljana Vankovska, “Social movements and protests in Macedonia: Between state building and popular demands from below”, u ur. Biljana Vankovska, *Security Dialogues,* Faculty of Philosophy – Skopje, Skopje, 2015, p. 443.

блокира усвајање новог буџета, а самим тим и функционисање државе.[10] Овај инцидент је разрешен усвајањем тзв. Мартовског уговора који је успео краткорочно да ревитализује односе између парламентарних странака, но није успео дугорочније да обезбеди политичку стабилност у Македонији. Неуспешна имплементација Мартовског уговора нас упућује на процес који је усмерен ка продубљавању политичке кризе. Опозициони СДСМ признаје да „практично ништа није усвојено на основу Извештаја Комисије задужене за 24. децембар", но они кривицу лоцирају у ВМРО-ДПМНЕ.[11] Према речима посланика Илије Димовског из ВМРО-ДПМНЕ, „добро је што је успостављен снажан дијалог поводом догађаја од 24. децембра и што су усвојене препоруке, но није добро што се не имплементују".[12] Парламентарне и председничке изборе из 2014. године видимо као другу етапу у процесу продубљавања македонске политичке кризе. Овај изборни циклус поново је оживео екстремна непријатељства између политичких странака, пре свега у македонском блоку. Погрешно је посматрати политичке кругове у македонској држави као терене за политичке и фер утакмице. У случају Републике Македоније, слободно можемо поистоветити политичку борбу са борбом са голи опстанак. Поменути избори су на основу извештаја ОЕБС-а (Organization for Security and Co-operation in Europe) оквалификовани као регуларни, но у овим извештајима не помиње се демократска и фер утакмица. Посматрачи из ОЕБС-а су на један изразито дипломатски начин саопштили да су избори били одлично организовани у техничком смислу, но не и на основу демократских и фер параметара. Владајућа ВМРО-ДПМНЕ је неколико дана пре избора објавила да постоје сумње да опозициони СДСМ већ има припремљен сценарио за провокације и проблеме током изборног дана преко својих партијских активиста, како би оправдао пораз, а потом и отпочео нову политичку кризу.[13] Иако је изборни дан прошао у релативно мирној атмосфери, опозиција је оптужила владајућу странку ВМРО-ДПМНЕ за системско фалсификовање избора. Конгрес СДСМ једногласно је усвојио Извештај о председничким и парламентарним изборима у 2014. години у коме су потврђене одлуке Централног и Извршног одбора СДСМ о непризнавању изборног резултата и одбијању посланичких мандата.[14] Такав ток

[10] Катерина Блажевска, „24-ти декември година потоа: Со Шиповикј „притворени" и препораките", *Dojče vele,* Internet: http://dw.com/p/1Aey1, 09.08.2016.

[11] Ibidem

[12] Ibidem

[13] „Сценарио за инциденти и непризнавање на изборите на 27. април", Дневни лист *Дневник*, Интернет: http://mkd-news.com/stsenario-za-intsidenti-i-nepriznavane-na-izborite-na-27-april/, 11.08.2016.

[14] "Конгресот на СДСМ едногласно за непризнавање на изборните резултати и пратеничките мандати", *Daily MK,* ТВ Орбис, Интернет: http://daily.mk/vesti/kongresot-sdsm-ednoglasno-usvoi-izveshtajot-izborite, 07.08.2016.

догађаја додатно је утицао на повећање турбуленција у политичком систему Македоније. За старог-новог премијера, Николу Груевског ови избори су били огромна, снажна и моћна победа. „Ово је недвосмислено поверење и јасно изражена воља грађана Македоније. Жалим што због личних интереса, подцењујући вољу народа, председник и руководство СДСМ-а су одлучили да раде на директну штету Македоније, у корист оних који јој не желе добро", рекао је Груевски.[15] На крају ови избори представљају само увод у поглавље у којем и данас се налази македонска држава. Уредник у „Јутарњем вјеснику" Ерол Риазов констатује да велике изборне победе у недемократским системима завршавају и великим проблемима. „Без обзира колико се то представља као изборна победа или као изборна крађа, само непризнавање избора значи пораз за демократију и општу зрелост друштва 23 године од увођења вишестраначког система."[16] Након ових избора започета је етапа која недвосмислено доводи у питање одрживу будућност македонске државе. Македонска држава, њене институције и друштво суочавају са се свепрожимајућим феноменом тоталне партијске екстремизације, дерогирањем Устава и закона од стране постојеће политичке елите и јасно искључења са пута који је водио у смеру остваривања државних интереса, односно чланства у евроатлантским институцијама.

3) АФЕРА „ПРИСЛУШКИВАЊЕ" – ТЕСТ МАКЕДОНСКЕ ДРЖАВНОСТИ

Објављивање прислушкиваних разговора од стране лидера опозиционе СДСМ, Зорана Заева, тадашњи премијер Никола Груевски оквалификовао је као покушај државног удара, док је опозициони лидер то видео као начин да се прикаже истина македонској јавности. Криза је официјално започета јавним преносом поменутих прислушкиваних разговора од стране медија које су блиски опозиционим структурама. Тадашњи председник македонске владе, Никола Груевски одржао је ванредну прес конференцију на тему тзв. „покушаја државног удара" од стране опозиције. Он је оптужио опозициону странку СДСМ за велеиздају, за сарадњу са страним обавештајним службама и за организовано и масовно прислушкивање бројних македонских функционера у сарадњи са претходно поменутим службама.[17] На супротној страни, лидер СДСМ, Зоран Заев оптужио је владину структуру да је она сама организовала процес прислушкивања у оквиру

[15] Благоја Кузмановски, „Македонија: годину обележили избори", *Радио слободна Европа*, Интернет: http://www.slobodnaevropa.org/a/makedonija-godinu-obelezili-izbori/26769434.html, 07.08.2016.

[16] Катерина Блажевска, Светозар Савић, „Македонија пред новом кризом", *Dojče vele,* Интернет http://www.dw.com/bs/makedonija-pred-novom-krizom/a-17595560, 03.08.2016.

[17] "Бомбите на Заев", *Портали Алмакос,* Интернет: https://www.youtube.com/watch?v=2TBDslfC7jc, 04.08.2016.

македонских обавештајних служби.[18] Поменута криза је пробудила велики интерес у медијима на европском континенту, а свакако и у регионалном контексту. Очекивали су се политичке и кривичне одговорности како између појединаца из владајућих странака, тако и између одређених представника опозиције. Међутим, таква очекивања нису се реализовала, већ је започет процес који је био пропраћен обостраним подношењем кривичних пријава за функционере из власти и из опозиције и константним јавним оптуживањем за спровођење активности који су у супротности са државним интересима. За универзитетског професора социологије, Илију Ацевског, суштинско решење за текућу кризу, бар на самом почетку, било би хапшење лидера СДСМ за противправно објављивање приватних материјала који су били у поседу обавештајних агенција, оставка тадашњег премијера Николе Груевског, и на тај начин омогућавање државним институцијама да решавају политичку кризу кроз установљене правне и институционалне механизме.[19] Ова политичка криза, настала као последица афере „Прислушкивања“ и као фаза продубљавања политичке нестабилности на основу ранијих неразрешених криза поменутих у претходном поглављу, све више наликује на свепрожимајућу институционалну кризу која доводи до целокупне блокаде у функционисању државе Македоније. Чврсто залагање македонске политичке елите искључиво за уске партијске интересе изазвало је реакцију званичника из Брисела. Након бројних позива од стране ЕУ за брзо и институционало разрешење ове афере тј. кризе, из Брисела је понуђена директна помоћ у својству медијације. Морамо напоменути да је европска медијација започета тек у мају 2015. године, односно четири месеца након што је македонски премијер оптужио опозициони СДСМ за велеиздају, а опозициони лидер Зоран Заев започео пројекат „Истина за Македонију“. Током ова четири месеца македонска и регионална јавност имала је прилику да саслуша прислушкиване разговоре бројних македонских политичких функционера, новинара, представника дипломатског кора, бизнисмена, итд. Веома је важно напоменути да су у овим разговорима садржане бројне информације и докази о криминалним активностима појединих функционера македонске политичке елите. Због противправног начина на који су објављивани ови разговори и због страха од евентуалне ескалације ситуације, процес преговора власти и опозиције, под менторском палицом представника ЕУ започет је под условом да се заустави емитовање прислушкиваних разговора. На самом почетку на преговорима су учествовали само лидери највећих македонских странака односно Никола Груевски и Зоран Заев, да би потом у разговоре били укључени и представници најутицајних странака из албанског блока, Али Ахмети *(Ali Ahmeti)* и Мендух Тачи

[18] “Бомбата на Зоран Заев“, *Радио Балканика*, Интернет: https://www.youtube.com/watch?v=knKCGi0HLqg, 09.08.2016.

[19] “Бомбите на Заев“, op. cit.

(Menduh Thaçi). У својству медијатора учествовали су европски парламентарци Едвард Кукан (Eduard Kukan), Ричард Ховит *(Richard Howitt)* и Иво Вајгл *(Ivo Vajgl).* Поменути европарламентарци нису имали довољно политичке моћи, нити утицаја, да успеју да убеде македонске лидере на компромисно решење. Након „маратонских" преговора у институцијама ЕУ у Бриселу, резултати су били негативни. Македонски лидери нису успели да се помере са својих „партијских црвених линија" и да на прво место поставе државне интересе Македоније. Такав ток догађаја изазвао је и видљиво незадовољство представника Европске уније, но њихови напори у циљу достизања одрживог решења су настављени. Убрзо након тога је уследио нови сусрет на којем је учествовао и високи представник ЕУ за суседску политику и преговоре о проширењу, Јоханес Хан *(Johannes Hahn).* Овај сусрет поново није довео до жељеног решења односно до политичке стабилизације македонске државе. Након састанка, известилац за Македонију при Европском парламенту Иво Вајгл је у краткој изјави само рекао да састанак није био узалудан.[20] Професор Денко Малески, некадашњи министар спољних послова, сматра да присуство комесара Хана на овом сусрету значи да се подиже ниво аларма о решавању озбиљног проблема у којем се налази Македонија.[21] Такође, он додаје, да је сада најважније међународним факторима са Запада да пиштољи остану у футролама, да се не посегне за насиљем, већ да се траже сва могућа мирна решења.[22] За председника Македоније, Ђорђа Иванова *(Ѓорге Иванов),* актуелна политичка криза у држави представља пројекат у страном интересу зато што она не иде у прилог ни властима, ни опозицији.[23] На улицама Скопља међустраначке тензије постале су све видљивије. Први пут у историји независне државе Македоније уочена су отворена непријатељства између присталица владајућих и опозиционих странака. На то су додатно утицале изјаве политичких лидера који су истовремено преговарали и тежили постизању решења, но и јавно износили „блоковске" изјаве чији садржаји су делили македонске грађане на патриоте и издајице. Испред македонске владе били су постављени шатори присталица опозиције, док су испред македонске скупштине били постављени шатори симпатизера владајућих странака који су сами себи назвали „браниоцима македонске државе". Један од суштинских проблема са којима се суочава македонско друштво јесте управо чињеница што у овој држави не постоји

[20] "Груевски и Заев разговарали десет сати у Стразбуру!", *Телеграф,* Интернет: http://www.telegraf.rs/vesti/1575076-gruevski-i-zaev-razgovarali-10-sati-u-strazburu, 07.08.2016.

[21] Благоја Кузмановски, „Малески: Западу је важно да у Македонији пиштољи остану у футролама", *Радио Слободна Европа*, Интернет: http://www.slobodnaevropa.org/a/nema-dogovora-o-resenju-politicke-krize-u-makedoniji/27026315.html, 09.08.2016.

[22] Ibidem

[23] "Иванов обракјање: Аболиција и амнестија за власта и опозицијата", *Медиа Вести,* Интернет: https://www.youtube.com/watch?v=pW9BhGM-aaw, 10.08.2016.

политичка алтернатива која има капацитете да се такмичи са кључним политичким структурама (ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ, ДУИ, ДПА). На политичкој сцени у Републици Македонији доминирају поменуте четири странке, којима управљају снажни лидери који самостално усвајају кључне државничке одлуке заједно са уском групом личних пријатеља.[24] С друге стране, политички успех највеће опозиционе странке СДСМ увек је осуђен на основу бремена који носе још из времена владања током деведесетих. Недостатак кредибилитета у македонској опозицији, поготово у редовима СДСМ-а, која је за време свог владања успоставила темеље данашњег политичког система, заснованог на корупцији и непотизму, представља један од основних узрока неповерења грађана и недостатку масовне подршке.[25] У условима ослабљене власти и готово маргинализоване опозиције, пут ка постизању политичког решења додатно је усложњен из два разлога: прво, власт је потпуно свесна да је опозиција слаба да би равноправно учествовала у преговорима, што доводи до успоравања процеса преговора; и друго, опозиција је свесна своје немоћи и недостатка велике подршке, па на основу тога покушава на што дужи рок да одложи коначно решење и евентуални изборни циклус као средство за добијање новог легитимитета. Тачка кључања у македонској држави догодила се када је терористичка група састављена од бивших припадника Ослободилачке народне армије (ОНА), започела оружану акцију против македонских снага безбедности у кумановском насељу Диво. На врхунцу политичке кризе пропраћене масовним објављивањем прислушкиваних разговора и бројним протестима у македонским градовима, тзв. терористички напад у Куманову представљао је реалну опасност од евентуалног избијања ширих грађанских сукоба, како на етничкој основи, тако и на партијској основи. За кумановског градоначелника Зорана Дамјановског ситуација у Куманову била је драматична. "Он је рекао да су грађани веома узнемирени, док поједини напуштају своје домове. Такође, апеловао је на грађане да остану мирни, да сачувају присебност и не подлежу етничким поделама."[26] Полицијска акција у циљу разбијања терористичке групе трајала је готово 48 сати. У овој акцији погинуло је осам припадника македонске полиције, док је више од двадесет рањено.[27] Поводом ове акције огласио се и лидер Демократске уније за интеграције и некадашњи шеф албанске ОВК (Ushtria Çlirimtare e Kosovës – UÇK), Али Ахмети. Он је у интервјуу за бечки дневник изјавио "да је ОВК у Македонији демобилисана у 2001, јер је то

[24] Marta Szpala, *Macedonia: a superficial democracy in the shadow of crises,* OSW/Commentary, Center for Eastern Studies, 2016, p. 1.

[25] Ibidem, p. 7.

[26] „Већина терориста савладана, акција и даље траје", *N1 TV,* Интернет: http://rs.n1info.com/a58813/Svet/Region/Kumanovo-sukob-policije-i-naoruzane-grupe.html, 10.08.2016.

[27] Милка Смилевска, „Смилевска о последицама сукоба у Куманову", *Al Jazeera Balkans,* Интернет: http://balkans.aljazeera.net/video/smilevska-o-posljedicama-sukoba-u-kumanovu, 10.08.2016.

договорено мировним споразумом из Охрида, који су прихватили сви чланови. Особе које се сада позивају на ОВК то чине као појединци. Они не могу говорити у име организације и не делују у сагласности са одлуком из 2001. године". О безбедносном значају кумановског догађаја сведочи нам и саопштење издато од стране руског министарства спољних послова. Њихова заинтересованост за македонске (не)прилике је повремена, односно након конфликтних дејстава из 2001. питање је да ли бисмо уопште могли да пронађемо саопштење Руске Федерације које се односи на питања из делокруга македонске државе. Поводом кумановског окршаја "руско Министарство спољних послова изразило је забринутост због оружаних инцидената уз наду да ће ситуација у Куманову у најскорије време бити нормализована и истражене околности".[28] Званична Москва искористила је ову прилику да се огласи и поводом афере "Пуч", уз оцену да низ опозиционих снага и невладиних организација које, како се наводи, "инспирише Запад" и које следе логику "обојених револуција" могу да имају последице по регионалну безбедности.[29] Европска унија и НАТО наступили су заједно поводом кумановске кризе. Изразили су велику забринутост и нагласили опасност од избијања сукоба налик оних из 2001. године. Генерални секретар НАТО-а, Јенс Столтенберг *(Jens Stoltenberg),* напоменуо је да све политичке вође и вође заједница заједнички раде на томе да се врати мир и спроведе транспарентна истрага како би се утврдило шта се догодило. Такође, европски комесар Јоханес Хан изразио је своју забринутост за оно што се догодило у Куманову. Но, он је нагласио да напад не сме одвући пажњу од веома озбиљне унутрашњеполитичке ситуације у Македонији и поново позвао власт и опозицију да крену у решавање те ситуације и почну да сарађују.[30] У регионалном контексту кумановски догађаји такође су изазвали велику пажњу. Српски министар унутрашњих послова Небојша Стефановић изјавио је да МУП Србије прати ситуацију у Македонији од почетка, да је повећана борбена готовост и да неће дозволити да их оваква ситуација изненади.[31] Бугарски премијер, Бојко Борисов *(Бойко Методиев Борисов),* поводом кумановског инцидента потенцирао је значај македонске државе за официјелну Софију и саветовао македонског премијера, Николу Груевског, да поднесе оставку у циљу стабилизације стања у држави.[32] Косовски премијер, Иса Мустафа *(Isa*

[28] "Москва забринута због дешавања у Македонији", N1 TV, Интернет: http://rs.n1info.com/a58929/Svet/Svet/Moskva-zabrinuta-zbog-desavanja-u-Makedoniji.html, 07.08.2016.

[29] Ibidem

[30] „Прво разјаснити ко стоји иза напада у Куманову", *N1 TV,* Интернет: http://rs.n1info.com/a59673/Svet/Svet/EU-o-napadu-u-Kumanovu.html, 09.08.2016.

[31] „Појачали смо борбену готовост", *N1 TV,* Интернет: http://rs.n1info.com/a58905/Vesti/Stefanovic-Pojacali-smo-borbenu-gotovost.html, 10.08.2016.

[32] „Бугарски премијер саветује Груевском да поднесе оставку", *N1 TV,* Интернет: http://rs.n1info.com/a59277/Svet/Region/Bugarski-premijer-savetuje-Gruevskom-da-podnese-ostavku.html, 07.08.2016.

Mustafa), поводом терористичке акције у Куманову изразио је спремност Приштине у спречавању било какве ескалације. Он је додао да не постоји разлог да се насиље прелије и угрози Балкан или Европу.[33] Албанска влада је искористила кумановске окршаје како би нагласила значај имплементације Охридског споразума. У званичном саопштењу владе Албаније је наведено: "Драматични догађаји у Куманову протеклих дана прете да угрозе нормалност и етничке односе који су и даље крхки због тога што се Охридски споразум само делимично примењује, али су апсолутно кључни за опстанак македонске државе"[34]. Портпарол грчког министарства спољних послова, Константинос Кутрас *(*Konstantin Kutras*)*, у саопштењу за новинаре поводом кумановског "Дивог насеља" је рекао: "Нажалост, ескалација тензија у Македонији потврђује оно што смо више пута рекли – да постоје озбиљни проблеми у нашој суседној земљи, проблеми у вези са функционисањем владавине права, поштовања људских права, спровођење Охридског споразума, поштовање принципа добросуседских односа и дефицит демократије".[35] Кумановски терористички напад је изазвао озбиљне турбуленције у непосредном суседству македонске државе. Осим што је постојао страх од евентуалног преливања сукоба, пробудили су се и стари духови о идејама "великих држава" на Балканском полуострву. Организовање почасне сахране у Приштини за учеснике у кумановским нападима, који су погинули у оружаним окршајима са македонском полицијом, изазвало је огромно негодовање у Македонији, но и у Србији. За представнике удружења ветерана ОВК-а убијени припадници оружане групе су хероји, мада још нису јасни мотиви ове групације.[36] На унутрашњој политичкој и друштвеној сцени у Македонији кумановски догађаји изазвали су још већа непријатељства и поларизованости пре свега на партијској основи. Док су за време кумановске акције представници политичких субјеката из власти и из опозиције позивали на смиреност и национално јединство, већ другог дана након завршетка полицијске акције променили су своју реторику оптужујући једни друге за организацију и индиректно подстрекивање овог напада. Лидер опозиционог Социјалдемократског савеза Македоније Зоран Заев позвао је, поводом сукоба у Куманову, македонског премијера Николу Груевског и Алија Ахметија, лидера Демократске уније за интеграцију, да "изађу пред грађане Македоније и да објасне ко, зашто и са каквим циљем дестабилизује Македонију, да ли и зашто криминалне

[33] „Косово ће спречити ескалацију насиља у региону," *N1 TV,* Интернет: http://rs.n1info.com/a59679/Vesti/Isa-mustafa-o-napadu-u-Kumanovu.html, 09.08.2016.

[34] „Криза у Македонији не сме да ескалира", N1 TV, Интернет: http://rs.n1info.com/a59249/Svet/Region/Vlada-Albanije-o-Kumanovu.html, 10.08.2016.

[35] "Грчка: у Македонији да превлада уздржаност, разум и дијалог", *Тањуг,* Интернет: http://www.srbijadanas.com/clanak/grcka-u-makedoniji-da-prevlada-uzdrzanost-razum-i-dijalog-12-05-2015, 11.08.2016.

[36] Авни Ахметај, „Укоп осморо погинулих у Куманову,"*: Al Јазеера Balkans,* Интернет: http://balkans.aljazeera.net/vijesti/pristina-ukop-osmero-poginulih-u-kumanovu, 10.08.2016.

групе са територија суседне државе улазе на територију Македоније".[37] С друге стране, тадашњи премијер Македоније Никола Груевски, на великом провладином скупу који се одржао само недељу дана након трагедије у Куманову, најавио је да "неће бити повлачења, нити предавања и додао да је херојство полицајаца погинулих у обрачуну са наоружаним терористима 9. маја у Куманову пример за то – како се воли Македонија"[38]. Такође, као искусан и мудар политичар за западнобалканске услове, и поред текуће политичке и безбедносне кризе Груевски није пропустио прилику да понови како су европске интеграције и чланство у НАТО-у приоритети македонске државе.[39] Иако су представници и медијатори из Европске уније покушавали да искористе кумановски инцидент као прилику за национално јединство и коначни политички консензус у томе нису успели. Кумановско "Диво насеље" је био нова додатна "тачка супротстављања" између владајуће структуре и опозиције. Владајућа структура успела је да представи кумановске догађаје као велику победу за македонску државу у очувању интегритета и суверенитета. Они су ово искористили као пример да убеде македонско друштво како Република Македонија има спољне непријатеље који у координацији са унутрашњим сарадницима, мислећи пре свега на опозициони СДСМ, желе да постигну неуспех, тј. крах македонске државе и постојање македонског народа. Развој ситуације у поменутом смеру комплетно је формализовао преговоре под снажним менторством Европске уније и америчког амбасадора у Скопљу. Иако је настављен процес "маратонских преговарања" решење кризе није био на видику. Европски комесар Јоханес Хан постао је главни медијатор у овим преговорима. Он је покушавао да убеди лидере четири највеће политичке странке у Македонији да је резрешење актуелне политичке кризе услов за наставак на европском путу. Међутим, имајући у виду вишегодишњу стагнацију македонске државе на путу ка Европској унији, таква условљавања од стране високог представника ЕУ, за македонске лидере су била безначајна. За Јоханеса Хана, током ових преговора, додатна тешкоћа била је то што није могао да пружи евентуално „европско обећање" у видљивој перспективи. Ипак, он је после сваких неуспешних преговора с лидерима четири македонске странке поручивао да Европска унија остаје посвећена целовитој подршци за гарантовање слободних и фер избора у Македонији, која је у тешкој ситуацији.[40] Током преговора све стране су биле свесне

[37] „Gruevski da kaže ko destabilizuje zemlju", *TV N1,* Интернет: http://rs.n1info.com/a58901/Svet/Region/Zoran-Zaev-o-sukobima-u-Kumanovu.html (Accessed: 08.08.2016.)

[38] В. Вукасовић, *Груевск,* „Македонија не може да дозволи да Заев буде премијер", *Политика,* Интернет: http://www.politika.rs/sr/clanak/327921/Region/Gruevski-Makedonija-ne-moze-da-dozvoli-da-Zaev-bude-premijer, 07.08.2016.

[39] "Заев шурује са страним службама", *Вијести,* Интернет: http://www.vijesti.me/svijet/gruevski-zaev-suruje-sa-stranim-sluzbama-834175, 09.08.2016.

[40] "Договор у Македонији није могућ", *Политика,* Интернет: http://www.politika.rs/sr/clanak/347321/Dogovor-u-Makedoniji-nije-moguc, 10.08.2016.

да решење политичке кризе неће допринети суштинском убрзању европских интеграција Републике Македоније. Проблеми са којима се суочава ЕУ на унутрашњем плану, као и „традиционални" проблеми Скопља са својим суседима, представљају изазове који ће на дужем року отежавати европски пут Македоније. Под снажним притиском, пре свега званичног Вашингтона и посредничком палицом Европске уније, македонске политичке странке су у јуну месецу прошле године постигле споразум који је предвиђао прецизне смернице за излазак из кризе. Зато што је био усвојен у седишту Европске делегације у скопском насељу Пржино, тзв. Пржински споразум постао је кључни механизам за коначни излазак македонске државе из свепрожимајуће политичке, институционалне и друштвене кризе. Странке које су учествовале у овим преговорима (ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ, ДУИ и ДПА) обавезале су се да ће испунити одредбе овог споразума у циљу стабилизације државе и поновног интензивирања европске интеграције. Овим поводом, македонски председник Ђорђе Иванов изразио је захвалност за свеукупни ангажман међународне заједнице и посебно европског комесара Јоханеса Хана за усвајање договора из Пржина и поздравио спремност ЕУ да обезбеди целовиту подршку и гарантује слободне и фер изборе.[41] На основу овог споразума Европска комисија саставила је позитивни годишњи извештај за Републику Македонију и поновила препоруку за почетак приступних преговора са Европском унијом. Но, овај пут препорука је условљена испуњавањем одредаба споразума из Пржина. Високи комесар ЕУ, Јоханес Хан, представљајући извештај и препоруку за македонску државу јасно је саопштио да је задовољан што је постигнуто позитивно решење, али је такође напоменуо да је ова препорука условљена комплетном имплементацијом споразума из Пржина, а на основу тога и наставком процеса демократизације Македоније.[42] Очекивало се да ће македонска политичка елита заиста започети интензивну имплементацију споразума из Пржина. Ипак тумачење одредаба овог споразума била је нова тачка спорења између представника странака. Највећа међупартијска спорења су била везана за три питања, односно у вези законске реформе медијског сектора, реконструкције државне изборне комисије и законског оквира за постављање новог специјалног тужиоца који би се првенствено бавио афером „Прислушкивање". И поред свакодневних преговора, под медијацијом представника ЕУ, Питера Ванхаутеа *(Peter Vanhoutte),* спровођење одредаба споразума из Пржина ишло је у супротном смеру. Повратак посланика опозиције у македонски парламент представља једину испуњену одредбу у складу са

[41] "Председник Македоније позвао странке да спроведу договор из Пржина", *Вечерње новости,* Интернет:http://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:586552-Predsednik-Makedonije-pozvao-stranke-da-sprovedu-dogovor-iz-Przina, 06.08.2016.

[42] „Препораката за преговори со ЕУ условена од спроведувањето на договорот од Пржино", *ТВ Орбис,* Интернет: https://www.youtube.com/watch?v=x_I5g4dbTT8, 05.08.2016.

тачкама споразума.[43] Имајући у виду поларизованост на међупартијском нивоу, званичници у Бриселу поново су предложили процес преговора на високом нивоу у циљу спровођења „Пржинског" споразума. Држећи се усвојених ускопартијских црвених линија четири највеће политичке странке су на типичан начин „осујетиле" спровођење поменутог споразума. Уз велико закашњење у односу на одредбе из „Пржинског" споразума извршена је реконструкција састава Државне изборне комисије, изабрани су нови министри и заменици министара из редова опозиције и изабран је нови технички премијер. Међутим овакав развој догађаја поново није водио у смеру „релаксирања" међустраначких односа и креирања суштинских услова за демократске изборе. „Мешовита" композиција техничке владе, која је била састављена од појединаца из редова владајућих и опозиционих странака, допринела је блокади институционалног система македонске државе. Неслагања између министара и заменика министара из различитих политичких табора довела су до нефункционалности и тоталне маргинализованости техничке владе, чији је задатак био да организује фер и демократске изборе.

Такође избор специјалног тужиоца и специјалног тужилаштва, на основу партијских неслагања био је делегитимисан још од самог почетка. За Тању Каракамишеву, универзитетску професорку, Специјално тужилаштво представља орган који је заснован изван оквира уставног поретка македонске државе, и уместо да ради у сагласности са законима оно је постављено као партијски портпарол и извршилац политике прогона СДСМ.[44] За Николу Грујевског, лидера ВМРО-ДПМНЕ, „Специјално тужилаштво представља специјално средство у рукама СДСМ против Владе, као и да је основано уз намеру активног партијског деловања".[45] С друге стране, Социјалдемократски савез Македоније, оптужбе против Специјалног тужилаштва тумачи као потврду страха код Груевског због поновног успостављања правде у држави.[46] Према речима Викторије Нуланд (*Victoria Jane Nuland),* заменице државног секретара САД-а за Европу и Евроазију, „функционисање Специјалног тужилаштва је од кључног значаја за владавину права, одговорности и стабилности правног система Македоније, што је такође кључно уколико ова држава жели да постане чланица ЕУ и НАТО-а".[47] Македонска држава и поред

[43] *Statement by Commissioner Hahn and MEPs Vajgl, Howitt and Kukan: Agreement in Skopje to overcome political crisis,* European Commission, Интернет:http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5372_en.htm, 09.08.2016.

[44] "Јанева тера политика со манипулациите за Груевски, хајката која ја работи во име на Заев не им успеа", *Вистина,* Интернет: http://vistina.mk/?p=371990, 12.08.2016.

[45] „Груевски и Иванов со остри зборови против СЈО и СДСМ", *Нова ТВ,* Интернет: http://novatv.mk/gruevski-i-ivanov-so-ostri-zborovi-protiv-sjo-i-sdsm/, 06.08.2016.

[46] Ibidem

[47] Кристина Озимец, „Порака на Нуланд: Решение за кризата преку одговорност за криминалот", *Dojče vele,* Available from: http://dw.com/p/1JNPA, 08.08.2016.

усвајања споразума из Пржина била је све даље од организовања демократских и фер избора, а и све даље од политичке стабилизације. Рад специјалног тужилаштва био је у константној конфронтацији са јавним тужилаштвом Македоније, док је рад техничке владе на организовању избора био блокиран као последица неслагања министара из различитих политичких странака. Када је постојало уверење да је ово врхунац политичке кризе, уследила је одлука македонског председника о аболицији 56 политичких функционера и јавних личности који су били умешани у афери „Прислушкивање" и који су били подвргнути истражним мерама специјаног тужилаштва. Председник Ђорђе Иванов образложио је ову одлуку у интересу државе и нације. У свом образлагању поменуте аболиције, он је изразио уверење да ће овај акт допринети коначном разрешењу политичке кризе и да ће бити основ за стабилизацију македонске државе.[48] Одлука македонског председника о масовној аболицији изазвала је велике тензије код грађана Македоније. Такође, она је изазвала негодовање код политичких представника држава Европске уније и САД-а. Ова одлука у главном граду Македоније била је пропраћена масовним протестима и грађанским немирима. Политички противници Иванова одлуку о аболицији дефинисали су као спровођење селективне правде на делу, док су је његови симпатизери посматрали као државнички чин. Бивши премијер и лидер најутицајније владајуће ВМРО-ДПМНЕ Никола Груевски дистанцирао се од одлуке председника Ђорђа Иванова да аболира одговорне у афери „прислушкивање", али, како је рекао, не сумња у добре намере македонског председника, нити легалност његове одлуке.[49] Лидер СДСМ Зоран Заев је оптужио Иванова да је одлуком о аболицији извео државни удар, да је срушио правну државу и договор из Пржина, којим је требало да буде разрешена двогодишња политичка криза.[50] За представнике тзв. међународне заједнице ова одлука је била потпуно погрешан „маневар" на путу ка резрешењу кризе. Немачко министарство спољних послова отворено и директно оптужило је македонског председника Ђорђа Иванова за рушење споразума из Пржина чином аболиције.[51] Немачки часопис „Ди Велт" *(Die Welt)* пише „како македонска влада планира нову изборну превару, док председник

[48] "Иванов обракјање: Аболиција и амнестија за власта и опозицијата", *Медиа Вести,* Интернет:https://www.youtube.com/watch?v=pW9BhGM-aaw, 10.08.2016.

[49] "Груевски се оградио од одлуке Иванова о аболицији", *Тањуг,* Интернет: http://www.blic.rs/vesti/svet/makedonija-gruevski-se-ogradio-od-odluke-ivanova-o-aboliciji/ydzcb50, 09.08.2016.

[50] Македонија: протести због аболиције, тражи се оставка председника, *Радио Слободна Европа,* Интернет:http://www.slobodnaevropa.org/a/makedonija-protesti-zbog-abolicije-trazi-se-ostavka-predsednika/27671041.html, 04.08.2016.

[51] Борис Георгиевски, „Скопје и Берлин на различни фрекфренции за мисијата на Хајндл", *Dojče vele,* Интеренет: http://dw.com/p/1IliB, 03.08.2016.

проглашава амнестију за политичаре. Но, имајући у виду избегличку кризу, Брисел затвара своје очи".[52] Будућност Македоније никада није била неизвеснија, наводи се у последњој анализи Међународног института за блискоисточне и балканске студије (IFIMES), са седиштем у Љубљани.[53] Поништавање одлуке председника о аболиција нови је захтев македонске опозиције и међународне заједнице за политичку стабилизацију и наставак европске интеграције. Док се на улицама македонских градова одржавају масовни протести и контрапротести, „дипломате ЕУ и САД лобирају код Иванова да промени своју одлуку о аболицији одговорних за аферу прислушкивање"[54]. Такав развој ситуације допринео је да представници Европске уније по први пут употребе снажнију реторику у односу на македонске политичаре, запретивши да ће македонска држава бити подвргнута санкцијама Уније уколико се настави са праксом вођења неодговорне политике у односу на актуелну кризу.

4) ИЗВОРИ

- *Statement by Commissioner Hahn and MEPs Vajgl, Howitt and Kukan: Agreement in Skopje to overcome political crisis,* European Commission, Интернет: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5372_en.htm, 09.08.2016.
- Szpala, M., *Macedonia: a superficial democracy in the shadow of crises,* OSW/Commentary, Center for Eastern Studies, 2016.
- Vankovska, B., "Social movements and protests in : Between state building and popular demands from below", u, ur. Biljana Vankovska, *Security Dialogues,* Faculty of Philosophy – Skopje, Skopje, 2015.
- Ахметај, А., „Укоп осморо погинулих у Куманову,"*: Al Јазеера Balkans,* Интернет: http://balkans.aljazeera.net/vijesti/pristina-ukop-osmero-poginulih-u-kumanovu, 10.08.2016.
- Блажевска, К., „24-ти декември година потоа: Со Шиповикј „притворени" и препораките", *Dojče vele,* Internet: http://dw.com/p/1Aey1, 09.08.2016.
- Блажевска, К., Савић, С., „Македонија пред новом кризом", *Dojče vele,* Интернет http://www.dw.com/bs/makedonija-pred-novom-krizom/a-17595560, 03.08.2016.

[52] „До кога Брисел кје ги затвора очите пред кризата во Македонија", *Dojče vele,* Интеренет: http://dw.com/p/1IYYJ, 07.08.2016.

[53] "Избори у Македонији: рјешење или нови проблем", *Al Jazeera Balkans,* Интернет: http://balkans.aljazeera.net/vijesti/izbori-u-makedoniji-rjesenje-ili-novi-problem, (Accessed: 09.08.2016.).

[54] "Криза у Македонији може да наруши односе са ЕУ и НАТО", *Тањуг,* Интеренте: http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=241304, (Accessed: 07.08.2016).

- Бојић, С., Смајић, М., „Проблеми у „тампон држави“, *Dojče vele,* Интернет: http://www.dw.com/bs/problemi-u-tampon-dr%C5%BEavi/a-19207482, 05.08.2016.
- Вукасовић, В., *Груевск,* „Македонија не може да дозволи да Заев буде премијер“, *Политика,* Интернет: http://www.politika.rs/sr/clanak/327921/Region/Gruevski-Makedonija-ne-moze-da-dozvoli-da-Zaev-bude-premijer, 07.08.2016.
- Вучић, С., Миленковић, С., „Македонија: фактор стабилности или нестабилности у регионалном безбедносном подкомплексу Западни Балкан?“, у Мирослав Антевски (ур.), *Међународни проблеми,* Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014.
- Георгиевски, Б., „Скопје и Берлин на различни фрекфренции за мисијата на Хајндл“, *Dojče vele,* Интеренет: http://dw.com/p/1IliB, 03.08.2016.
- Ђукановић, Д., „Западни Балкан 2014. – напредак у Европским интеграцијама или стагнација?“, у Драган Ђукановић, Александар Јазић, Милош Јончић (урс.), *Србија, регион, и Европска унија,* Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2015.
- Кузмановски, Б., „Македонија: годину обележили избори“, *Радио слободна Европа*, Интернет: http://www.slobodnaevropa.org/a/makedonija-godinu-obelezili-izbori/26769434.html, 07.08.2016.
- Кузмановски, Б., „Малески: Западу је важно да у Македонији пиштољи остану у футролама“, *Радио Слободна Европа*, Интернет: http://www.slobodnaevropa.org/a/nema-dogovora-o-resenju-politicke-krize-u-makedoniji/27026315.html, 09.08.2016.
- Озимец, К., „Порака на Нуланд: Решение за кризата преку одговорност за криминалот“, *Dojče vele,* Available from: http://dw.com/p/1JNPA, 08.08.2016.
- Павлица, Б. *Македонија у балканским односима,* Београд, 2012.
- Смилевска, М., „Смилевска о последицама сукоба у Куманову“, *Al Jazeera Balkans,* Интернет: http://balkans.aljazeera.net/video/smilevska-o-posljedicama-sukoba-u-kumanovu, 10.08.2016.

5) ЗАКЉУЧАК

(Не)прилике са којима се суочава македонска држава током последње две године креирају нов дискурс у процесу разумевања њене евро-атлантске будућности. Проблеми са суседним државама, пре свега са Грчком и Бугарском, више не можемо посматрати као „кључну баријеру“ на путу Македоније ка ЕУ и НАТО. Но, морамо напоменути да су ови спорови значајно допринели ситуацији у којој се данас налази ова држава. Дугогодишња условљавања и постојано одлагање процеса дубље интеграције са Европском унијом,

допринели су појављивању новог феномена у оквирима македонске политичке елите који је латентно маргинализовао евроатлантска стратешка опредељења и „замрзнуо“ деловање македонске спољне политике у том правцу. Из угла македонско-грчког и македонско-бугарског спора, европске интеграције виђене су као пут који постепено, али трајно, одваја етничке Македонце од свог идентитета и историје. Македонска политичка елита, играјући на карту очувања „македонштине“, негативно је утицала како у смеру европских интеграција, тако и на унутрашњем међуетничком нивоу. Македонци и Албанци, као најбројније етничке групе у држави Македонији, почели су да се споре око одређивања најзначајнијих државних интереса. За грађане из албанске националности, чланство у Европској унији и НАТО представљају једину одрживу алтернативу за стабилну будућност Републике Македоније. С друге стране, за Македонце чланство у поменутим организацијама такође представља стратешки интерес за просперитетну државу, но не и по цену одустајања од националног идентита и историје. Када на све ово додамо изразите економске и социјалне проблеме које не препознају етничке границе у македонском друштву, веома једноставно можемо закључити да је македонска политичка елита креирала све неопходне услове за дестабилизацију државе. Политичке кризе, са којима се суочава ова држава у последње две године, само наговештавају шта би могло да се догоди уколико се текућа криза, која је и даље на високом политичком нивоу, прелије унутар македонског друштва. Све ово можда и не би било толико опасно уколико би званичници из Брисела умели да преговарају са македонским политичарима. Проблеме уочавамо на обе стране: прво, Брисел је превише „уморан“ да би се бавио унутар-македонским политичким играма и поред схватања значаја македонске стабилности на регионалном нивоу; друго, за македонску политичку елиту више нису битна европска обећања, јер су до сада имали углавном негативно искуство са остварењем истих. Пут македонске државе у овом правцу представља идеалну прилику за поновно отварање „старих“ питања на Балкану, укључујући македонско питање, и креира идеалне услове за трајно осиромашење грађана ове државе, што би отворило још једно суштинско питање о економској одрживости Македоније.

УДК: 343.85:343.575(497.11)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 296–321
Изворни научни рад

др Здравко СКАКАВАЦ[1]
др Милан КЛИСАРИЋ

ЕФЕКТИВНОСТ И ЕФИКАСНОСТ ПОЛИЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У СУЗБИЈАЊУ НАРКО КРИМИНАЛИТЕТА

ABSTRACT

The subject matter of this paper is the effectiveness and efficiency of the Serbian police in combating drug crime, as well as key dimensions of quality of police work. The aim of the paper is to identify and examine the key determinants of the effectiveness and efficiency of the police in combating drug crime, their relations and the basic problems of assessing the effectiveness and efficiency achieved in the long term. The study performed a content analysis of normative and strategic documents of the Government of the Republic of Serbia and statistical analysis of data relating to trends in drug crime of adult and juvenile persons in Serbia in the period 2002–2013, the results of the police in combating drug crime in the period 2009–2014, data on trends in the number of drug addicts in Serbia, trends of increasing the age limit for recruitment of new addicts and other influencing factors. The research results show the existing growth trends of drug crime of adult and juvenile persons, an increase in the number of drug addicts, the expansion of the lower and upper age of drug addicts, and that there are nonlinear and inconsistent increase in the number of seizures of drugs at national level and the successful operation of the detection of illegal drug laboratories and the arrests, insufficient for the long-term effectiveness and efficiency of combating drug crime. Finally, the paper presents recommendations for improving the effectiveness and efficiency of combating drug crime, in particular, the approach of the police and citizens

[1] Факултет за правне и пословне студије др „Лазар Вркатић“ Нови Сад.
Е-маил: zskakavac@useens.com

in the local area on the model of Community Policing and establishing an integrated database on the model Intelligence Led Policing.

Key words: effectiveness, efficiency, drug crime, combat, strategy, quality.

УВОД

Нарко криминалитет представља један од најопаснијих видова криминалитета, уједно и највећу претњу по безбедност и здравље људи. Дубоке корене тог друштвеног зла налазимо у људским поривима: похлепи за новцем, тежњи ка хедонизму, чулним и менталним авантурама, као и у медицинском синдрому зависности од психоактивних супстанци. Наведени ставови могу се потврдити неспорним чињеницама. Најпре, тржиште наркотика је, поред светског тржишта нафте, житарица и плементитих метала, једно од најпрофитабилнијих грана глобалне економије. Према проценама Канцеларије Уједињених нација за контролу дроге и криминала (UNODC), годишњи обрт на тржишту дроге у 2003. био је око 430 милијарди долара, што је више од бруто националног дохотка многих земаља у свету. Највећи део прихода (321 милијарда) стиче се у малопродаји.[2] Новцем стеченим нарко криминалитетом финансирају се бројне нелегалне активности, као што су: терористичке организације, илегалне фабрике и лабораторије синтетичких дрога, нелегална куповина оружја, оружане побуне, трговина људима, подмићивање полиције, тужилаштава, судова, политичара, новинара и других утицајних људи, и др. Према извештајима руских експерата за борбу против нарко криминалитета терористичке организације Исламска држава и Боко Харам годишње зараде 500 милијарди долара од илегалне трговине дрогом.[3] Због уносног посла са дрогом, владе појединих земаља се јавно оптужују за умешаност у послове нелегалне трговине дрогама, као што је најновији пример Авганистана и Турске.[4] Процењује се да око 200 милиона људи (5% људске популације) користи дрогу барем једном годишње, са тенденцијом да се тај број повећава сваке године.[5] Такође, процењује се да у свету има 25 милиона зависника од дроге, док годишње око 200.000 људи умре од употребе психоактивних супстанци. Лица која су зависници од дрога, потенцијални зависници од дрога, укључујући и акутне или хроничне алкохоличаре, представљају велики финансијски издатак за земље. Тако на пример, та врста безбедносног проблема кошта годишњи буџет Уједињеног краљевства више

[2] Интернет: http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=433136, 13.12.2015.

[3] Интернет: http://www.informer.rs/vesti/svet/46361/RUSI-PROVALILI-ERDOGANA-Otkriveno-zasto-Turska-preti-ratom, дана 18.12.2015.

[4] Ibid.

[5] Интернет: http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=433136, дана 13.12.2015.

од 3,1 милијарду фунти стерлинга.[6] Економски губици због трговине дрогама, илегалних токова новца и трансакција су велики и у Србији. Такође, велики су трошкови лечења, социјалне заштите, правосуђа, и др. Наведене чињенице показују сложеност и ниво претње нарко криминалитета на светском и националном нивоу, што захтева потребу комплексног, интегралног и стратешког дугорочног деловања полиције, служби безбедности, правосуђа, агенција за истраживање тог проблема и других субјеката. Такође, ради успешнијег супротстављања нарко криминалитету националне институције било које земље у свету морају да сарађују са безбедносним институцијама регионалног и међународног значаја. У борби против носилаца нарко криминалитета, почев од ситних, уличних дилера, па до међународних нарко босова, полиција је главни актер. Основне стратегије деловања полиције и других субјеката безбедности у борби против нарко криминалитета су правна средства, координација активности субјеката безбедности, смањење понуда дрога, смањење потражње за дрогама и стварање интегралне базе података о нарко криминалитету. Основне стратегије се спроводе преко акционих, односно оперативних и тактичких планова и акција. Да би биле успешне, нужно је да акције буду пажљиво и континуирано (офанзивно) реализоване и да буду усмерене на остваривање ближих (оперативних) и даљих (стратешких) циљева и рационално коришћење доступних материјалних, људских и финансијских ресурса. Такође, нужно је да оне буду систематски праћене и евалуиране са различитих аспекта, а посебно са аспекта њихове ефективности (делотворности) и ефикасности (учинковитости). Циљ рада је да се идентификују кључне детерминанте ефективности и ефикасности рада полиције у сузбијању нарко криминалитета, њихов међусобни однос и основна проблематика процењивања остварене ефективности и ефикасности у дугорочном периоду. У процењивању ефективности и ефикасности полиције Србије у сузбијању нарко криминалитета коришћени су статистички подаци који се односе на трендове нарко криминалитета пунолетних и малолетних лица у Србији у периоду 2002-2013. године, резултати полиције у сузбијању нарко криминалитета у периоду 2009-2014, подаци о трендовима броја зависника од дроге у Србији, трендовима повећања старосне границе за регрутацију нових зависника и други утицајни фактори.

СТАЊЕ НАРКО КРИМИНАЛИТЕТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Стање нарко криминалитета у Србији чине објективни показатељи заступљености кривичних дела те врсте криминалитета, распрострањености употребе илегалних дрога у Србији и земљама Европске уније, трендови нарко

[6] *Daily Mail* UK, 29.6.2008.

криминалитета пунолетних и малолетних лица, затим показатељи присуства спољних и индивидуалних фактора ризика, као и ставови јавности који показују ниво страха од те врсте угрожавања личне и националне безбедности. Географски положај и друге географске карактеристике Србије пружају велике могућности за политичку, економску, безбедносну и друге врсте регионалне и међународне сарадње. Истовремено, таква позиција Србије представља стални извор појачаних ризика и претњи од транснционалног криминала различитих врста, као што су тероризам, недозвољена трговина дрогом, оружјем, људима, возилима и друго (Клисарић, М. et.al 2015: 309). У условима транзиције и социјално-економске кризе злоупотреба дрога је све заступљенија појава и постаје значајан друштвено-медицински проблем. Геостратешки положај Србије и њено место на међународном путу дроге који спаја исток са западом („Балканска рута") доприносе да велике количине дроге пролазе, али се и задржавају у нашој земљи. Према речима шефа Руске федералне агенције за борбу против дрога ФКСН, један од највећих прихода за терористе Исламске државе (ИСИС/ДАЕШ) јесте транспорт хероина из Авганистана у Европу преко Турске и Балкана.[7] Ситуација на илегалном тржишту дрога у Србији и у окружењу знатно се изменила у последњих неколико година. Један од разлога је приступање суседних земаља – Републике Бугарске и Румуније Европској унији, као и једнострано проглашена независност Аутономне покрајине Косово и Метохија. Ова догађања су знатно изменила правце за кријумчарење хероина које су организоване криминалне групе користиле. Правац кријумчарења хероина који се транспортује у западноевропске земље усмерен је ка тзв. Шенгенским границама и на правац Република Бугарска-Румунија-Мађарска како би се избегле појачане контроле путника и робе на границама у Републици Србији. Организоване криминалне групе српског порекла, у последње време су све присутније на интерконтиненталном тржишту кокаина који се кријумчари из Јужне Америке у Европу. Што се Србије тиче, кокаин улази на нашу територију у транзиту према Европи, а мање количине су намењене за продају на локалном тржишту.[8] Међународне санкције и економска блокада, као и смањена производња, довели су до сиромашења становништва, све веће незапослености, поремећаја на тржишту и до шпекулативне спреге између приватног и друштвеног сектора, што је закономерно пратио и процес недозвољене трговине дрогама (Бошковић, М. et.al. 2009: 239). Здружено са тим факторима, за настајање болести зависности велики утицај су остварили и неки социо-психолошки фактори, као што су модели учења и понашања младих који се формирају идентификацијом са родитељима, старијом браћом или сестрама, вршњацима и другим особама из

[7] Интернет: http://www.informer.rs/vesti/svet/46361/RUSI-PROVALILI-ERDOGANA-Otkriveno-zasto-Turska-preti-ratom, дана 18.12.2015.

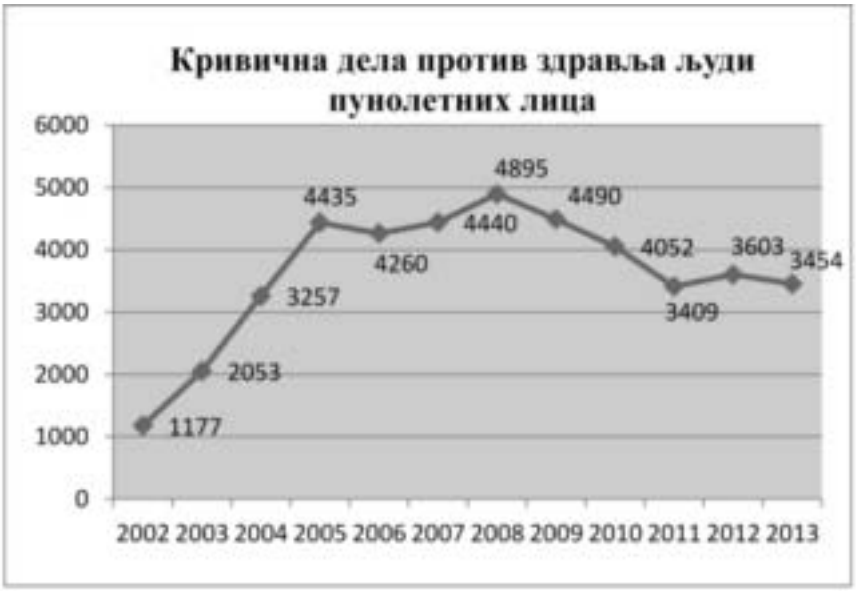
[8] *Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији за период од 2013. до 2021.*

ближег окружења. Велики утицај на развој нарко криминалитета генерално могу имати и неефикасност надлежних институција у његовој превенцији и сузбијању, као и латергичност целокупне заједнице на тај феномен. Најчешћи индивидулани фактори ризика на појаву зависности од дрога су: ниво самопоштовања, нижи праг толеранције на фрустрацију, повишена анксиозност и слабија контрола понашања. Афективни поремећаји, посебно депресија, напади страха уз зависност од психо активних супстанци представљају озбиљне и широко распрострањене проблеме савременог света.[9]

За објективно приказивање стања нарко криминалитета могу послужити статистички показатељи Републичког завода за статистику Р Србије (у даљем тексту: РЗСК). РЗСК даје податке о пријављеним, оптуженим и осуђеним пунолетним и малолетним лицима на годишњем нивоу, понекад и за дужи период. За потребе овог рада користиће се подаци само за пријављена лица, што највише одговара криминолошкој дефиницији криминалитета. Кривична дела нарко криминалитета: Неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога чл. 246, Неовлашћено држање опојних дрога чл. 246а и Омогућавање уживања опојних дрога чл. 247 КЗ Р Србије, припадају групи кривичних дела против здравља људи. С обзиром да, према статистичким показатељима, кривична дела нарко криминалитета чине огромну већину, чак преко 97% укупног броја кривичних дела против здравља људи, сматрамо да је статистички коректно изводити закључке о нарко криминалитету на основу проучавања/праћења те групе кривичних дела. Посматрано у периоду 2002-2013. кривична дела против здравља људи имају у просеку 3.627 пријављених пунолетних лица годишње. Највећи број пријављених лица регистрован је 2008. године са 4.895, а најмањи 2002. године када је регистровано 1.177 лица, чији распон варијације износи 3.718 или за 315% више у односу на годину минималног криминалитета. На графикону 1. приказан је тренд кривичних дела пријављених пунлетних лица против здравља људи.

[9] Интернет: http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0038-0318/2007/0038-03180701031D.pdf; дана 17.12.2015.

Графикон 1. Тренд броја кривичних дела против здравља људи пријављених пунолетних лица у периоду 2002–2013.[10]



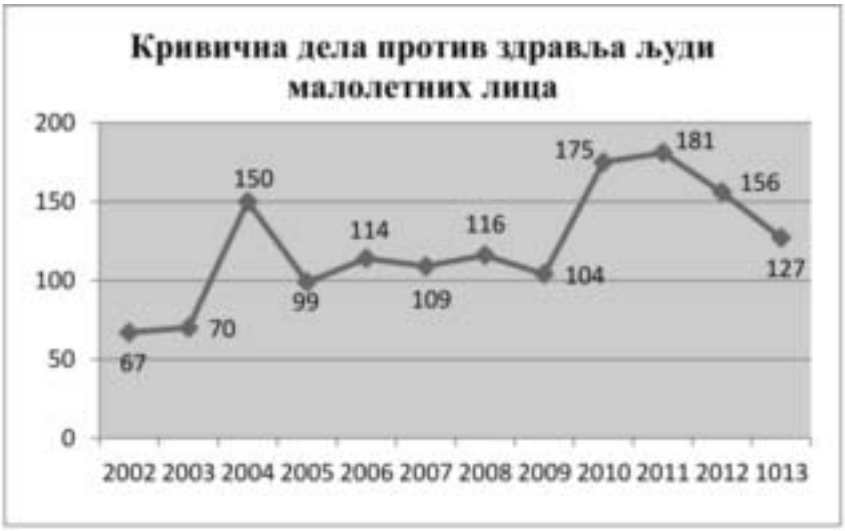
Ова група кривичних дела има тренд наглог пораста броја кривичних дела до 2005. године, онда нешто умеренијег раста до 2008. и благог пада до 2011. када се бележи број кривичних дела приближан оном из 2004. године. По броју пријављених лица 2011, 2012. и 2013. приближно су исте.

Распрострањеност употребе илегалних дрога у Србији нижа је у поређењу са већином земаља Европске уније. У Србији је код одраслих распрострањеност употребе различитих дрога нижа него у већини земаља Европске уније. Тако, на пример, истраживање Европског мониторинг центра за дроге и зависности од дрога EMCDDA (eng. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) из 2014. (Килибарда, Б. et.al. 2014: 47-50) употреба *марихуане* међу популацијом старосне доби од 18 до 34 године у земљама Европе, показује да Србија има скоро најмању заступљеност (12,4%), што је за око 3 до 4 пута мања

[10] Билтени Републичког завода за статистику Републике Србије, бр.558: „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2011 – Пријаве, оптужења и осуде“, у коме се даје упоредни преглед пријављених, оптужених и осуђених лица на територији Републике Србије за период од 2002. до 2011. године (десет година); Саопштење СК 12 од 15.07.2013. „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2012“; Саопштење СК12 од 15.07.2014. “Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2013.”

него што је то у Француској (45,11%), Данској (44,5%), Великој Британији (41,9%), Немачкој (38,1%), итд., док мање имају само Турска (1,0%), Румунија (3,0%), Малта (4,8%) и Грчка (10,8%); *кокаина* – Србија такође има знатно мање (1,0%) од на пример Велике Британије (12,8%), Шпаније (11,1%), Ирске (9,4%), итд., док мање имају само Румунија (0,7%), Литванија (0,7%) и Малта (0,9%); *амфетамина* – Србија има знатно мање (1,1%) од Велике Британије (16,8%) и Данске (10,3%), итд., док мање имају само Турска (0,4%), Румунија (0,1%), Грчка (0,2%) и Малта (0,7%); *екстазија* – Србија је такође при дну табеле (1,2%), што је значајно мање од стандардно позиционираних Велике Британије (13,5%), затим Холандије (11,6%), Ирске (10,9%), итд., док мање имају Турска (0,1%), Грчка (0,6%) и Румунија (0,9%).[11] У графикону 2. дат је тренд броја кривичних дела против здравља људи пријављених малолетних лица у периоду 2002-2013. Посматрано у том периоду кривична дела против здравља људи имају у просеку 122 пријављених малолетних лица годишње. Највећи број пријављених лица регистрован је 2011. године са 181, а најмањи 2002. године када је регистровано 67 лица, чији распон варијације износи 114 или за 270% више у односу на годину минималног криминалитета.

Графикон 2. Тренд броја кривичних дела против здравља људи пријављених малолетних лица у периоду 2002-2013.[12]



[11] Интернет: http://www.batut.org.rs/download/publikacije/Izvestaj%20srpski%20web.pdf, дана: 16.12.2015.

[12] Билтен бр. 559: Малолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2011 – Пријаве, оптужења и осуде; Саопштење СК11 од 15. 07. 2013: Малолетни учиниоци

Статистика показује тренд раста нарко криминалитета малолетних лица (дела против здравља људи), који је од 2002. до 2011. скоро троструко порастао, а онда долази до мањег пада до краја 2013. Партиципација нарко криминалитета малолетника у укупно извршеном пријављеном малолетничком криминалитету за 2013. годину није велика – 3,30%. Међутим, ширење нарко криминалитета међу малолетницима је забрињавајуће због више разлога: повећање броја делинквената ове врсте криминалитета у популацији малолетника, повећање броја малолетних корисника и снижавање година узраста уживалаца наркотичких средстава – стручњаци упозоравају да је у Србији и региону у порасту број малолетних корисника дроге.[13] Поред наведеног, цене наркотика на илегалним тржиштима у Србији и Европи су у паду што указује на експанзију ове врсте криминалитета на међународном нивоу и на њихову све већу доступност, укључујући и малолетничку популацију[14]. Увећавање броја малолетника који користе дрогу истовремено је и повећавање укупног криминалног потенцијала јер се корисници временом усмере на вршење кривичних дела различитих врста, најчешће имовинских, ради стицања средстава за набавку нових количина дрога. Истраживање, које је Покрајински секретаријат за спорт и омладину спровео са Одсеком за психологију новосадског Филозофског факултета над 1.500 младих, узраста од 15 до 21 године, показало је да чак 98% анкетираних у сваком моменту зна где и од кога да набави дрогу. Такав податак указује да нарко дилери својим присуством и активностима интензивно покривају просторе око основних и средњих школа у граду и на селу. С тим у вези, поставља се практично питање ефективности и ефикасности активности полиције јавне безбедности, наставног особља, родитеља, локалне самоуправе и других присутних субјеката у локалној заједници, као и постојања ефективности програма и стратегија интегрисане безбедности, као што је Рад полиције у локалној заједници (eng. *Community Oriented Policing*).[15] Не постоје тачни подаци о броју корисника дрога јер је број регистрованих лица далеко мањи од стварног броја. Према неким истраживањима, у Републици Србији је 1977. године било регистровано 10.000 корисника дрога, а 2010. године више од 130.000, док су процене да их стварно има око 455.000. Неке владине и невладине агенције, као што су: Институт за јавно здравље Србије „Милан Јовановић Батут“, Завод

кривичних дела у Републици Србији 2012; Билтен бр. 589 Малолетни учиниоци кривичних дела – пријаве, оптужења и осуде 2013; Саопштење СК11 од 15. 07. 2014: Малолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2013.

[13] *Нови магазин,* 26.6.2012.

[14] Публикација „Првих шест година“, Специјалног тужилаштва за организовани криминал, Београд, 2009, стр. 72.

[15] РТВ, 29.9.2009.

за болести зависности, Институт за психијатрију Клиничког центра Србије, организација за борбу против наркоманије „Излазак“ и друге, износе податке који говоре да се број корисника дроге стално увећава, а старосна граница снижава. Подаци су поткрепљени одређеним испитивањима на случајним узорцима младих. Поражавајући податак је да је у периоду од три године (2005-2007) због коришћења дроге умрло више од 1.000 младих узраста између 17 и 25 година.[16] Присуство великог броја кривичних дела нарко криминалитета у Србији праћено је и опажањем грађана и јавности да је нарко криминалитет један од најтежих безбедносних проблема у земљи.[17]

3) ЛЕГИСЛАТИВНЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЕФЕКТИВНОСТИ И ЕФИКАСНОСТИ ПОЛИЦИЈЕ У СУЗБИЈАЊУ НАРКО КРИМИНАЛИТЕТА

Ефективност је, према стандарду ISO 9000:2005, дефинисана као „мера реализације планираних активности и планираних резултата“ (Филиповић, J. et al. 2009:209). Ефективност је латинска реч и преводи се на српски језик као делотворност и представља кључну димензију квалитета. Ефективност значи радити праве ствари. Према Исаку Адижесу, ефективност се дели на краткорочну и дугорочну. Краткорочна ефективност значи да је организација ефективна ако су њене краткорочне активности функционалне (Adižes, I. 2004: 34), односно ако испуњавају тренутне одлуке или циљеве. Дугорочна ефективност значи да организација постиже сврху свог постојања (Adižes, I. 2004: 35). Сврха постојања полиције јесте смањење ризика и претњи од криминалитета на меру која омогућава грађанима и комплетној заједници сигурност, а тиме и квалитетан живот и несметано функционисање. Дугорочну ефективност у области супротстављања криминалитету није могуће постићи без квалитетних стратегија и њиховог озбиљног спровођења. Ефикасност је, према стандарду ISO 9000:2005, дефинисана као „однос остварених резултата и употребљених ресурса“ (Филиповић, J. et al., 2009: 2010). Ефикасност значи радити праве ствари на прави начин. Ефикасност се са латинског може превести као учинковитост. Ефикасност је мера која показује колико добро организација користи своје ресурсе. Менаџерским (економским) језиком речено, ефикасност представља однос уложеног (људских и материјалних ресурса и времена) и добијеног (резултата). Велики проблем код оцењивања ефикасности рада јесте како осигурати мерила која ће пружити податке на

[16] Интернет: http://www.naslovi.net od 26. 06. 2012. i http://www.nikad-heroin.com od 14. 06. 2012.

[17] Извештаји агенције Ipsos – Strategic marketing и Мисије ОЕБС-а у Републици Србији: „Јавно мњење о реформи полиције за 2008, 2009, 2010.“

основу којих се може извести валидан закључак о квалитету рада полицијске јединице, групе или појединца. Краткорочна ефикасност односи се на појединачне акције полиције и других субјеката, док се дугорочна ефикасност односи на ефикасност организационе структуре, пословних процеса и унутрашњих односа и комуникација, као и на координацију између надлежних субјеката, односно степен њихове увезаности.

Легислативне и институционалне претпоставке ефективности и ефикасности полиције у сузбијању нарко криминалитета чине три међусобно повезане области: 1) области деловања 2) субјекти и 3) нивои деловања. Области деловања су скупови међусобно повезаних и условљавајућих активности, задатака и средстава, као што су: правна средства, стратешко планирање, координација, смањење понуде, смањење потражње и интегрисана база података; 2) субјекти су државни органи и међународне организације које су надлежне, компетентне и заинтересоване за сузбијање нарко криминалитета. У првом реду то је полиција, затим правосудни органи, службе безбедности, Министарство финансија, систем здравствене заштите, систем образовања, локална самоуправа и међународне организације (*INTERPOL, UNODC, WHO, EMCDDA, Europol, Eurojust, Pompidou grup Saveta Evrope, INCB, CND*, и друге); 3) нивои деловања субјеката су организационе форме које подразумевају различит територијални опсег и различите субјекте укључене у сузбијање нарко криминалитета, почев од међународног, преко националног, регионалног, градског, односно општинског до локалног нивоа (једно насеље, месна заједница, кварт, и сл.). Наведени институционални оквири неопходни су за разматрање кавалитативних димензија ефективности и ефикасности полиције у сузбијању нарко криминалитета, јер је полиција у својим стратешким и оперативним активностима увезана са другим наведеним субјектима. Премда је полиција кључни субјекат планираних активности у процесу сузбијања нарко криминалитета, она је само један део система интегралне безбедности у овој области. На графикону 3. дат је сликовит приказ институционалних оквира/претпоставки неоподних за остваривање ефективности и ефиксности полиције у сузбијању нарко криминалитета.

Графикон 3. Пирамидална структура сузбијања нарко криминалитета: области деловања, субјекти и ниво деловања

Области деловања

Правна средства чине национално законодавство и међународна правна акта – конвенције и протоколи. Успостављање савременог и свеобухватног законског оквира у складу са релевантним међународним стандардима представља један од кључних системских услова за ефикасну борбу против нарко криминалитета у Србији, посебно његових организованих форми. Законом о психоактивним контролисаним супстанцама,[18] уведен је појам

[18] *Службени гласник РС*, број 99/10.

психоактивних контролисаних супстанци (у даљем тексту: ПАКС) које обухватају: опојне дроге/наркотике, псхихотропне супстанце, производе биолошког порекла који имају психоактивно дејство и друге ПАКС. Овим законом уређују се услови за производњу и промет ПАКС; услови и поступак за издавање дозволе за производњу, промет, извоз, увоз и транзит ПАКС; услови за гајење, прераду и промет биљака од којих се могу добити ПАКС; примена ПАКС; надзор над спровођењем Закона.[19] Закон о супстанцама које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога и психотропних супстанци,[20] којим се регулише надзор над производњом и прометом прекурсора, донет је 2005. године. Поред ових *lex specialis* закона, значајну улогу имају и закони који се односе на борбу против организованог криминалитета, као што су: Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма, Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, а такође и Кривични законик и Законик о кривичном поступку, и др. Статус сведока сарадника, улога прикривеног иследника, обим контролисане испоруке, могућност примене специјалних истражних техника и у фази припремања кривичног дела организованог криминалитета и други законски институти су веома важне претпоставке ефективности и ефикасности супротстављања организованом нарко криминалитету. Упркос великом броју закона у Србији неспороно постоји слој сумњиво богатих лица, који највероватније не би могли ваљано објаснити порекло своје имовине и који су вешто "опрали" незаконито стечен новац. Такође, има особа које се и даље богате на сумњивим основама, међу којима је врло вероватна основа недозовљена трговина дрогом. Очигледно је да у дугорочној ефективности и ефикасности акција против организованог криминалитета, тиме и нарко криминалитета као његове подврсте, недостаје Закон о испитивању порекла имовине и његова доследна примена у пракси. На међународном плану Србија је потписница Јединствене конвенције УН о опојним дрогама из 1961. године, која је измењена и допуњена Протоколом из 1972. године, затим Конвенције о психотропним супстанцама из 1971. године и Конвенције против недозвољене трговине опојним дрогама и психотропним супстанцама из 1988. године. Међународна правна документа представљају основу за интервенције УН у области дрога, што, уз сарадњу са

[19] Напомена: ступањем на снагу Закона о психоактивним контролисаним супстанцама престали су да важе Закон о производњи и промету опојних дрога ("Службени лист СРЈ", број 46/96 и "Службени гласник РС", бр. 37/02 и 108/05) и Закон о одређивању органа за вршење одређених послова у области производње и промета опојних дрога ("Службени гласник РС", број 8/80).

[20] *Службени гласник РС*, број 107/05.

агенцијама и телима УН у области политике дрога, представља јединствени део националне политике за борбу против дрога.

Стратешко планирање, схваћено као целовит процес стратешке анализе, формулације/избора и евалуације спроведених стратешких и пратећих акционих планова, представља веома значајну претпоставку дугорочној ефективности и ефикасности супротстављања нарко криминалитету. Влада Србије је донела две значајне стратегије у овој области: *Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији за период 2009–2013* и друга стратегија под истим називом за период 2014–2021. Општи циљ прве стратегије био је унапређење и очување здравља становништва смањењем коришћења дрога и штетних последица проузрокованих злоупотребом дрога, док су се посебни циљеви односили на координацију активности у борби против нарко криминалитета, смањење понуде дрога, смањење потражње дрога и развој интегрисане базе података. При истеку ове стратегије и њеног акционог плана, уз подршку UNODC-а и експерата ЕУ, спроведена је евалуација њене ефективности и ефикасности, као и оствареног утицаја и одрживости. Евалуација је показала одређен степен остварења дугорочне ефективости, јер је евидентиран битан напредак ка остварењу циљева утврђених Стратегијом. Конкретно, подстакнут је развој капацитета – основана је мултиресорна Комисија за ПАКС као координационо тело Владе у 2011, унапређена је превенција и пружање услуга, итд. Међутим, дугорочна ефикасност показала је одређене недостатке. Главни недостаци односили су се на лошу оперативну координацију свакодневних активности (расипање енергије и дуплирање активности), неодостатак сарадње са локалном самоуправом, лоша обавештајна делатност – прикупљање, обрада и анализа података о дрогама, непостојање јасних смерница за спровођење планираних активности, непостојање ефикасног система раног упозоравања, рехабилитације и реинтеграције, итд.[21] Поред наведених, у сузбијању нарко криминалитета значајну улогу имају и друге безбедносне стратегије Владе Р Србије, као што су: Национална стратегија за борбу против организованог криминала (2009) и Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији (2012), Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма (2008), Стратегија безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020.

Координација надлежних служби и институција на националном, градском, односно општинском и локалном нивоу представља битан предуслов за ефективно и ефикасно сузбијање нарко криминалитета. Заправо, један од главних циљева стратешког планирања јесте координирање рада свих релевантних субјеката, како би сви они били усмерени ка стретешким

[21] *Стратегија за борбу против дрога 2014-2021.*

приоритетима и циљевима и тиме се ресурси организација користили на рационалан начин. Као процес и део свеукупне стратегије сузбијања нарко криминалитета, координација мора бити заснована на ваљаним механизмима, као што су: вертикална (по нивоима) и хоризонтална (по различитим службама) координација; подела посла, задатака, овлашћења и одговорности, тако да нема преклапања и непокривених области; тимски рад; правила комуникација и извештавања; координациона тела и координатори, итд. Полиција, као главни стуб борбе против нарко криминалитета, највише је одговорна за осмишљавање и одвијање процеса координације на свим нивоима, са свим субјектима а посебно са правосуђем, Управом царине, Управом за спречавање прања новца, службама безбедности, пореском полицијом, здравством, органима локалне самоуправе, као и међународним институцијама. Поред тога, полиција мора имати сопствене механизме унутрашње координације, како по нивоима, тако и између различитих служби које су укључене у сузбијање нарко криминалитета, у првом плану: криминалистичке полиције (Служба за борбу против организоавног криминалитета, Служба за криминалистичко обавештајне послове и прикривене иследнике, Служба за криминалистичку аналитику, Служба за истраживање теоризма, итд.), граничне полиције, саобраћајне полиције, полиције опште надлежности, специјалних јединица, итд.

Смањење понуде дрога обухвата обавештајно безбедносне, у првом плану полицијске мере, усмерене на смањење производње, трговине и дистрибуције дрога, са посебним фокусом на превенцију организованих форми нарко криминалитета. Овај део стратегије сузбијања нарко криминалитета подразумева интегрисану и појачану контролу државне границе и заједничке акције граничних служби (гранична полиција, царина, фитосанитарна и пољопривредна инспекција), затим обавештајно-аналитичке активности на свим нивоима, ради таргетирања и праћења организованих нарко криминалних група, спровођења планираних превентивних и репресивних акција; појачане мере безбедности саобраћајне полиције у контроли саобраћаја, итд., све до сузбијања организоване препродаје дрога на улицама и у школским установама. Поред наведеног, активности полиције у смањењу понуде дроге, треба да буде усмерена на спречавање "прања" новца, откривање илегалних лабораторија синтетичких дрога, појаву нових дрога, прекурсора и наркотичких комбинација, као и на производњу, промет и чување супстанци (прекурсора) које могу послужити за прављење дрога. Смањење понуде дрога у Србији је део регионалне и светске политике смањења понуде дрога, те је с тога сарадња полиције и других безбедносних служби Србије са међународним организацијама у овој области нужност за ефективно и ефикасно испуњавање стратешких циљева.

Смањење потражње дрога подразумева скуп свеобухватних мера и активности које имају за циљ смањење броја корисника дрога, смањење

социјалних и здравствених последица коришћења дрога и помоћ у рехабилитацији и реинтеграцији бивиших зависника у друштво. С обзиром да је зависност од дрога комплексан синдром, којег чине здравствене и психосоцијалне детерминанте, то је стратешки избор смањења потражње дрога комплексан захтев, којег чине програмиране, планиране и интегративно организоване мере надлежних субјеката друштва. Програми смањења штете имају за циљ да минимизирају здравствене и социјалне ризике и штетне последице настале злоупотребом дрога. Спровођење програма смањења потражње за дрогама мора да буде организовано приоритетно на локалном нивоу, због чега је важно укључити локалне власти и успоставити добру комуникацију и сарадњу међу стручњацима за болести зависности и доносиоцима одлука. У оквиру смањења потражње дрога полиција има реалне оперативне могућности. Тако, на пример, полиција може да у оквиру примарне превенције учествује у едукацији ученика, наставника и родитеља у школама о штетности употреба дрога, раном откривању симптома њихове употребе и смањењу фактора ризика у школском окружењу. Такође, полиција са локалним властима и другим субјектима локалног простора може кроз примену превентивних стратегија и програма Рад полиције у заједници, као што су едукативни програми, промотивне кампање о здравом стилу живота, информисање путем медија, личним примером здравог начина живљења, итд., пружити значајан допринос на овом пољу. Надаље, значајна је превентивна усмереност полиције на популацију са појачаним степеном ризика од употребе дрога, као што су деца и млади смештени у установе социјалне заштите, LGBT особе, осуђивана лица и други. У рехабилитационом току и социјалној реинтеграцији од полиције се најпре очекује поштовање људских права, да пружа савете лицима са криминалним досијеом пуштеним на слободу да се не врате у криминал и да се не изопште из друштва, итд.

Интегрисана база података представља дизајн информационе технологије, која треба да обезбеди унос, обраду и анализу прикупљених сирових података и информација о свим важнијим питањима нарко криминалитета на националном нивоу. Такође, интегрисана база података о нарко криминалитету требала би да буде само део јединствене базе података о криминалитету и другим безбедносно угрожавајућим појавама, коју би могли да похрањују и користе сви субјекти безбедности – државни органи, под одређеним процедуралним условима. Подаци у интегрисаној бази података требало би да се највише односе на организоване криминалне групе, њихове чланове, активности и међусобне везе, тако да се стратегија полиције и осталих субјеката може усмерити од организованих криминалних група према могућим кривичним делима, што чини суштину примарне превенције. О превентивном значају прикупљања информација на терену и интегрисаној бази података безбедносних служби, можда веома добро илуструје најсвежији пример безбедносних служби Русије – руски председник Владимир Путин је,

поводом дана снага безбедности Русије, изјавио да су руске службе безбедности у 2015. години спречиле више од 30 терористичких напада.[22] Поред наведеног, интегрисана база података требало би да буде усклађена са међународним системима за праћење у области дрога, као што то имају EMCDDA i *Pompidou Group*, Савета Европе. Уједначеност у прикупљању, обради и тумачењу података пружа могућност за ефикасну комуникацију са међународним партнерима и значајно унапређење сарадње. За сада, полиција Републике Србије располаже са више одвојених база података о криминалитету и другим безбедносно угрожавајућим појавама. Последњих година, у склопу пројекта увођења и развоја модела полицијског менаџмента, познатог под називом *Intelligence Led Policing*, ради се на интегрисању постојећих база података о криминалу и оспособљавању кадрова за обраду сирових информација и сачињавање аналитичких производа, као што су стратешка и оперативна процена криминала, профил проблема и профил мете (безбедносно интересантних лица и група). Наведени аналитички материјали пружају ваљан информациони основ менаџерима у области безбедности, у првом плану полицији, за доношење квалитетних одлука о предузимању оперативних акција.

4) СТАТИСТИЧКИ ПОКАЗАТЕЉИ ЕФЕКТИВНОСТИ И ЕФИКАСНОСТИ ПОЛИЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У СУЗБИЈАЊУ НАРКО КРИМИНАЛА

Огромна профитабилност која се стиче недозвољеном трговином психоактивним контролисаним супстанцама – дрогама, како је наведено у уводу рада, представља сталан извор претњи по безбедност и здравље човечанства. Профитабилност је основни генератор прихватања високог степена ризика лица и криминалних организација које се баве тим недозвољеним послом, као и прилгођавања и усавршавања начина производње, транспорта и растурања. Скоро као по правилу, када дрога доспе у нашу земљу, она је у знатно мањим количинама у односу на земљу порекла одакле је пошиљка кренула и/или стигла у најближу земљу као прво одредиште за прихват "робе" (нпр. релација Колумбија, Шпанија). Тако, на пример, власти Колумбије и Еквадора су дана 18.12.2015. заједничким акцијама у водама Тихог океана, код острва Галапагос, претресањем брода-подморнице запленили три метричке тоне кокаина (око 2.722 килограма).[23] Слично томе, полиција Шпаније је дана 12.12.2015. запленила 1,4 тоне кокаина

[22] Интернет: http://www.pravda.rs/2015/12/19/putin-o-svetskom-ratu-teroristi-objavljuju-rat-civilizaciji/, 19.12.2015.

[23] Интернет: http://chatc.viber.com/kurir, 18.12.2015.

компресованог тако да личи на дрво и угаљ.[24] Из тих првих дестинација дрога се према другим земљама углавном дистрибуира у знатно мањим количинама, различитим превозним средствима и методама прикривања (нпр. имплантати за повећења груди, перика, гипсане облоге, пошиљке лимуна, ананаса, итд.), што битно отежава њено откривање. Због тога, мање земље у унутрашњости, попут Србије толике количине дроге – кокаина или хероина, могу да заплене тек за десетину година, па чак и више. Тако, на пример, у периоду 2000-2008, када је дошло до великог повећања промета дрога, на територији Републике Србије заплењено је 71,6 кг кокаина, 2,43 тона хероина, 15,9 тона марихуане, 90,8 кг. хашиша и 2,14 милиона таблета екстазија. Такође, у периоду 2002-2007, у Републици Србији су у успешним акцијама откривене четири илегалне лабораторије дрога са савременом опремом и могућношћу производње великих количина синтетичких дрога.[25] У табели 1. дати се подаци који показују резултате полиције Србије на заплени различитих врста дрога у периоду 2010-2014 (пет година). Подаци се доносе на МУП Р Србије у целини, на Службу за борбу против организованог криминала СБПОК и десет, од укупно 27 подручних полицијских управа које су имале највише заплена дрога у наведеном периоду. Податке о заплени дрога у наведеном периоду пружила је Управа за аналитику МУП-а Р. Србије.

Табела 1. Статистички преглед резултата МУП-а Р Србије у заплени дрога за период 2010–2014.

Полицијска управа	**Заплена дрога**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Република Србија	Број заплена	5701	5253	5045	6169	6217
	Укуп. у грам	1702820,51	1407761,98	2389646,72	3423741,04	2825851,49
	Хероин	246491.02	64865,83	55056,02	56560,35	155689,22
	Марихуана	1363954.03	999199,3	2220891,46	3043161,36	2013181,28
	Кокаин	7623.07	5961,6	3798,64	71381,19	4047,54
	Амфетамин	6052.65	4746,47	12874,83	22042,38	22250,22

[24] Интернет: http://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:581061-Spanija-Zaplenjeno-14-tone-kokaina-prerusenog-u-drvo-i-ugalj, 12.12.15.

[25] *Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији за период од 2009 до 2013. године.*

Полицијска управа	Заплена дрога	2010	2011	2012	2013	2014
Београд	Број заплена	1937	2045	2042	2696	2666
	Укуп. у грам	318336.22	369207.66	362791.52	241554.2	153691.29
	Хероин	161506.83	34429.77	10517.18	6768.81	7438.35
	Марихуана	145753.9	203330.67	337104.07	229129.83	127653.32
	Кокаин	5135.28	2529.07	1515.07	1290.16	1813.98
	Амфетамин	2568.66	1098.05	1342.1	3960.37	11260.03
Нови Сад	Број заплена	714	608	541	563	672
	Укуп. у грам	126495.13	53085.34	85639.73	181820.16	382098.77
	Хероин	22479.82	3588.5	3064.19	5535.34	8230.64
	Марихуана	52655.7	19985.27	32511.42	6566.45	81013.04
	Кокаин	248.88	93.2	1256.14	68477.2	222.75
	Амфетамин	1648.91	628.05	2248.15	9038.91	1746
Ниш	Број заплена	443	573	338	426	438
	Укуп. у грам	125522.24	89253.64	41022.06	72228.91	52707.59
	Хероин	6351.52	1889.9	2295.71	384.65	576.5
	Марихуана	118983.82	84719.39	37076.1	70694.88	52072.51
	Кокаин	7.4	1.8	26.13	178.72	15.34
	Амфетамин	80.9	3.8	4.93	22.62	22.05
Крагујевац	Број заплена	165	134	140	176	117
	Укуп. у грам	485207.78	101863.78	702596.55	237262.77	376330.99
	Хероин	1362.34	1577.3	3039.16	246.42	3592.37
	Марихуана	483565.73	100149.15	691788.87	236147.48	372352.04
	Кокаин	19.03	19.53	52.53	232.66	14.87
	Амфетамин	216.78	40.48	7624.9	619.14	260.9

Полицијска управа	Заплена дрога	2010	2011	2012	2013	2014
Шабац	Број заплена	223	205	237	219	241
	Укуп. у грам	37549.82	45009.91	71228.27	51814.28	8125.96
	Хероин	418.29	309.69	194.41	371.75	741.91
	Марихуана	36828.57	43998.2	70944.2	50759.43	6368.74
	Кокаин	117.7	423.14	3.5	67.6	9.5
	Амфетамин	75.2	98.56	64.18	547.5	809.73
Краљево	Број заплена	150	112	95	142	172
	Укуп. у грам	24792.1	70145.03	134695.31	148520.07	103080.89
	Хероин	982.66	6060.79	2952.4	380.81	147.32
	Марихуана	23258.93	63871.94	131740.11	147918.53	102774.53
	Кокаин	519.01	3.2	0	4.3	115.52
	Амфетамин	31.5	209.1	2.8	9.46	38.82
Крушевац	Број заплена	173	124	145	160	117
	Укуп. у грам	44728.33	30394.08	26054.64	32235.65	10485.55
	Хероин	160.19	55.56	62.11	113.94	194.26
	Марихуана	44531.87	30295.06	25955.07	31991.01	9933.17
	Кокаин	32.57	27.09	0	35.34	0.39
	Амфетамин	0.95	16.37	0.74	3.63	357.66
Пирот	Број заплена	153	95	116	101	100
	Укуп. у грам	66822.8	22176.5	33567.26	21960.63	16952
	Хероин	20617.8	21.2	22599.6	11.53	8509.6
	Марихуана	21510.4	4571.6	10569.31	8256.3	1085.53
	Кокаин	11.5	6.8	26.15	17	20.5
	Амфетамин	1029.3	2	125.9	65	39.97

Полицијска управа	Заплена дрога	2010	2011	2012	2013	2014
Суботица	Број заплена	86	75	158	158	115
	Укуп. у грам	17630.83	103938.21	95742.87	95742.87	101968.93
	Хероин	1089.4	5.2	228.6	228.6	3270.15
	Марихуана	16464.6	6321.41	95016.6	95016.6	86244.98
	Кокаин	8.8	138.9	111	111	0
	Амфетамин	0	178.6	369.57	369.57	327.6
Панчево	Број заплена	187	147	157	129	183
	Укуп. у грам	41613.39	86730.93	59046.82	119734.49	32502.41
	Хероин	195.99	60.5	118.1	39.02	244.93
	Марихуана	41375.49	86628.56	58643.45	119165.78	31912.37
	Кокаин	30.2	0	0	0.44	0.5
	Амфетамин	11.71	41.87	284.04	190.45	344.61
СБПОК	Број заплена	8	10	6	19	11
	Укуп. у грам	64935.76	53066.22	270209.08	251525.56	211365.82
	Хероин	3916.66	8333.87	37995.52	1681.85	5457.92
	Марихуана	61018.6	42036.36	266411.74	192613.74	201497.9
	Кокаин	0.5	2695.99	0	895.52	161.67
	Амфетамин	0	0	0	5953.45	4095.06

На основу статистичких података из горње табеле може се видети да у посматраном петогодишњем периоду, који се поклапа са периодом развоја Стратегије за борбу против дрога у Републици Србији, за период од 2009. до 2013 постоји нелинеаран раст броја заплена дрога: хероина, марихуане, кокаина и амфетамина, које су најзаступљеније на домаћем тржишту дрога. Наиме, у последњој посматраној 2014. години забележен је раст заплена за око 9% у односу на прву посматрану 2010. годину. У оквиру тог периода 2012. је година минималне заплене, што је за око 11,5% мање од 2010. С обзиром на то да се повећавањем броја заплена дроге повећава број откривених и

процесуираних лица и тиме смањује понуда дрога, може се закључити да је остваривање стратешког циља смањење понуде дрога у посматраном периоду било различитог нивоа ефективности, са две године пада и последње две године пораста. Број заплена, међутим, не мора да буде у сразмери са количином заплењене дроге. То је разумљиво пошто пошиљке/контигенти дрога које транзитирају или остају у нашој земљи стижу у веома различитим паковањима и количинама. Тако, на пример, у 2010. години минималне заплене, одузета је највећа количина хероина, 246, 5 килограма, што је за око 37% више него у 2014. када је забележен максималан број заплена. Свакако да у калкулацију ефективности улази и количина заплењене дроге. Количина је веома битна, јер што количина одузете дроге већа, то су мање могућности њеног даљег растурања, односно понуде. Непропорционалан однос између броја заплене и количине заплењене дроге у посматарном периоду компликује прецизно изражавање ефективности полиције у сузбијању нарко криминалитета. Могла би се развити дискусија на питање који фактор има већу специфичну тежину, односно већи утицај на смањење понуда дрога, број заплена или количина заплењене дроге. Ради постизања веће ефективности у смањењу понуда дрога треба тежити конзистентном повећању и броја заплена и количине заплењене дроге, посебно оних врста које брже односе људске животе и теже нарушавају здравље. Да би се добила још јаснија слика, односно прецизније одређење дугорочне ефективности полиције у сузбијању криминалитета, морају се у укупно разматрање узети још неколико важних фактора. То су: 1) тренд кривичних дела нарко криминалитета у одређеном периоду, 2) тренд повећања или смањења броја зависника од дрога, 3) тренд повећања или смањења старосне доби оних лица која постају зависници од дрога, и 4) тренд повећања или смањења цене наркотичких средстава на домаћем тржишту дрога. Већ је констатовано да постоји тренд раста кривичних дела нарко криминалитета код пунолетних и малолетних лица, зависници од дрога постају све млађе особе и да цена наркотика постаје све нижа и доступнија већем броју уживалаца. Наведени трендови индицирају на све веће количине дрога на домаћем тржишту и последично на већи број кривичних дела које остаје непознато органима формалне социјалне контроле. Дакле, упркос појачаним активностима полиције у 2013. и 2014. години, не може се закључити да је то довело до значајног побољшања ефективности у сузбијању нарко криминалитета у наведеном периоду. Да је период знатно дужи од посматраних пет година, чињенице би могле довести до закључка да полиција и друштво полако губи битку против нарко картела и босова. Уколико би повећану активност полиције, односно видно боље резултате, пратио све мањи број зависника од дрога, ако би се смањивао распон година уживалаца, уместо што се проширује и на доле и на горе, и ако би било све мање кривичних дела тамне бројке, могло би се говорити о значајно бољој ефективности, односно смањењу понуде дрога и остварењу основног циља

стратегије борба против дрога – омогућавање безбеднијег и здравијег живота грађана. Посматрајући активности полиције по регионима, односно подручним полицијским управама види се да Полицијска управа за град Београд има највише заплена у посматраном периоду. Посматрано у апсолутним бројкама, тај број скоро равномерно расте из године у годину. Остале подручне полицијске управе имају знатно мање заплена, при чему код половине броја посматраних управа постоји тенденција мањег пада активности полиције. Београд међутим, у односу на број становника (1.659.440) нема израженије резултате у запленама од осталих градова, као што су на пример Нови Сад (341.625) или Ниш (260.257). Опште је позната чињеница да је дрога већ дужи низ година присутна у свим деловима наше земље, по чему нисмо изузетак у односу на остале земље Европе и света. Полицијске управе које се граниче са другим државама имају по статистици веће појединачне заплене, јер свој рад координирају са царином и граничном полицијом која у свом раду користи разна техничка средства (скенере, фиксне и мобилне бустере, службене псе, и др.) у откривању наркотика. У односу на врсте дрога, на домаћем тржишту судећи по количинама заплењене дроге, највише присутна је марихуана, а најмање кокаин, што је разумљиво, јер је забележено да се марихуана може узгајати и у нашој земљи, док су по кокаину познате латиноамеричке државе. Просуђивање о ефикасности полиције у сузбијању нарко криминалитета није могуће само на основу статистичких података, већ и коришћењем студије случаја. Један од најбољих примера у пракси полиције Србије последњих година, који може послужити за процењивање ефикасности полиције у сузбијању нарко криминалитета јесте случај др Милана Зарубице. Наиме, у мају 2011. године ухапшен је по други пут др Милан Зарубица, који је у својој фабрици у Старој пазови и на Авали илегално прерађивао и производио огромне количине амфетамина у таблетама, што је било намењено за продају дилерима у Македонији и Црној Гори. Том приликом је заплењена велика количина разних контролисаних супстанци у вредности од око 10 милиона долара.[26] Зарубица је, иначе, већ био хапшен почетком 2003. године због тајних лабораторија дроге – екстазија у Старој Пазови, Шимановцима и Угриновцима. Операција под шифром "Београд" је до тада била највећи успех српске полиције. У њој је учествовало 312 полицајаца Полицијске управе за град Београд, 98 припадника БИА и 30 припадника САЈ-а. Операција је имала и међународни карактер, јер су прве информације о постојању тајне фабрике дошле од америчке Агенције за сузбијање дрога (DEA). Међутим, у вези са наведеним случајем остало је у јавности непознаница како је др Зарубица успевао да се снабдева из иностранства бензин-мезил-кетоном БМК – контролисаном хемијском супстанцом у великим количинама дуже времена,

[26] Internet: http://www.blic.rs/vesti/hronika/otkrivene-tri-laboratorije-milana-zarubice-za-proizvodnju-droge/np1xtp2, 30.12.2015.

затим како код њега није откривен хероин, у чију израду улази и анхидрид сирћетне киселине, а нађено је у његовим складиштима више тона, и где је 50 милиона евра колико је процењено да је зарадио производњом екстазија.[27] Краткорочна и дугорочна ефикасност сузбијања нарко криминалитета постижу се када полицијске истраге не трају дуго, у условима максималне конспирације, сталног струјања података и информација, сачињавања аналитичких материјала и добре координације надлежних служби, укључујући и стране агенције. Насупрот томе, у случају претерано дугих полицијских истрага, нарко босови и картели зарађују, полицијске информације почињу да „цуре", а јавност с правом почиње да сумња и у способност полиције и у њихову вољност и моралност. Такође, у процени ефикасности потребно је поставити питања о степену искоришћености ресура који су били на располагању или су могли бити на располагању, те да ли је при томе било расипања финансија, времена, енергије и материјала, итд.

5) ИЗВОРИ

- *Daily Mail* UK, 29.6.2008.
- Internet: http://www.blic.rs/vesti/hronika/otkrivene-tri-laboratorije-milana-zarubice-za-proizvodnju-droge/np1xtp2, 30.12.2015.
- Адижес, Исак, *Управљање променама*, Институт Адижес, Нови Сад, 2004.
- Бошковић, Мило, Скакавац, Здравко, Организовани криминалитет – карактеристике и појавни облици, Факултет за правне и пословне студије др „Лазар Вркатић", Нови Сад, 2009.
- Закон о психоактивним контролисаним супстанцама, *Службени гласник РС*, број 99/10).
- Закон о супстанцама које се користе у недозвољеној производњи опојних дрога и психотропних супстанци, *Службени гласник РС,* број 107/05).
- Извештаји агенције Ipsos – Strategic marketing и Мисије ОЕБС-а у Р. Србији: „Јавно мњење о реформи полиције за 2008, 2009, 2010."
- Интернет: http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=433136, 13.12.2015.
- Интернет: http://chatc.viber.com/kurir, 18.12.2015.
- Интернет: http://www.batut.org.rs/download/publikacije/Izvestaj%20srpski%20web.pdf,: 16.12.2015.
- Интернет: http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0038-0318/2007/0038-03180701031D.pdf; 17.12.2015.

[27] Internet: http://www.vreme.com/cms/view.php?id=332939, dana 30.12.2015.

- Интернет: http://www.informer.rs/vesti/svet/46361/RUSI-PROVALILI-ERDOGANA-Otkriveno-zasto-Turska-preti-ratom, 18.12.2015.
- Интернет: http://www.informer.rs/vesti/svet/46361/RUSI-PROVALILI-ERDO GANA-Otkriveno-zasto-Turska-preti-ratom, 18.12.2015.
- Интернет: http://www.naslovi.net, 26. 06. 2012. i http://www.nikad-heroin.com, 14. 06. 2012.
- Интернет: http://www.pravda.rs/2015/12/19/putin-o-svetskom-ratu-teroristi-objavljuju-rat-civilizaciji/, 19.12.2015.
- Интернет: http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=433136, 13.12.2015.
- Интернет: http://www.vreme.com/cms/view.php?id=332939, 30.12.2015.
- Интернет:http://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:581061-Spanija-Zaplenjeno-14-tone-kokaina-prerusenog-u-drvo-i-ugalj, 12.12.15.
- Килибарда, Биљана, Мравчик, Виктор, Сиероловски, Јануш, Гудељ Ракић, Јелена, Мартенс, Маркус Себастиан, *Национално истраживање о стиловима живота становништва Србије 2014. године – коришћење психоактивних супстанци и игре на срећу*, Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, Београд, 2014.
- Клисарић, Милан, Скакавац, Здравко, *Актуени трендови стања криминалитета пунолетних лица у Републици Србији*, часопис Европско законодавство, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2015.
- Публикација „Првих шест година“, Специјалног тужилаштва за организовани криминал, Београд, 2009.
- Републички завод за статистику, објављени билтени: бр. 558: „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2011 – Пријаве, оптужења и осуде“, 559 „Малолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2011 – Пријаве, оптужења и осуде; 589 „Малолетни учиниоци кривичних дела – пријаве, оптужења и осуде 2013.“ У Републици Србији, Београд 2011. и 2013.
- Саопштење СК 12 од 15.07.2013: „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2012.“
- Саопштење СК11 од 15. 07. 2013: „Малолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2012.“
- Саопштење СК11 од 15. 07. 2014: „Малолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2013.“
- Саопштење СК12 од 15.07.2014: „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2013.”
- Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији за период од 2009. до 2013.
- Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији за период од 2013. до 2021.

• Филиповић, Јован, Ђурић, Младен, *Основе квалитета*, Факултет организационих наука, Београд, 2009.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Стратешко планирање, односно усвојене стратегије и акциони планови за сузбијање/борбу против нарко криминалитета је основно менаџерско и оперативно средтво за остаривање дугорочне ефективности и ефикасности рада полиције и других субјеката укључених у ту борбу. Веома комплексна проблематика сузбијања нарко криминалитета захтева коплексан одговор друштва, како у превентивном тако и у репресивном виду супротстављања. Да би полицијске активности у борби против нарко криминалитета имале карактер дугорочно ефективних и ефикасних акција, потребно је континуирано, планско и координирано деловање са свим одговорним субјектима, наведеним у овом раду, како на националном, тако и на међународном плану. На локалном нивоу полиција мора бити знатно присутнија на терену, односно на јавним местима и да има што више контаката са грађанима свих структура. Наглашен репресиван рад полиције у последњих двадесет година, патролирање колима, а не и пешице, битно је удаљио полицију од грађана, смањио поверење у њихов рад, а тиме и значајан прилив информација о свим проблемима локалног карактера, па и у области нарко криминалитета. Ако истраживања на националном нивоу показују да преко 95% младих зна ко продаје дрогу и где је може набавити, онда је то значајна информација за полицију коју треба искористити. За приступ тим информацијама, односно њиховим изворима потребан је активан приступ полиције. Инеретност и чекање на позив за интервенцију нису претпоставке ефективности. Решење активног приступа јесте имплементација и развијање стратегије и програма, познатог под називом „Рад полиције у локалној заједници“, који се у нашој земљи још увек не препознаје у пракси. У том смислу треба искористити позитивна искуства земаља Европске уније и њихову добронамерност да искуства, стратегије и програме из те области пренесу и у нашу земљу. На националном и међународном нивоу основна претпоставка дугорочне ефикасности представља координација и заједничко деловање полиције и других субјеката, као и интегрисана база података о криминалитету, у оквиру чега и о нарко криминалитету, његовим узроцима, носиоцима, каналима, криминалној методици и тактици и другим обележјима. Као модел интегрисане базе података и интегрисаног безбедносног менаџмента може послужити споменути модел безбедносног менаџмента *Intelligence Led Policing (ILP).* Полиција Републике Србије је последњих година у склопу свог реформисања, започела увођење ILP модела у сарадњи са полицијом Краљевине Шведске, али се суочава са јаким отпором променама,

од којих су најизраженији слаба подршка стратешког менаџмента полиције и разједињеност података о криминалитету у више сепаратних база података.

Поред наведеног, за праћење и евалуацију дугорочне ефективности и ефикасности сузбијања нарко криминалитета, потребна је дугорочна стратегија, са мандатом и дуже од пет година, као што је друга Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији за период од 2014. до 2021. године, као и увезаност са другим националним стратегијама у области сузбијања криминалитета, које су донете и које се активно спроводе.

УДК: 314.151.3+338.48-52(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 322–331
Изворни научни рад

доц. др Далибор КЕКИЋ
проф. др Дане СУБОШИЋ
проф. др Обрад СТЕВАНОВИЋ[1]

ИНКЛУЗИЈА МИГРАНАТА КРОЗ СПОРТСКЕ АКТИВНОСТИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

Inclusion in society is one of the priorities of EU policy. The values in sport are related to equal opportunities and fair play, which are also the European values. Community building and the fight against xenophobia and racism are one of the basic values and benefits of sport, and thus it represents the potential for a significant contribution to the integration of migrants in the EU. Under-representation of migrants and their exclusion from leadership positions in sport, and the lack of progress of minorities in positions in sports clubs and associations is a public secret in European sport. Network inclusion through sport (Sport Inclusion Network – SPIN) is a project designed to promote the inclusion and participation of ethnic minorities, migrants and other third-country nationals (including refugees) through sport across Europe. SPIN project gathers amalgam of experienced national key players in the field of combating intolerance and discrimination in sport, including the organization FairPlay-VIDC, the Italian association "Sport for All" (Unione Italiana Sport per Tutti – CSPI), the Football Association of Ireland – FAI, the Portuguese Union of professional players (SJPF), migrant human rights organization "Mahatma Gandhi" from Hungary,

[1] Криминалистичко-полицијска академија, Београд. Е-маил: daliborkekic@yahoo.com. Рад је реализован у оквиру пројекта „Ефекти примењене физичке активности на локомоторни, метаболички, психо-социјални и васпитни статус популације Републике Србије“ под бројем III47015, а као део потпројекта „Ефекти примењене физичке активности на локомоторни, метаболички, психо-социјални и васпитни статус популације полиције Републике Србије“ који се финансира од стране Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије – Циклус научних пројеката 2011-2016.

multicultural Finnish sports initiative "Liikkukaa" and the German Association "Camino", which is professionally engaged in the research of sport and youth. As a result of the SPIN project, a guide to good practice was created, which represents a set of examples of how to incorporate migrants into and through sport. This guide aims to promote new ideas on how we need to do in terms of involvement in sport and to facilitate the exchange.

Key words: sport, European Union, migrants, physical activity.

1) СВРХА

Европска комисија олакшава размену добре праксе за интеграцију мигранта. Тако је у јануару 2016. године Европска комисија почела прикупљање информација о фудбалским актерима, како би нагласила релевантне иницијативе у свету фудбала, као и заинтересоване стране. Еразмус програм у области спорта има за циљ да развије европске димензије у спорту и да ојача сарадњу између спортских организација. У 2014. години примери пројеката који се односе на социјално укључивање мигранта: 1) Европска мрежа за инклузију кроз спорт (European Sport Inclusion Network) – промовисање једнаких могућности мигранта и мањина кроз волонтирање у спорту (спроводи га Бечки институт за међународни сарадњу и дијалог – *Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation*); 2) социјална инклузија и волонтирање у спортским клубовима у Европи (реализује га Универзитет у Сиданску – *Syddansk Universitet*). Резолуција Савета и представника влада држава-чланица о Радном плану ЕУ у области спорта (2014–2017) обухвата, између осталих, у Анексу I и питање учешћа у спортским такмичењима скрајнутих група и мигранта.[2] Без обзира што су национални спортски програми смештени у националном контексту, који има за циљ да укључи мигранте и етничке мањине, ипак зависи у великој мери од тога колико је свест порасла за овај проблем, прво на политичком нивоу и друго на нивоу великих кровних организација. Каузално истраживање и потенцијал за спорт као средство инклузије може утврдити и мобилисати ионако ниску заступљеност мигранта у спорту, што се сада доживљава као дефицит. Укључивање у спорт се првенствено усредсређује на увођење мигранта (или других скрајутних група) у спорт и олакшавање пословне способности у спорту. Ови циљеви истовремено пружају предуслов за активирање даљег потенцијала укључивања и стога представљају предуслов за укључивање кроз спорт. Он позива за редовно, дугорочно учествовање у спорту и побољшање атлетских способности и достигнућа. Заснива се на

[2] *Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 21 May 2014 on the European Union Work Plan for Sport (2014-2017)*, OJ 2014/C 183/03, 14.06.2014.

претпоставци да учешће у области спорта већ представља инстанцу инклузије.[3] Учешће у спортском клубу може створити нарочито повољне услове за даље процесе инклузије, јер спортска удружења карактерише чињеница да се обука и тренинзи редовно и скоро увек одржавају без изузетка у групама, и да се спортске активности одвијају у склопу других друштвених активности које пружају додатне могућности за интеркултуралну интеракцију. Спортски клубови могу се сматрати местима за друштвену интеракцију и ангажовање грађана, што омогућава појединцима да стекну искуство и вештине које могу применити у другим друштвеним контекстима, као што су школе, радна места и заједнице, итд. Сходно томе, већина програма широм ЕУ имају за циљ подизање заступљености миграната у спорту. Даљи циљ националних програма често је усмерен на подизање свести и интереса спортских клубова на основном нивоу такмичења за потребе укључивања миграната и укрштања култура. Ово се односи на промену у разумевању укључивања у имигрантским заједницама. Погрешно разумевање инклузије у многим случајевима користи основну премису да се имигранти морају прилагодити домаћем-постојећем друштву и вредностима, али последњих година ипак долази до промена. Плуралистичко интеракционистичко разумевање инклузије све је актуелније и укључивање се овде схвата као међусобни процес учења у којима се превазилазе предрасуде, а ангажовање са другим друштвеним и културним обрасцима посматра се као драгоцен допринос личном развоју, и тако захтева минимум толеранције, сензибилитета и подједнаку отвореност имиграната и староседелаца. У складу с тим, програми раде на промоцији интеркултуралне отворености клубова. На тај начин, на пример, промоција клубова од стране државних органа или националне федерације може да се повеже са међукултурним минималним стандардима. Спортски клубови који су укључени у програм "Инклузија кроз спорт" називају се асоцијацијама за подршку и саставни су део структуре програма. Спортским клубовима који, на снази њихове друштвене демографске структуре (нпр. повећано учешће циљне групе у оквиру клуба или њеној периферији) показују јасну потребу за укључивањем или који желе подршку за њихову посвећеност, укључивање може бити подржано. Они имају централни значај за спровођење програма уколико дају редовно, дугорочно, континуиран рад на терену, и стварају и промовишу укључивање структуре кроз интеграције организованим спортовима. Помоћ за удружења за подршку може се обезбедити од стране програма у виду материјалне и финансијске помоћи или креативне подршке кроз, на пример, идејне консултације и надзор. Финансијска помоћ за подршку удружењима је, по правилу, ограничена на пет година почетних средстава.

[3] Inclusion of Migrants in and through Sports – A Guide to Good Practice, Sport Inclusion Network, VIDC – Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation. Vienna, 2012, p. 4.

2) МЕРЕ ЕУ

Питање миграција у европском спорту постављено је у контексту процеса глобализације од којих спортски сектор није изузетак. Глобализација и приближавање спортских нација у смислу начина путовања (водни, железнички и ваздушни саобраћај) и перцепције уопште, исказали су цео низ нових питања која се односе на миграционе токове у спорту. Миграције у спорту често се везују само за фудбал, премда и у другим спортовима постоји заинтересованост по овом питању. Нема много примера спортиста који се крећу с једног континента на други на основу њихове спортске активности. Али, зато постоји много већи степен миграције у фудбалу, јер је много организованији и институционално уређен. Међутим, важно је да се размотри миграција у спортовима у Европи, попут кошарке или нпр. рукомета, где поједини играчи почињу да се крећу ка иностранстраним клубовима како би зарадили више новца, или како би достигли највиши ниво у спорту којим се баве јер нису могли да ураде у својим матичним државама. Исто тако, и у другим спортовима као што су атлетика и бициклизам, потребно је истражити колико су важни миграциони токови подстакнути спортским активностима. У фудбалу данас, страни играчи чине више од трећине играчког кадра у спортским клубовима у укупно 36 европских лига. У складу са демографском студијом о фудбалерима у Европи из 2010. године, дошло се до податка да играчи који су напустили земљу у којој су одрасли, због своје фудбалске каријере, били у просеку узраста од 22,2 године када су то учинили. На тај начин доказано је да је регрутовање од стране клубова у најуспешнијим лигама више усмерено ка младим играчима.[4] Један од пројеката у оквиру ЕУ је *Промовисање једнаких шанси за мигранте и мањинске заједнице кроз волонтирање у спорту* (ESPIN – Promoting equal opportunities for migrants and minorities through volunteering in sport). Циљ овог двогодишњег пројекта је да се повећа учешће у спорту угрожених група кроз промоцију волонтирања и једнак приступ мигранта и мањина организованом спорту. Недостатак напретка мањина на неиграчким позицијама (администратори, тренери, судије) је питање, које се све чешће понавља у многим европским спортовима. Општи циљ је да се промовише социјална инклузија и једнаке могућности у организованом спорту кроз волонтирање мигранта и мањина, као и кроз изградњу капацитета у спортским организацијама. Постоје две кључне области ЕСПИН пројекта. Прво је да промовише „социјалну инклузију и једнаке могућности кроз повећање учешћа и једнаких шанси". Друго, у „промовисању активности

[4] Enlarged Partial Agreement on (EPAS) Hearing on the Draft Recommendation on Migrations in sport and protection of youngsters, Council of Europe Office in Paris, 2 March 2011, EPAS (2011) 9.

волонтирања у спорту", спорт, фудбал посебно, слови као синоним за поштење и једнаке могућности на „терену за игру". Клубови, репрезентације и спортисти мањинског порекла сматрају се симболима успешног мултикултурализма широм Европе. Упркос огромном потенцијалу спорта за социјалну инклузију, проблеми искључености и неједнакости и даље постоје. Истраживања тзв. специјалног Еуробарометра о спорту и физичкој активности из 2014. године наводи да се 41% свих грађана ЕУ бави спортом. Учешће је неједнако подељено између друштвених група: мушкарци учествују више од жена, посебно када је реч о организованом спорту млађих одраслих, и постоји снажна корелација између прихода, социјалног и економског статуса. Ове неједнакости могу се пратити уназад до структурних препрека и дискриминаторског окружења, које спречавају жене, социјално и економски маргинализоване група, посебно мањинске групе (као што су етничке, верске, сексуалне или родне мањине) да активно учествују у спорту.[5]

3) САДРЖАЈ

Спорт је препознат од стране Европске уније као средство за социјално укључивање, образовање и социјализацију за све, кроз своја документа (Бела књига о спорту – *White Paper on Sport*)[6]. Друштвена улога спорта истакнута је у Белој књизи о спорту, где је наведен потенцијал спорта за социјалну инклузију, интеграцију и једнаке могућности. Ту се наводи да "спорт може ... олакшати интеграцију у друштво мигранта и дошљака, као и подршку интеркултуралног дијалога. Спорт промовише осећање припадности и партиципације и стога може бити важан инструмент за интеграцију имигранта. У овом контексту оставља се на располагању простор за спорт и подршку спортским активностима, што је важно за добру интеракцију између имигранта и староседелаца. Непрофитне спортске активности доприносе друштвеној кохезији и социјалној инклузији рањивих група, што се може сматрати социјалним услугама од општег интереса."[7] Важно је да у оквиру спортског окружења сви који су укључени у спортске активности буду безбедни и поштовани. Када постоји сигурно и безбедно окружење, спорт може утицати на здравље појединца и његову добробит, социјалну инклузију и кохезију. У документу под називом „Кључни принципи за унапређење социјалне инклузије младих мигранта кроз спорт и физичке активности"

[5] European Sport Inclusion Network (ESPIN), http://www.gandhi.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=147&Itemid=2, 14/07/16.

[6] Commission of the European Communities, *White Paper on Sport*, COM (2007) 391 final, Brussels, 11.7.2007.

[7] Ibid., p. 15.

представљени су кључни принципи за промоцију социјалне инклузије младих мигранта кроз спорт и физичке активности.[8] То је корисно, на самом почетку, како би се размотрили како се могу мерити користи које настају ангажовањем у спорту и физичком активношћу уопште. Тешко је да се наметне стандардни сет индикатора према којима ће се мерити успех спорта и како последично проценити социјалну инклузију и кохезију. Препоручује се да, као следећи корак, пажња буде усмерена на нивоу ЕУ да припреми индикаторе за мерење утицаја пројеката социјалне инклузије у оквиру спорта. Међутим, многи легални и културолошки лимити ограничавају приступ мигранта, избеглица и других група у спорту. Међу препрекама са којима се мигранти суочавају у приступању спорту јесу ограничена финансијска средстава и недостаци информација о спортским организацијама, спортским објектима и њиховој локацији, као и услов за приступање спортским активностима везаним за способности и перформансе. Ограничена сарадња или недостатак сарадње између спортских организација, организација мигранта и националних и локалних власти изазов је да се ефикасно решавају проблеми. У том оквиру „Спорт за све", на основу социјалних и личних односа између појединаца, а не способности и перформанси, нуди средство за стимулисање активног грађанства, побољшања међуетничког и интеркомунитарног дијалога и олакшава социјалну инклузију мигранта. Јавља се и потреба за охрабривање мигранта који су директно укључени у спортске организације, клубове, локална или национална тела која се баве питањима у спорту у циљу промовисања учешћа у организацији и управљању спортским активностима и њихов приступ лидерској позицији. Специфични циљеви у оквиру инклузије мигранта кроз пројекат „Спорт за све": 1) да се изгради и ојача транснационална мрежа – на европском нивоу – између 3 различита нивоа актера укључених у области спорта (спортска удружења, националне и локалне власти, универзитети) са циљем размене методологије као заједничке основе за будући рад мреже; 2) да израде, након процеса детаљне размене искустава и процене најбоље праксе, модел социјалне укључености и побољшање услова за мигранте и друге групе (избеглице, азиланте, Роме, жене избеглице), по основи спорта, а у вези иницијативе, како главних и маргиналних догађања у области спорта. У том оквиру, пројекат инклузије мигранта „Спорт за све" има скуп иновативних функција, дајући посебну пажњу на скрајнуте спортске дисциплине, посебно оне из земаља порекла мигранта, али и обраћање пажње на различите групе којима је потребно више времена за интеграцију у европско друштво, међу којима су избеглице, азиланти, Роми и жене избеглице. Стечена искуства из инклузије мигранта

[8] JoinIn, *Key principles for promoting social inclusion of migrant youth through sports and physical activity*, Discussion document including suggested indicators for measurement of impact, ce.

кроз фудбал, пројекат тестира ефикасност и ефективност предложеног модела у ширем кругу спортова, као што су крикет и безбол (кроз испитивање најбољих пракси). Исто тако ће извршити експерименталну компоненту, кроз социјално истраживачке студије и тестирати спортове попут рагбија и спортова са лоптом као потенцијалне спортове, који више погодују за укључивање Рома и жена избеглица у европско друштво. Пројекат има за циљ да истражује и документује главне факторе који ограничавају приступ миграната спорту, као и да обезбеди могућа решења, као што је припрема јединственог етичког кодекса, и низ смерница за спортска удружења и локалне власти. Дугорочни циљеви пројекта су: 1) промовисање социјалне инклузије миграната и других група кроз спорт; 2) промовисање охрабривања миграната и других скрајнутих група у спорту. Прошле године, комесар ЕУ Тибор Наврашиш (Tibor Navracsics) организовао је две групе стручњака да прошире студију о европској димензији спорта. Једна од тих група концентрисала је своје напоре на истраживање улоге базичних спортова у оквиру ЕУ. Ова експертска група састала се по други пут крајем јануара 2016. године. Званични сајт Европске комисије недавно је објавио занимљив извештај о том састанку. У том смислу, стручњаци су се фокусирали на питања социјалне инклузије и здравља, укључујући и дискусије о инфраструктури и урбанистичком планирању у контексту базичних спортова. Прва тема била је социјална инклузија миграната у земљама ЕУ кроз базичне спортове, а неискључујући и друге социјалне и етничке групе друштва. Изазови креирани под утицајем актуелне миграционе кризе били су у средишту дискусије. У следећем разматрању, група се усмерила на питање времена посвећено физичком васпитању у школама широм ЕУ. Председавајући, на основу предлога известилаца, представио је први нацрт завршног документа који је упућен Европској комисији до јуна 2016. године, а своје препоруке ће развијати на наредним састанцима. Наредни састанак групе одржан је средином марта 2016. године у Бриселу. Његов рад представљен је на следећем Спортском форум ЕУ, који је одржан од 9-10. марта 2016. године у Хагу. На Форуму су кључне теме биле везане за решавање суштинских питања с којима се суочава спорт у ЕУ, као и на који начин спорт може подржати интеграцију миграната и како руководити телима и асоцијацијама у спорту. Последњих неколико година дошло је до повећања заинтересованости за спорт као механизма за подршку интеграције миграната и азиланата. То се огледа у низу иницијатива и програма широм држава-чланица, да ли организују и воде организације за подршку имиграната и азиланата, организације локалне заједнице, спортских организација, или репрезентативних органа за поједине спортове. На много начина спорт представља "универзални језик", који је у стању да превазиђе друштвене, културне и националне границе. Он такође може да пружи јединствен начин интеграције миграната у оквиру својих локалних

заједница. Пројекти, који имају за циљ да подрже интеграцију мигранатa и азиланатa кроз спорт могу имати разне облике, од организација који раде на организацији спортских дана у локалној заједници, са низом различитих спортских активности до више структурираних приступа као што су развој локалних фудбалских лига, које укључују мигранте, локалне и мешовите екипе. Исто тако, употреба спорта на овај начин промовисана је кроз низ транснационалних пројеката и мрежа широм Европе, од којих се многе финансирају и организују кроз програме Европске комисије, као што је „Еразмус+". Један такав пример је већ наведени пројекат ЕСПИН, који се састоји од организација цивилног друштва и великог броја спортских организација из седам држава-чланица. Други је двогодишњи транснационални пројекат ЕУ подржан кроз Грундтвиг програм Европске комисије (*Commission's Grundtvig Programme*), под називом MATCH. Овај пројекат показује како сарадња може бити заснована око довођења оних мигранатa који су укључени у систем тренирања и организовања заједничких спортских активности, како би делили идеје и развијали нове приступе у интеграцији мигранатa. Приступи као што су пројекти MATCH и ЕСПИН помажу да се истакну не само потенцијалне користи од употребе спорта да подржи интеграцију мигранатa, већ и неке од практичних разлога који се односе на то како да се то постигне.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

„Бела књига о спорту" од 11.7.2007. године [COM(2007) 391 final]. *Резолуција Савета и представника влада земаља чланица, састанак у оквиру Савета, од 21. маја 2014. о плану рада Европске уније за спорт*, од 14.06.2014. године [OJ 2014/C 183/03].

5) ИЗВОРИ

- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C83, 30.03.2010.
- Developing the European Dimension in Sport, COM (2011)12 final, of 18.1.2011.
- EACEA/Eurydice, 2012. *Recommended annual taught time in full-time compulsory education in Europe, 2011/12*. Brussels: Eurydice.
- Enlarged Partial Agreement on (EPAS) Hearing on the Draft Recommendation on Migrations in sport and protection of youngsters, Council of Europe Office in Paris, 2 March 2011, EPAS (2011) 9.
- European Commission, 2007. *White Paper on Sport.* COM(2007) 391 final. [pdf] Available at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do?uri=COM: 2007:0391:FIN:EN:PDF [Accessed 12 May 2013].

- European Commission, 2011. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Developing the European Dimension in Sport.* COM (2011) 12 final. [pdf] Available at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0012:FIN:EN:PDF [Accessed 12 May 2015].
- European Sport Inclusion Network (ESPIN), http://www.gandhi.hu/index.php?option=com_content&task= view&id=147&Itemid=2, 14/07/16.
- European Sport Inclusion Network (ESPIN), http://www.gandhi.hu/index.php?option=com_content&task= view&id=147&Itemid=2, 14/07/16.
- *European Sports Charter (revised)*. Brussels, Council of Europe, 2001.
- *Government resolution on policies promoting sport and physical activity.* Helsinki, Ministry of Education, 2009.
- *Inclusion of Migrants in and through Sports – A Guide to Good Practice*, Sport Inclusion Network, VIDC – Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation. Vienna, 2012.
- JoinIn, *Key principles for promoting social inclusion of migrant youth through sports and physical activity*, Discussion document including suggested indicators for measurement of impact, ce.
- *National programme for the development of Sport for All*. Prague, Government of the Czech Republic, 2000 [Unofficial English translation on behalf of the WHO Regional Office for Europe].
- *Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 21 May 2014 on the European Union Work Plan for Sport (2014-2017)*, OJ 2014/C 183/03, 14.06.2014.
- White Paper – White Paper on Sport {SEC(2007) 932} {SEC(2007) 934} {SEC(2007) 935} {SEC(2007) 936}.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија нема постојећих проблема у смислу посебних потреба за извођење пројеката који се односе на инклузију миграната и досељеника кроз спортске активности. Међутим, тренутни пројекти које је иницирало Министарство за спорт и омладину Републике Србије односе се на инклузију особа са инвалидитетом кроз спортске активности. Такође, ово министарство је још крајем 2014. године покренуло пројекат израде Националне стратегије за младе 2015-2025. године, где се као један од најважнијих задатака Владе Србије наводи социјална инклузија младих кроз спортске активности. Наиме, примећује се да све већи број младих избегава или не учествује у спортским активностима, чиме се превасходно запоставља здравље. Због све учесталијих миграционих токова кроз Републику Србију, очекује се да у

блиској будућности дође до повећања тражилаца азила и до мешања страних држављана са држављанима Републике Србије. Такође, очекује се, што се Србија буде више укључивала у токове и под окриље ЕУ, да ће све већи број страних држављана бити заинтересован за настањивањем у Републици Србији. Дакле, може се очекивати да Република Србија, као будућа чланица ЕУ, буде суделовала у систему квота за прихват миграната са Блиског истока. Најпосле, значајно је споменути да је, традиционално, Република Србија извор многих младих и талентованих спортиста, који својим миграторним кретњем углавном налазе место у оквиру страних клубова и асоцијација у државама ЕУ, али исто тако велики број високообразованих грађана налазе посао и углавном се стално настањују у земљама ЕУ. Може се очекивати да многи од њих буду саставни део програма „Спорт за све", како би се што пре и на примеренији начин прикључили редовним друштвеним токовима и догађањима у државама настањења.

УДК: 661.975+551.583(4-672EU)(497.11)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 332–344
Изворни научни рад

Проф. др Драгољуб ТОДИЋ
др Иван ДУЈИЋ[1]

ГЕОЛОШКО СКЛАДИШТЕЊЕ УГЉЕН-ДИОКСИДА И КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ У ПРОПИСИМА ЕУ И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

Drawing on the importance of climate change policy in the EU, the paper gives an outline of the contents of Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006. The focus is on the objectives and the structure of the measures the EU has taken with regard to the use of carbon capture and storage technology. The current state of the use of carbon capture and storage technology, that is, the implementation of the Directive, as well as some open questions have been highlighted. At the end of the paper, there have been given some indications of the relevance of the Directive to the Republic of Serbia (RS), and of the achieved level and the plans for transposition of the Directive.

Key words: climate change, geological storage of carbon dioxide, EU, Serbia, transposition of legislation.

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: d.todic@ diplomacy.bg.ac.rs, ivan@diplomacy.bg.ac.rs. Научни рад представља резултат истраживања на научном пројекту Института за међународну политику и привреду у Београду: “Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти (пројекат бр. 179029)” који финансира ресорно Министарство просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије, за период 2011–2016.

1) УВОД

Сложеност проблема климатских промена проистиче из више разлога, међу којима су најзначајнији мултисекторски карактер, ниво постојећих научних сазнања и противречност интереса различитих субјеката од значаја за управљање у овој области. Отуда и мере које се предузимају у борби против климатских промена и адаптацији на климатске промене обухватају шири круг активности у различитим привредним гранама. За Европску унију (ЕУ) остваривање циљева у области климатских промена треба посматрати у контексту стратешких опредељења и лидерских амбиција ове организације на глобалном нивоу.[2] 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.[3] Циљеви који проистичу из Кјото протокола представљају општи оквир и њихово остваривање се континуирано преиспитује.[4] Стратешка опредељења организације дефинисана су у више докумената и разрађена до различитог нивоа операционализације, у релевантним прописима.[5] Општи акциони програм деловања ЕУ у области животне средине до 2020. године („Живети добро унутар граница наше планете") на неколико места дефинише

[2] За сажет приказ циљева и резултата ЕУ у области климатских промена видети: Извештај Европске Комисије (ЕК) Европском парламенту и Савету, Извештај о напретку мера у области климатске политике, укључујући извештај о функционисању европског тржишта емисијама угљеника и извештај о преиспитивању Директиве 2009/31/ЕК о геолошком складиштењу угљен-диоксида, Европска комисија, Брисел, 18.11.2015. COM(2015) 576 final.

[3] Status of Ratification of the Convention, Framework Convention on Climate Change, United Nations, http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php, 10/03/2014;

Status of Ratification of the Kyoto Protocol, Framework Convention on Climate Change, United Nations, Интетнет: http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification /items/2613.php, 10/03/2014.

[4] Trends and projections in Europe 2015, Tracking progress towards Europe's climate and energy targets, EEA Report No 4/2015, European Environment Agency, Denmark, 2015; Climate Action Progress Report 2015, European Commission, http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/docs/progress_report_2015_en.pdf, 03/03/2016.

[5] У групи прописа ЕУ у области „климатских промена и заштите озонског омогача" прописи који се односе на сакупљање и складиштење CO_2 представљају једну од осам група прописа (мониторинг гасова са ефектом стаклене баште и извештавање – 7 прописа; систем трговине дозволама за емисије – 25 прописа; Одлука о расподели терета – 2 прописа; област саобраћај и горива – 7 прописа; заштита озонског омотача – 5 пропис; флоринирани гасови – 11 прописа; и област шумарства и пољопривреде – 1 пропис). http://ec.europa.eu/clima/about-us/climate-law/index_en.htm, 03/06/2016.

циљеве који се директно односе на област климатских промена.[6] У Мапи пута ка конкурентној ниско-угљеничној привреди, за период до 2050. године, предвиђено је да ЕУ смањи своје емисије на 80% испод нивоа из 1990. године, кроз домаћа смањења (и то смањење од 40% до 2030. и 60% до 2040. године).[7] Предлог политике у области климатских промена и енергије за период од 2020. до 2030. године, који је (2014) сачинила ЕК, има за циљ да привреду ЕУ учини конкурентнијом, безбеднијом и одрживијом.[8] Предложено је да основни елементи политике ЕУ буду садржани у следећем: смањивање емисија гасова са ефектом стаклене баште (ГХГ емисије) за 40% у односу на ниво из 1990. године, пораст удела обновљиве енергије за најмање 27%, унапређење енергетске ефикасности (и измене и допуне Директиве о енергетској ефикасности), реформа система трговине емисијама, конкурентна, приуштива и безбедна енергија, нови систем управљања.[9] Када се ради о утицају енергетског сектора на политику у области климатских промена интересантно је да се у Европској стратегији енергетске безбедности говори о климатским променама једино у делу који се односи на енергетску ефикасност и смањење потражње за енергијом, односно на преиспитивање ефеката примене Директиве о енергетској ефикасности и Директиве о енергетској ефикасности зграда.[10] Стратегија „Европа 2020: стратегија за

[6] 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, p. 171–200*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN, 21/04/2014.

[7] *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.

[8] Видети: *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, 20/04/2014. Za šire videti i: *A 2030 framework for climate and energy policies*, Green paper, European Commission, COM(2013) 169 final, Brussels, 27.3.2013. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0169&from=EN, 20/04/2014.

[9] За шире о унапређењу енергетске ефикасности као циљу ЕУ видети Драгољуб Тодић, Владимир Грбић, Енергетска ефикасност у прописима Европске уније и Републике Србије, *Европско законодавство*, бр. 55/2016, стр. 143–157.

[10] Видети: European Energy Security Strategy, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 28.5.2014 COM(2014) 330 final, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN, 01/02/2015, p. 7.

паметан, одржив и инклузиван развој" сматра се једним од кључних стратешких докумената у коме су климатске промене дефинисане као приоритетна област деловања Европске уније.[11] У овако дефинисаном стратешком контексту, сакупљање и складиштење CO_2 разматра се у групи „осталих политика и мера" које имају за циљ обезбеђивање услова за остваривање циљева ЕУ у области смањења последица климатских промена, поред унапређења енергетске ефикасности, повећања коришћења обновљивих извора енергије, интеграције употребе земљишта, пренамене земљишта и шумарства у оквиру климатске и енергетске политике, Одлуке о заједничком напору унутар Оквира климатске и енергетске политике за раздобље до 2030. године, итд.[12] Процењује се да технологија сакупљања и складиштења CO_2 (Carbon Capture and Storage – CCS technology), представља „важну технологију која доприноси преласку на енергетске системе са ниском емисијом угљеника у ЕУ".[13] У најопштијем смислу, сакупљање и складиштење угљеника односи се на процес током којег се CO_2 из великих извора (као што су електране и друга индустријска постројења) сакупља, сабија и превози до складишних геопростора и, на крају, упумпава у њих. Ови складишни геопростори су дубоки подземни слојеви порозних стена, прекривени непропусним стенама, чиме се обезбеђује да CO_2 не истиче у атмосферу.[14]

---

[11] Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Communication from the Commission, European Commission, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3. 3. 2010, dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF, 10/07/2014. За шире видети: Драгољуб Тодић, „Климатске промене", у: Ј. Крања, (ур.), *Водич кроз Стратегију ЕУ 2020*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011, стр. 64-80.

[12] Окосницу постојећих циљева ЕУ чине циљеви дефинисани Директивом о систему ЕУ за трговање емисијама. Извештај ЕК Европском парламенту и Савету, Извештај о напретку мера у области климатске политике, укључујући извештај о функционисању европског тржишта емисијама угљеника и извештај о преиспитивању Директиве 2009/31/ЕК о геолошком складиштењу угљен-диоксида, Европска комисија, Брисел, 18.11.2015. COM(2015) 576 final. стр. 10-13.

[13] *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, European Commission, COM(2011) 112 final, Brussels, 8.3.2011; Energy Roadmap 2050, European Commission, Brussels, 15.12.2011 COM(2011) 885 final, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0885:FIN:EN:PDF (20.1.2016).

[14] Иначе, према одредбама основног прописа ЕУ који регулише ову област, CCS технологија не би требало да представља подстицај за повећање броја електрана на фосилна горива, односно не би требало да води смањењу напора који се улажу у политику штедње енергије, обновљиве енергије и друге сигурне и одрживе технологије с малим уделом угљеника, како у смислу истраживања тако ни финансијски. Тачка 4. Преамбуле Директиве 2009/31/ЕК Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. о геолошком складиштењу угљен-диоксида.

2) СВРХА

Директивом се установљава правни оквир за геолошко складиштење CO_2 на начин који је безбедан за животну средину, ради остваривања циљева у области борбе против климатских промена. Дакле, сврха геолошког складиштења CO_2 је да се обезбеди трајно чување CO_2, тако да се спрече, а ако то није могуће у највећој могућој мери отклоне, штетни учинци и сваки ризик за животну средину и здравље људи. (чл. 1. Директиве 2009/31/ЕК). Ова Директива примењује се на геолошко складиштење CO_2 на подручју држава чланица, као и у искључивим економским зонама и епиконтиненталном појасу, у смислу Конвенције Уједињених нација о праву мора (UNCLOS), (чл. 2. ст. 1). Међутим, Директива се не односи на планирано геолошко складиштење CO_2 у количинама мањим од укупно 100 килотона, које се врши ради истраживања, развоја или испитивања нових производа и поступака. Осим тога, складиштење CO_2 у складишном геопростору унутар складишног комплекса који се простире изван подручја наведеног у ставу 1. Директиве није дозвољено, нити је дозвољено у ступцима воде.[15] На овај начин се Директивом успоставља правни оквир за геолошко складиштење CO_2 на начин сигуран за животну средину, чиме се жели допринети борби против климатских промена. Међутим, остваривање циљева у вези са Директивом се не одвија на очекивани начин. У време усвајања Директиве (јун 2009. године), Европски Савет је затражио од Европске Комисије да хитно предложи подстицајне механизме који би омогућили државама чланицама и приватном сектору изградњу и функционисање 12 CCS постројења до 2050. године, а ради остваривања циљева у области спречавања климатских промена. Тренутно постоје само два велика постројења у Норвешкој и планови за четири пројекта који би могли да буду у функцији око 2020. године.[16]

3) МЕРЕ ЕУ

Мере ЕУ које се односе на област сакупљања и складиштења CO_2 прописане су Директивом 2009/31/ЕК Европског парламента и Савета о геолошком складиштењу угљен-диоксида, којом се допуњују и мењају Директиве Савета 85/337/ЕЕЗ, Директива Европског парламента и Савета 2000/60/ЕК, 2001/80/ЕК, 2004/35/ЕК, 2006/12/ЕК, 2008/1/ЕК, и Уредба (ЕУ) бр. 1013/2006. Поред тога, садржај и домете мера, које се предузимају на основу

[15] „Ступац воде" значи вертикална непрекинута маса воде од површине до седимента на дну водног ресурса (члан 3. тачка 2).

[16] *Report on the review of Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide*, European Commission, Brussels, 18.11.2015 COM(2015) 576 final, p. 3. Ван ЕУ, постоји 20 већих CCS пројеката (у функцији или у изграњи).

овог прописа, требало би тумачити имајући у виду мере које се примењују на основу Одлуке Комисије од 3. новембра 2010. године, којом се установљавају критеријуми и мере за финансирање комерцијалних пројеката – чији је циљ безбедно сакупљање и геолошко одлагање CO_2 – као и пројеката иновативних технологија у области обновљиве енергије у оквиру система трговине дозволама за емисије гасова са ефектом стаклене баште. Овоме би требало додати и друге мере које ЕУ предузима у области климатских промена и животне средине, посебно у областима на које Директива директно упућује (процена утицаја на животну средину, индустријске емисије, управљање отпадом, управљање водним ресурсима, итд).

4) САДРЖАЈ

Садржај Директиве 2009/31/ЕК структуиран је у осам поглавља: Предмет, Подручје примене и Дефиниције (Поглавље 1, чланови 1-3), одабир складишног геопростора и дозволе за истраживање (Поглавље 2, чланови 4-5), дозволе за складиштење (Поглавље 3, чланови 6-11), обавезе у погледу експлоатације, затварања и након затварања (Поглавље 4, чланови 12-20), приступ трећих страна (Поглавље 5, чланови 21-22), опште одредбе (Поглавље 6, чланови 23-30), измене (Поглавље 7, чланови 31-37), завршне одредбе (Поглавље 8, чланови 38-41). Критеријуми за карактеризацију и процену потенцијалног складишног комплекса и околног подручја из члана 4. став 3. дати су у Прилогу I, а критеријуми за ажурирање плана надзора из члана 13. став 2, као и за надзор након затварања складишног комплекса у Прилогу II, уз Директиву. Геопростори за складиштење CO_2 морају бити безбедни по животну средину.[17] Утврђивање погодности локација одређује се карактеризацијом и проценом потенцијалног складишног комплекса и околног подручја, према критеријумима који су наведени у Прилогу I уз Директиву. То укључује ригорозан процес прикупљања података и статичког и динамичког моделирања, како би се израдио 3Д модел предложеног складишног комплекса, затим карактеризацију осетљивости, применом различитих симулација на 3Д моделу, и процену ризика помоћу информација прикупљених у претходним корацима. Државе чланице задржавају право да одреде подручја на којима је складишне геопросторе могуће одабрати у складу са захтевима ове Директиве. То укључује право држава чланица да на целом свом државном подручју или неким деловима државног подручја не дозволе складиштење (чл. 4). То су учиниле Аустрија, Естонија, Ирска, Летонија, Словенија и Шведска, док су Чешка и Немачка ограничиле геолошко

[17] „Складишни геопростор" значи простор одређеног волумена унутар геолошке формације, који се користи за геолошко складиштење CO_2 и припадајућа постројења на површини, као и постројења за упумпавање CO_2 (члан 3. тачка 3).

складиштење CO_2.[18] Кад државе чланице утврде да је за добијање информација за одабир складишног геопростора потребно спровести истраживање, оне морају да обезбеде да се ниједно такво истраживање не спроводи без дозволе за истраживање (чл. 5). Неке државе чланице ЕУ захтевају истраживање ако је присутан мали број информација за подношење захтева за издавање дозволе за складиштење. Постоје и извесне разлике између држава чланица ЕУ у погледу одређивања обима истраживаног подручја. Примењујући одредбе Директиве до сада је неколико држава чланица већ издало дозволу за истраживање (Чешка, Пољска, Италија, Француска, итд.), или је тај поступак у току. Дозволе су потребне и за експлоатацију складишних геопростора.[19] Државе чланице обезбеђују, између осталог, да ниједан складишни геопростор не буде у функцији без дозволе за складиштење, да је за сваки складишни геопростор задужен само један оператер и да тај простор не буде коришћен у различите сврхе, да поступци за издавање дозвола за складиштење буду доступни свим субјектима који поседују потребне капацитете, и да се дозволе издају на темељу објективних, јавно објављених и транспарентних критеријума (чл. 6). У случајевима прекограничног транспорта CO_2, прекограничних складишних геопростора или прекограничних складишних комплекса, надлежна тела дотичних држава чланица заједно испуњавају захтеве прописане Директивом и другим релевантним законодавствством Заједнице (чл. 24). Иако су бројне државе чланице донеле одређене прописе којима се регулушу неки аспекти прекограничног транспорта CO_2 или који се баве прекограничним складишним геопросторима или комплексима, само неке имају одређено прекогранично искуство у погледу сакупљања и складиштења CO_2.[20] Захтеви за издавање дозвола, поднесени надлежном телу земље ЕУ, морају обухватати информације, као што су очекивана сигурност складишног геопростора, укупна количина CO_2 која ће бити упумпана, опис мера за спречавање већих неправилности и предложени план надзора (чл. 7).

[18] *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide*, Brussels, 25.2.2014, COM(2014) 99 final, p. 3.

[19] „Дозвола за складиштење" значи образложену писану одлуку или одлуке којима се оператеру дозвољава геолошко складиштење CO_2 у складишном геопростору и утврђују услови под којима се оно може одвијати, коју издаје надлежно тело у складу са захтевима ове Директиве (члан 3. тачка 11).

[20] Пример такве прекограничне сарадње је радна група за басен Северног мора, где су јавна и приватна тела из Немачке, Холандије и Уједињеног Краљевства развила заједничка начела за управљање транспортом и његову регулацију, упумпавање и трајно складиштење CO_2 испод морског дна Северног мора. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide*, op. cit., p. 7.

Државе чланице оснивају или именују надлежно тело или тела одговорна за испуњавање обавеза које су утврђене овом Директивом. Када се именује неколико надлежних тела, државе чланице уводе систем за координацију рада који та тела обављају у складу с овом Директивом (чл. 23).[21] Комисија може дати необавезујуће мишљење о нацрту дозволе за складиштење, како би се осигурала доследност примене захтева Директиве у целој ЕУ, као и јачање поверења јавности у CCS технологије (чл. 10).[22] Због тога су државе чланице обавезне да Комисији ставе на располагање захтеве за издавање дозвола.[23] Дозвола се преиспитује пет година након издавања, и касније сваких десет година (чл. 11. ст. 3е). Никакав отпад или друге материје не смеју се додавати складишним геопросторима CO_2 у сврху одлагања отпада (чл. 12). Резултати надзора CO_2, које врше оператери геопростором, морају се достављати надлежном телу једном годишње (чл. 13).[24] У међувремену, оператер геопростором мора ажурирати план надзора сваких пет година, уз одобрење надлежног тела. У случају истицања CO_2, оператер геопростором (или надлежно тело, ако то не учини оператер геопростором) мора предузети хитне мере у складу с планом корективних мера које је одобрило надлежно тело у склопу дозволе за складиштење. У случају истицања или већих неправилности код којих се подразумијева ризик истицања, оператер је обавезан о томе обавестити и надлежно тело у складу с Директивом 2003/87/ЕК. Обавезе у вези са затварањем и након затварања складишног геопростора посебно су регулисане. Складишни геопростори се затварају, ако оператер геопростором није задовољио услове наведене у дозволи, као и ако надлежно тело одлучи да затвори геопростор након повлачења дозволе.[25] Након затварања геопростора, оператер остаје надлежан за њега док се не задовоље услови за

[21] У пракси држава чланица ЕУ, неколико држава је одредило само једно надлежно тело, док је већина држава чланица ЕУ одговорност пренела на већи број надлежних органа (животна средина, енергија, рударство, привреда), будући да различите активности у области CCS технологија улазе у надлежност више органа.

[22] Информације о геолошком складиштењу CO_2, које су битне за животну средину, државе чланице дају на увид јавности у складу са примењивим законодавством Заједнице (члан 26).

[23] Комисија је своје прво мишљење донела 28. фебруара 2012. године, након ревидирања нацрта дозволе за планирано трајно складиште у епиконтиненталном појасу, коју је издала Холандија.

[24] „Оператер" је свако физичко или правно лице, приватног или јавног карактера, које експлоатише складишни геопростор или га контролише, или коме је, у складу с националним законодавством, поверена надлежност у погледу доношења економских одлука о техничком функционисању складишног геопростора (члан 3. тачка 10).

[25] „Затварање" складишног геопростора значи коначни престанак упумпавања CO_2 у тај складишни геопростор (члан 3. тачка 20).

пренос одговорности. Директивом о CCS предвиђена су два финансијска механизма: финансијско јемство за период до преноса одговорности и финансијски допринос за период након преноса одговорности (чл. 19. и 20). На пример, Мађарска је одредила минималан износ од 200 милиона мађарских форинти (HUF) за финансијско јемство на основу Закона о рударству из 1993. године. Што се тиче могућих финансијских инструмената, које су неке државе чланице препоручиле за финансијско јемство, попис укључује одговарајуће покриће осигурањем, заложни рачун, банковну гаранцију или јемство матичног друштва. Ти се инструменти препоручују и у документу са смерницама.[26] Као што је већ назначено у члану 20. Директиве, од оператера се захтева да надлежном телу дâ финансијски допринос пре него што дође до преноса одговорности, како би оператер покрио трошкове након преноса. Државе чланице које допуштају складиштење CO_2 на свом подручју осигурале су да ће се у износ доприноса узети у обзир критеријуми наведени у Прилогу I уз Директиву, као и историју складиштења CO_2 на одређеном геопростору. Такође, то укључује и обавезу да ће се покрити минимално предвиђени трошкови надзора у раздобљу од 30 година.[27] Према одредбама члана 22. Директиве, државе чланице осигуравају увођење система решавања спорова, који обухвата тело које је независно од странака, и које има приступ свим релевантним информацијама, како би се спорови у вези с приступом транспортним мрежама и складишним геопросторима могли решавати брзо и уз вођење рачуна о критеријумима наведеним у члану 21. став 2. и о броју странака које могу бити укључене у преговоре о приступу. Код прекограничних спорова, примењује се систем решавања спорова оне државе чланице која има јурисдикцију над транспортном мрежом или складишним геопростором којима је приступ ускраћен. Ако код прекограничних спорова дотичну транспортну мрежу или складишни геопростор поседује неколико држава чланица, државе чланице имају обавезу да се консултују како би обезбедиле доследну примену ове Директиве.

[26] Интернет: http://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs/implementation/docs/gd4_en.pdf. 22/03/2016.

[27] Неке државе чланице утврђују додатне захтеве за финансијске доприносе. На пример, Немачка од оператера тражи да уштеди 3% износа који је складиштењем CO_2 уштедио носилац права на емисију у свакој години експлоатисања. Тај износ ће се чувати на депозитном рачуну који доноси камату код надлежног тела, и биће надокнађен јемством пре преноса одговорности. Износ финансијског доприноса у Чешкој мора узети у обзир предвиђене трошкове надзора у раздобљу од најмање 50 година након преноса одговорности. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide*, op. cit., p. 6.

5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 2009/31/ЕК ступила је на снагу 25. јуна 2009. године. Чланом 39. Директиве предвиђено је да су државе биле обавезне да до 25. јуна 2011. године донесу одговарајуће прописе потребне за усклађивање са овом директивом.[28]

6) ИЗВОРИ

- 94/69/EC: Council Decision of 15 December 1993 concerning the conclusion of the United Nations Framework Convention on Climate Change, *Official Journal L 033 , 07/02/1994, pp. 0011 – 0012.*
- Bodansky Daniel, The who, what, and wherefore of geoengineering Governance, *Climatic Change*, 3/2013.
- *Climate action progress report, including the report on the functioning of the European carbon market and the report on the review of Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide*, European Commission, Brussels, 18.11.2015 COM(2015) 576 final, Интернет: http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/docs/progress_report_2015_en.pdf (16.1.2016).
- Commission Decision of 3 November 2010 laying down criteria and measures for the financing of commercial demonstration projects that aim at the environmentally safe capture and geological storage of CO_2 as well as demonstration projects of innovative renewable energy technologies under the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community established by Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, *OJ L 290, 6.11.2010, pp. 39–48.*
- Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, *OJ L 175, 5.7.1985, p. 40.*
- Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control, *OJ L 24, 29.1.2008, p. 8.*
- Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC,

[28] Међутим, до тог рока само је неколико држава чланица известило о потпуном или делимичном преносу Директиве у национални правни систем, па је Европска Комисија у јулу 2011. године послала опомене за 26 држава чланица. До октобра 2013. године све су државе чланице пријавиле прелазне мере Комисији. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide*, op. cit., p. 2.

2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006 (Text with EEA relevance) *OJ L 140, 5.6.2009, pp. 114–135.*

- Feichter, J, Leisner, T, Climate engineering: A critical review of approaches to modify the global energy balance, *The European Physical Journal Special Topics*, 1/2009.
- Markusson Nils, Ginn Franklin, Ghaleigh Navraj Singh, and Scott Vivian, 'In case of emergency press here': framing geoengineering as a response to dangerous climate change, *WIREs Clim Change*, 5/2014, pp. 81–290. doi: 10.1002/wcc.263
- *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide*, Brussels, 25.2.2014, COM(2014) 99 final.
- *Report on review of Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide*, European Commission, Brussels, 18.11.2015 COM(2015) 576 final.
- Stilgoe Jack, Geoengineering as Collective Experimentation, *Sci Eng Ethics*, Published online: 11 April 2015, DOI 10.1007/s11948-015-9646-0
- Swart Rob, Marinova Natasha, Policy options in a worst case climate change world, *Mitig Adapt Strateg Glob Change,* 15/2010, pp. 531–549, DOI 10.1007/s11027-010-9235-0
- Torvanger Asbjorn, Rypdal Kristin, Kallbekken Steffen, Geological CO_2 storage as a Climate Change Mitigation Option, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change,* 10/2005.
- *Trends and projections in Europe 2015 - Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, EEA Report, 4/2015, European Environment Agency, 2015. Интернет: http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections -in-europe-2015 (16.1.2016).
- Urpelainen Johannes Geoengineering and global warming: a strategic Perspective, *International Environmental Agreements*, 12/2012.
- Victor G. David, On the regulation of geoengineering, *Oxford Review of Economic Policy*, 2/2008.
- Wood Robert, Gardiner Stephen & Hartzell-Nichols Lauren, Climatic change special issue: geoengineering research and its limitations, *Climatic Change,* 12/2013.
- Тодић Драгољуб, Грбић Владимир, Енергетска ефикасност у прописима Европске уније и Републике Србије, *Европско законодавство*, 55/2016.
- Тодић Драгољуб, *Климатске промене у праву и реформа система управљања*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Основне елементе политике РС у области климатских промена одређује тренутни статус РС у кључним међународним уговорима у области климатских промена и животне средине, ниво и структура привредних делатности, динамика процеса ЕУ интеграција, итд. Општи правци активности дефинисани су у неколико стратешких докумената у области животне средине, енергетике, саобраћаја, пољопривреде, итд., као и достигнутим нивоом усклађивања националних прописа са прописима ЕУ. Значај Директиве 2009/31/ЕК треба посматрати у контексту укупних напора које РС предузима у области климатских промена, односно могућности и значаја мера које се предузимају. Уопштено се процењује да су основни принципи и приоритети утврђени Директивом 2009/31/ЕК делимично транспоновани кроз Закон о рударству и геолошким истраживањима.[29] Овај закон је створио правну основу за усвајање секундарног законодавства којим би се постигла потпуна усклађеност са директивама ЕУ, у вези са геолошким истраживањима која се односе на издвајање повољних геолошких формација и структура, као и исцрпљених лежишта минералних сировина за складиштење CO2.[30] Према одредбама члана 21. Закона о рударству и геолошким истраживањима („Сл. гласник РС", бр. 101/2015), примењена геолошка истраживања, у смислу овог закона обухватају истраживања која се изводе, између осталог, и ради пројектовања и изградње грађевинских, рударских и других објеката, заштите животне средине и природних добара и објеката геонаслеђа, санације и рекултивације терена, укључујући и подземна складишта гаса и других материја, издвајања повољних геолошких формација и структура, *као и исцрпљених лежишта минералних сировина за складиштење природног гаса и/или* CO_2 (аутор истакао). Предвиђено је да ће Влада уредбом утврдити услове, критеријуме, поступак и начине издавања одобрења, и друге посебне услове у вези са геолошким истраживањима која се односе на издвајања повољних геолошких формација и структура, као и исцрпљених лежишта минералних сировина за складиштење CO2 (став 4). У делу који носи поднаслов „Краткорочни приоритети (2015-2016)" предвиђено је да ће Министарство рударства и енергетике започети припрему секундарног законодавства (подзаконских аката), како би се почело са транспозицијом.

[29] Овде би требало имати у виду да је транспозиција Директиве у правне системе држава чланица ЕУ показала одређене сличности, али и разлике. Ради преноса Директиве у националне правне системе један део држава изменио је своје законодавство у области животне средине (17 држава), док је један део њих приступио изменама законодавства у области рударства (8 држава).

[30] Пост-скрининг документ, животна средина и климатске промене, Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Београд, јул 2015, стр. 223.

Поменути подзаконски акти уређиваће кључна питања, као што су услови, критеријуми, поступак и начин издавања дозвола, и други специфични услови који се односе на извођење геолошких истраживања у вези са расподелом погодних геолошких формација и структура, као и исцрпљених минералних лежишта CO_2.[31] Осим тога, предвиђено је да ће се уз подршку ИПА 2017 твининг пројекта „Мапирање одговарајућих геолошких формација за сакупљање угљеника и геолошко складиштење (2017)", утврдити методи и временски оквири за почетак имплементације ове директиве. Релевантни прописи треба да ступе на снагу најкасније 2018. године.[32] Међутим, процењује се да ће имплементација директиве изискивати „дужи временски период."[33]

[31] Ibid., стр. 225.

[32] Када се говори о динамици транспозиције, треба имати у виду и обавезе које проистичу из усклађивања других прописа који су до одређене мере релевантни за активности у вези са применом Директиве 2009/31/ЕК. Овде се мисли, пре свега, на Директиву о индустријским емисијама 2010/75/ЕУ и прописе у области управљања отпадом, као и на Директиву о отпаду из минералне индустрије (рударства) 2006/21/ЕК, итд.

[33] Пост-скрининг документ, op. cit., стр. 230–231.

УДК: 343.232:502.14(497.11:4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 345–359
Изворни научни рад

проф. др Жељко БЈЕЛАЈАЦ
М.А. Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ[1]

УСКЛАЂИВАЊА КРИВИЧНОПРАВНОГ ЗАКОНОДАВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

ABSTRACT

We live in a time in which there is constant progress in technology that contributes to higher labor productivity and more efficient utilization of existing capacities and natural resources. However, there are also big threats to the environment and that is the main reason why environmental protection recently has been increasingly actualized. Environmental endangerment through the variety of illegal acts is a major problem of modern society. In recent years, criminal – law protection of the environment considerably expanded because the number of acts which it threatens increased several times. In addition, this type of crime is particularly susceptible to the expansive development because of the possibility of achieving high profits with minimal risk of detection and prosecution, especially when it comes to criminal acts with elements of the transnational organized crime. For this reason, the authors will first make a reference to the ecological crime, and then will analyze the regulations of the European Union relating to the criminal law framework for the protection of the environment, as well as national regulations related to that matter. At the end of the paper, the point will be on the importance of establishing European standards in the protection of the environment through criminal law.

Key words: ecological crime, the environment, protection of the environment through criminal law, EU- standards

[1] Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду; email: zdjbjelajac@gmail.com; jokodragojlovic@yahoo.com

1) УВОД

Заштита животне средине и њено унапређење један су од најзначајнијих проблема са којим се суочава савремено друштво. Убрзан научно-технолошки развој, примена нових и моћних извора енергије, изградња великог броја индустријских објеката, стварање великих урбаних средина, довели су нарочито последњих деценија, до израженог нивоа загађености основних природних ресурса живог света, до нарушавања хармоније човек-животно окружење, до веома озбиљног угрожавања природних услова, неопходних за очување животне средине, што напослетку доводи у питање и сам опстанак људског рода.[2] Надаље, убрзана индустријализација, која као заједнички именитељ има примену постојећих достигнућа на научно-техничком пољу, захтева повећање искоришћености животне средине и њено преименовање у индустријске намене. Најзад, претходно наведени процеси могу бити остварени само уколико постоје довољни капацитети у домену коришћења природних ресурса.[3] Угрожавање животне средине различитим недозвољеним радњама велики је проблем савременог друштва. Последњих година је знатно проширена кривично-правна заштита животне средине, јер се број радњи којима се она угрожава вишеструко увећао. При томе, овај облик криминала је нарочито подложан експанзивном развоју због могућности остваривања великог профита са минималним ризиком од откривања и кривичног гоњења, посебно када су у питању кривична дела са елементима транснационалног организованог криминала. Сходно томе, спознавши све већи значај и неопходност заштите животне средине, међународна заједница, а самим тим и Република Србија је кроз ратификацију међународних докумената преузела низ мера у циљу њене заштите. Под појмом животна средина, подразумева се све оно што нас окружује, као што су клима, ваздух, вода, земљиште, биљни и животињски свет, стамбене и индустријске области, али и директна и индиректна повезаност са производним и животним активностима.[4] Закон о заштити животне средине животну средину дефинише као "скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове живота".[5] Заштита животне средине је

---

[2] Жељко Бјелајац, Драган Дашић, Милован Спасовић, „Еколошка политика ЕУ и њен кривичноправни оквир", *Међународни проблеми*, Вол. LXIII, бр. 4, Београд, 2011, стр. 568.

[3] Иван Јоксић, „Кривичноправна заштита животне средине у законодавству и пракси", *Екологија и право*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2012, стр. 21.

[4] Joko Dragojlović, Nenad Bingulac, "The use of criminal law for the protection of theenvironment in the Republic of Serbia", XIX International Eco-conference®, 23st-25th September 2015, Proceedings "Environmental protection of urban and suburban settlements", Ekological movement of Novi Sad, pp. 342.

[5] Закон о заштити животне средине, *Сл. гласник* РС, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/09 – др. закон, 43/11 – одлука УС и 14/16, члан 3. став 1, тачка 1.

егзистенцијално право човека и нужан услов за опстанак човечанства, те је стога Република Србија пре свега Уставом у другом делу у којем се гарантују људска и мањинска права и слободе, чланом 74, прописала право на здраву животну средину. Па тако, свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању, али и обавезу заштите, чувања и побољшања животне средине.[6] Како се кривичноправним законодавством остварује заштита друштва од криминалитета, као најефикаснијом мером и самим тим представља меру *ultima ratio* у сузбијању недозвољеног понашања, тако се и заштита животне средине најбоље остварује кривичноправном заштитом. Стога у наставку рада аутори ће указати на значај успостављања европских стандарда у заштити животне средине. Другим речима, аутори ће указати на усклађеност домаћих прописа из области кривичноправне заштите животне средине са прописима Европске уније.

2) ЗНАЧАЈ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Загађеност животне средине и њена заштита представљају више-деценијски проблем човечанства. У последње време све јасније долазе до изражаја чињенице да је животна средина угрожена готово до ивице алармантног стања, да здраве животне средине нема превише, те да се једном поремећени еколошки односи тешко могу избалансирати и довести у првобитно стање.[7] Нарушавање еколошке равнотеже настаје као последица човекове радне делатности, којом човек "присваја" природу и ствара производе. При томе, не долази само до поремећаја еколошке равнотеже и екосистема, већ и до угрожавања интегритета човека и његовог опстанка. У овом, XXI веку, друштво се суочава са следећим глобалним проблемима:

- оштећењем биосфере и њеним екосистемима,
- огромним бројем становника-преко 6 милијарди са прогнозом удвостручавања до 2020. године,
- исцрпљивањем и умањеним количинама многих извора минералних и енергетских сировина,
- загађењима и деградацијом медијума ваздуха, воде и земљишта,

  глобалним променама климе,
- уништеним врстама биљног и животињског света и даљим угрожавањем биодиверзитета,

[6] Устав Републике Србије, *Сл. гласник* РС, бр. 98/06.

[7] Zoran Pavlović, Željko Bjelajac, Žaklina Spalević, „Energy security as a basis for affirmation of environmental policy of the European Union", *The Review of International Affairs*, vol. 62, no. 1144, 2011, pp. 79-80.

– бескућништвом 1/4 светског становништва,

– оштећењима људског здравља и угрожавањима живота,

– великим количинама отпада у сва три агрегатна стања, и сл.

Опстанак људских заједница у прошлости је веома често био угрожен природним катастрофама, епидемијама, ратовима, оскудицом хране и другим утицајима, који су међутим, увек били просторно ограничени. За разлику од егзистенцијалних криза прошлости, кризе данашњице не потичу од природних непогода, које су просторно ограничене, већ од глобалног несклада у идејно-материјалном смислу читаве индустријске цивилизације. До сада, човек није био у стању да створи један идеалан систем цивилизације и избегне кризна стања тог система.[8] Научно-технолошки развој достигао је кулминацију последњих деценија прошлог века.Те револуционарне промене, с једне стране, унапредиле су све аспекте живота и рада савременог човека, а с друге стране, створиле су бројне и разноврсне изворе опасности за животну средину. Константним угрожавањем човекове животне и радне средине, наноси се огромна штета људима, њиховом животу и здрављу, телесном интегритету, имовини и многим другим вредностима. Надаље, то за последицу има истовремено угрожавање опстанка људског рода у целини. Значај заштите животне средине све више се намеће као питање прворазредног значаја и императива. Потреба очувања здраве и квалитетне животне средине избија у први план као најважнији глобални проблем модерног друштва. Решавање тог проблема повезује се између осталог и са изналажењем начина за рационално и планско коришћење природних ресурса унапређењем и развијањем међународне сарадње, посебно у областима научних истраживања, преображајем духа савремене сфере рада, те афирмисањем еколошке свести. Савремено друштво мора брже и боље схватити упозорење научника и стручњака о стању животне средине, тј. чињенице да слободне, изворне и незагађене животне средине има све мање, а угрожене, деградиране и девастиране, све више. Друга се шири на рачун прве брже него што се многима чини, брже него што је наука могла да утврди и прогнозира.[9]

3) КРАТАК ОСВРТ НА ЕКОЛОШКИ КРИМИНАЛИТЕТ

Еколошки криминалитет је вид криминалитета који је у последње време у сталном порасту и који све више поприма наднационалне размере, односно

[8] Горан Рајовић, "Еколошка свест као основа одрживог развоја руралних простора Црне Горе", *Екологика*, *Научно-стручно друштво за заштиту животне средине Србије*, број 49, Београд, 2007.

[9] Стеван Станковић, "Позитивни и негативни утицаји туризма на животну средину", *Гласник СЕД*, св. LXXV, бр.1, Београд, 1995, стр. 47-48.

транснационални карактер и може се јавити као посебна врста организованог криминала.[10] У том смислу, еколошки криминалитет превазилази границе једне државе, што га нужно намеће као глобални проблем савременог друштва. Еколошким криминалитетом подразумева се скуп криминалних активности усмерених на кршење одредби националних и међународних закона и споразума, којима се обезбеђују очување и одрживост животне околине у свету, биолошке разноврсности биљних и животињских врста или природних ресурса.[11] Ова врста недозвољених радњи представља озбиљан међународни проблем, који може посредно или непосредно утицати на националну економију, безбедност државе или егзистенцију становништва. Утицај еколошког криминала може се остварити на више начина, од исцрпљивања природних богатстава и уништења станишта до губитака људских живота.[12] Са аспекта мотивације за деликтно понашање еколошки криминал је високо профитно илегално деловање са малим степеном ризика, због неадекватних истражних капацитета узрокованих недостатком посебно обучених организационих јединица органа кривичног гоњења, одсуством норматива или слабошћу система њхове примене, као и неефикасном и благом казненом политиком. Уочено је да су извршиоци еколошких деликата активни и у другим областима криминала, због чега се еколошки криминал посматра као врста криминалних активности у највећем броју случајева повезаних са извршењем крвних делилката, фалсификовања докумената, употребом фалисфикованих путних исправа, корупцијом, илегалним поседовањем и недозвољеном употребом оружја, гусарством, кријумчарењем опојних дрога и илегалном миграцијом. Ово јасно указује на потребу заједничког рада органа за примену закона различитих надлежности, од полиције, тужилаштва и судства до царине и разних врста инспекцијских служби и то како на националном тако и на међународном плану, на мултидисциплинаран начин.[13] Еколошки криминалитет или еколошка кривична дела подразумевају свеукупност противправних опасних понашања појединаца или правних лица која су управљена против животне средине и за која закон прописује кривичну

[10] Више о организованом криминалитету у: Жељко Бјелајац, *Организовани криминалитет-империја зла*, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад, 2013.

[11] Интернет: http://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Default.asp (20.05.2015.) цит. према: Сергеј Уљанов, „Стандарди Интерпол-а у борби против еколошког криминала“, *Екологија и право*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2012, стр. 71.

[12] Јелена Матијашевић, Јоко Драгојловић, Здравко Јеж, „Кривичноправни оквир заштите животне средине у Европској унији“, *Европско законодавство*, вол. 11, бр. 41/12, Београд, 2012, стр. 290.

[13] Сергеј Уљанов, „Стандарди Интерпол-а у борби против еколошког криминала“, *op. cit.*, стр. 71.

санкцију.[14] Утицај нелегалних активности које се подводе под овај појам превазилази границу угрожавања саме животне средине и биодиверзитета и доводи до последица ширег друштвеног и економског карактера, што се негативно одражава на целокупан развој. Уједно, еколошки деликти су последњих деценија један од најкарактеристичнијих облика испољавања криминалитета корпорација. Наиме, да не би кршиле прописе које у развијеним државама уређују одлагање опасног отпада и коришћење прљавих и по околину опасних материја, мултинационалне компаније почеле су да их из развијеног света пребацују у неразвијене земље, при чему на све начине избегавају да предузму неопходне мере за заштиту животне средине, јер би то за последицу имало поскупљење саме производње. Упркос наведеном, често се истиче да је број еколошких кривичних дела незнатан, иако је реалност у потпуности другачија, ради се о растућем броју деликата ове врсте, само што се они не пријављују, не откривају, а често и свесно заташкавају.[15] Такође, важно је напоменути да су последице еколошког криминалитета специфичне, пре свега што се не испољавају непосредно према људима (као код конвенционалног криминала), већ првенствено према животној средини, а самим тим дугорочно и према човеку директно. Због тога и питање заштите животне средине све више има међународни карактер, а унапређење и заштита животне средине постаје императив усмерен ка превладавању глобалних и регионалних проблема очувања животне средине.[16]

4) КРИВИЧНОПРАВНИ АСПЕКТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Свест о здравој човековој околини очигледно није довољно нарасла ни до данашњих дана, иако су се озбиљније расправе, знања и потребе заштите животне средине, појавиле и биле заступљене у мултилатералним документима у Европи, средином педесетих година прошлог века. Важност предузимања правних мера у овој области превасходно је заснована на процени да је угрожавање животне средине кривичним делима проблем који поприма све озбиљније размере, проузрокујући велику штету животној средини, како у Европи, тако и у свету. Истовремено, овим делатностима, починиоци остварују

[14] Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона СРЈ*, ЈП Службени гласник, Београд, 2002, стр. 3-14.

[15] Више о томе у: Мићо Бошковић, Дејан Бошковић, *Еколошки криминалитет*, Факултет за безбедност и заштиту Универтитета Синергија, Бањалука, 2010.

[16] Станко Бејатовић, Миле Шикман, *Транснационални еколошки криминалитет*, у: Сузбијање криминалитета и европске интеграције с освртом на еколошки криминалитет, Зборник радова са међународне научне конференције, Требиње, стр. 13.

значајан профит уз минималан ризик од откривања и кривичног гоњења, посебно када су у питању кривична дела са међународним елементима. У том контексту организовани криминал се сматра посебним проблемом.[17] Директива 2008/99/ЕЗ о заштити животне средине путем кривичног права, којом се прописују мере које државе чланице треба да предузму у области кривичног права, а ради ефикасније заштите животне средине, јесте основни извор ЕУ, којим се установљавају извесна правила у области кривичне одговорности. Усвајање ове Директиве у суштини има релативно дугу историју. Та историја је везана за делатност Савета Европе, на пољу усвајања Конвенције о заштити животне средине путем кривичног права, којом се наглашава потреба за успостављањем кривичне одговоности у случајевима озбиљног загађења или довођења у опасност животне средине.[18] Наведена Директива прописује део минималних захтева који требају бити инкорпорирани у кривично законодавство држава чланица, које могу надаље слободно да одрже или уведу и строжије заштитне мере. Ова Директива се, наравно, не односи на мере које се тичу процесног дела кривичног права, нити се односе на овлашћења судија и тужилаца, већ су у њој садржане само одредбе материјалног карактера. Повећу листу важећих прописа ЕУ, који се односе на заштиту и управљање водама, чини ни мање ни више, него 55 различитих аката. Узимајући у обзир, критеријум основног предмета регулисања, тј. основног предмета заштите, најзначајнији извори ЕУ у области заштите вода, могли би се груписати у неколико група, а то су: Прописи којима се регулише питање емисије опасних супстанци у површинске воде, прописи којима се утврђују циљеви квалитета вода, прописи којима се регулише третман Србије која тежи прикључивању ЕУ и кроз своје кривично законодавство схвата озбиљност проблематике која се тиче заштите животне средине, потенцирајући изражену еколошку свест. Суштински у нашем кривичном законодавству, разликујемо два периода, до доношења и ступања на снагу садашњег Кривичног законика и од тада. У првом периоду, који је окончан закључно са 31.12.2005. године, на територији наше земље примењивало се тзв. основно и посебно кривично законодавство. Други период у нашем кривичном законодавству почиње од 01.01.2006. године односно са почетком примене новог Кривичног законика[19]

[17] BfU in association with Max-Planck-Institute (2003). Organised environmental crime in the EU Member States. Kassel. Интернет: http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/pdf/organised_member_states.pdf; BfU in association with Max-Planck-Institute (2003). Organised environmental crime in a few Candidate Countries. Kassel. Интернет: http://ec.europa.eu/environment/legal/pdf/organised_candidate_countries.pdf, 09.05.2016

[18] Водич кроз ЕУ политике - Животна средина, стр. 50, преузето са: http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-zivotna-sredina.pdf (05.06.2016.)

[19] Кривични законик, *Сл. гласник* РС, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09 и 111/09 и 121/12, 104/13, 108/14.

(у даљем тексту КЗ). Први пут су у новом КЗ на једном месту сврстана сва кривична дела која имају за циљ заштиту животне средине. Сва кривична дела из ове области сврстана су у глави XXIV, која и носи назив: Кривична дела против животне средине. Сматрамо да је то логичан резултат установљеног принципа да човек има право на здраву животну средину, члан 74. став 1 Устава РС.[20] У приоритетној области заштите животне средине испуњење захтева и задовољавање стандарда Европске уније важан је услов у процесу европских инеграција наше земље. Стога, поштовање еколошких прописа и установљених међународних стандарда у овом домену и под претњом кривичне одговорности, јесте предуслов за рад и реализацију сваког пројекта који има за сврху унапређење и заштиту животне средине. Наиме, обавеза заштите животне средине, није само национална, већ је и међународна обавеза, која има за циљ да сваком човеку обезбеди право на здрав животни простор, уз бригу и очување животне средине на глобалном, тј. планетарном нивоу.

5) КРИВИЧНОПРАВНИ АСПЕКТ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Када је реч о кривичним делима против животне средине, која су прописана у оквиру двадесет четврте главе КЗ могуће је направити следећу систематизацију:[21]

1) Општа група кривичних дела против животне средине (загађење животне средине члан 260. КЗ, непредузимање мера заштите животне средине члан 261. КЗ, противправна изградња и стављање у погон објеката и постројења који загађују животну средину члан 262. КЗ, оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине члан 263. КЗ, оштећење животне средине члан 264. КЗ, уништење, оштећење и изношење у иностранство заштићеног природног добра члан 265. КЗ, повреда права на информисање о стању животне средине члан 268. КЗ),
2) Кривична дела у вези са опасним материјама (уношење опасних материја у Србију и недозвољено прерађивање, одлагање и складиштење опасних материја члан 266. КЗ, недозвољена изградња нуклеарних постројења члан 267. КЗ),
3) Кривична дела против биљног и животињског света (убијање и мучење животиња члан 269. КЗ, преношење заразних болести код животиња и

[20] Драган Обрадовић, „Заштита животне средине према кривичном законодавству Републике Србије“, *Правни информатор*, бр. 11, Интермекс, Београд, 2008, http://www.starigrad-g17plus.rs/dokumenta/ekologija.pdf (09.05.2016.)

[21] Иван Јоксић, „Кривичноправна заштита животне средине у законодавству и пракси“ *op. cit.*, стр. 23.

биљака члан 270. КЗ, несавесно пружање ветеринарске помоћи члан 271. КЗ, производња штетних средстава за лечење животиња члан 272. КЗ, загађивање хране и воде за исхрану, односно напајање животиња члан 273. КЗ, пустошење шума члан 274. КЗ, шумска крађа члан 275. КЗ),

4) Кривична дела у вези са ловом и риболовом (незаконит лов члан 276. КЗ, незаконит риболов члан 277. КЗ).

Без амбиција да анализирамо сва кривична дела из ове области која се налазе у КЗ, а поштујући и пропозиције које се односе на дужину рада, аутори ће обрадити само кривична дела којима се примарно штити животна средина, односно према претходној систематизацији, општа кривична дела против животне средине.[22] У члану 260. КЗ прописано је кривично дело загађења животне средине. У ставу 1. прописан је основни облик који чини онај ко кршећи прописе о заштити, очувању и унапређењу животне средине загади ваздух, воду или земљиште у већој мери или на ширем подручју. Дакле, радња извршења се састоји у загађењу ваздуха воде или земљишта у већој мери или на ширем подручју. Другим речима, радња извршења је било која радња којом се може проузроковати последица кривичног дела, а то је загађење ваздуха, воде или земљишта у већој мери или на ширем подручју. За постојање кривичног дела неопходно је да је до загађивања дошло кршењем прописа о заштити, очувању и унапређењу животне средине.[23] Запрећена казна за дело из става 1. је затвор од шест месеци до пет година и новчана казна, а ако је дело учињено из нехата (став 2) учинилац ће се казнити новчаном казном или затвором до две године. У ставу 3. прописан је тежи облик који прописује у односу на став 1. наступање теже последице која подразумева да је дошло до уништења или оштећења животињског или биљног света великих размера или до загађења животне средине у тој мери да су за његово отклањање потребни дуже време или велики трошкови. Учинилац дела из става 3. казниће се затвором од једне до осам година и новчаном казном, а ако је дело учињено из нехата учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном. У ставу 5. Прописано је да у случају изрицања условне осуде за неко дело из члана 260, учиниоцу се може наметнути и обавеза да у одређеном року предузме одређене прописане мере заштите, очувања и унапређења животне средине.[24] У члану 261. КЗ прописано је кривично дело непредузимање мера заштите животне средине. У ставу 1. прописан је основни

[22] Кривична дела која су прописана у члану 260, члану 261, члану 262, члану 263, члану 264, члану 265. и члану 268. Кривичног законика Републике Србије.

[23] Зоран Стојановић, *Коментар кривичног законика*, ЈП Службени гласник, Београд, 2012, стр. 748.

[24] Зоран Стојановић, Наташа Делић, *Кривично право-посебни део*, Правна књига, Београд, 2015, стр. 199.

облик који чини службено или одговорно лице које не предузме прописане мере заштите животне средине, или не поступи по одлуци надлежног органа о предузимању мера заштите животне средине. Дакле, учинилац дела из става 1. може бити само службено или одговорно лице. Радња извршења је алтернативно одређена и састоји се у не предузимању прописаних мера заштите животне средине, или у случају не поступања по одлуци надлежног органа о предузимању мера заштите животне средине. За дело из става 1. прописана је казна затвора до три године или новчана казна, а ако је дело учињено из нехата (став 2) прописана казна је новчана казна или затвор до годину дана. У случају да је дошло до загађена животне средине, учинилац ће се казнити за дело из члана 260. КЗ (став 3). У ставу 4. Прописано је да у случају изрицања условне осуде за неко дело из члана 261, учиниоцу се може наметнути и обавеза да у одређеном року предузме одређене прописане мере заштите, очувања и унапређења животне средине. У члану 262. КЗ прописано је дело противправна изградња и стављање у погон објеката и постројења која загађују животну средину. У ставу 1. прописан је основни облик који чини службено или одговорно лице које противно прописима о заштити, очувању и унапређењу животне средине дозволи изградњу, стављање у погон или употребу објеката или постројења или примену технологије којима се у већој мери или на ширем простору загађује животна средина. Дакле, учинилац дела из става 1. може бити само службено или одговорно лице. За дело из става 1. учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година. У ставу 2. прописан је и квалификовани облик који постоји у случају да је дошло до уништења или оштећења животињског или биљног света великих размера или до загађења животне средине у тој мери да су за његово отклањање потребни дуже време или велики трошкови. За дело из става 2. прописана је казна затвора од једне до осам година. У ставу 3. прописано је да се уз условну осуду учиниоцу може наметнути и обавеза да у одређеном року предузме одређене прописане мере заштите, очувања и унапређења животне средине. У члану 263. КЗ прописано је кривично дело оштећење објекта и уређаја за заштиту животне средине. Наиме, у циљу заштите животне средине данас се користе сложени и по правилу веома скупи објекти и уређаји, али свакако основ ове инкриминације није то што се ради о скупим уређајима, већ функција коју ови уређаји обављају.[25] У ставу 1. поменутог члана прописан је основни облик који чини онај ко оштети, уништи, уклони или на други начин учини неупотребљивим објекте или уређаје за заштиту животне средине. Објект радње су објекти и уређаји чија је функција заштите животне средине. За дело из става 1. прописана је казна затвора до 3 године, а ако је дело учињено из нехата (став 2) учинилац ће се казнити новчаном казном или затвором до три године. У ставу 3. прописан је и квалификовани облик који постоји у случају

[25] Зоран Стојановић., *Коментар кривичног законика*, *op. cit.*, стр. 754.

да је дошло до загађења ваздуха, воде или земљишта у већој мери или на ширем простору. За дело из става 3. учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година, а ако је дело учињено из нехата (став 4) учинилац ће се казнити затвором до три године. У ставу 5 је прописан тежи облик који постоји ако је услед радњи из става 1. и 3. дошло до уништења или оштећења животињског или биљног света великих размера, или до загађења животне средине у тој мери да су за његово отклањање потребни дуже време или велики трошкови. За дело из става 5. прописана је казна затвора од једне до 8 година, а ако је дело учињено из нехата (став 6) учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година. У ставу 7. прописано је да се уз условну осуду учиниоцу може наметнути и обавеза да у одређеном року предузме одређене прописане мере заштите, очувања и унапређења животне средине. У члану 264. КЗ прописано је кривично дело оштећење животне средине. У ставу 1. овог члана прописано је да дело чини онај ко кршећи прописе, искоришћавањем природних богатстава, изградњом објеката, извођењем каквих радова или на други начин изазове оштећење животне средине у већој мери или на ширем простору. Радња је одређена алтернативно и састоји се од искоришћавања природних богастава, изградње објеката, извођење радова или каквом другом радњом изазове оштећење животне средине. Дакле, радња је последично одређена, тј. радња је све оно што може да изазове оштећење животне средине.

За дело из става 1. прописана је казна затвора до 3 године, а ако је дело учињено из нехата (став 2) учинилац ће се казнити новчаном казном или затвором до једне године. У ставу 3. прописано је да се уз условну осуду учиниоцу може наметнути и обавеза да у одређеном року предузме одређене прописане мере заштите, очувања и унапређења животне средине. У члану 268. прописано је кривично дело повреда права на информисање о стању животне средине. Дело из члана 268. чини онај ко противно прописима ускрати податке или да неистините податке о стању животне средине и појавама који су неопходни за процену опасности по животну средину и предузимање мера заштите живота и здравља људи. Радња овог кривичног дела може бити извршена и чињењем (давањем неистинитих података) или нечињењем (ускраћивањем података о стању животне средине). Дело из члана 268. може бити извршено само са умишљајем који подразумева и постојање свести о томе да се ускраћивање података или давање неистинитих података ради противно прописима. Прописана казна за кривично дело из члана 268. је новчана казна или затвор до једне године.

6) РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА

Очување и заштита животне средине представља изазов за човечанство у XXI веку. Сходно томе, значајан број активности и Европске уније усмерен је ка

том циљу. Како је Република Србија држава која је на путу приступања Европској унији и она је предузела низ мера са циљем заштите животне средине. Те мере се свакако односе искључиво на законске прописе. Међутим, када је реч о Републици Србији и заштити животне средине, највећи проблем представља постојање великог јаза између нормативног и стварног. Овоме нам сведоче поједини примери драстичног нарушавања и загађивања животне средине који нису на адекватан начин санкционисани. У том смислу, као пример свакако треба издвојити испуштање 50 тона нафте у Сави код Београда, који се догодио пре једне деценије. Епилог овог случаја је био следећи: за откривање загађивача потрошено је близу 40.000 евра, а кривац је пронађен у медицинској установи Клиничком центру Србије, којем је на крају изречена казна од око 2.000 евра, која је у односу на трошкове који су настали у откривању кривца, вишеструко мања. Исто тако, технички директор те установе кажњен је са износом испод 100 евра. Из овог случаја јасно видимо да у Републици Србији, с једне стране, не постоји свест о последицама које настају загађивањем животне средине док, с друге стране, немамо ни адекватну казнену политику када је реч о кривичним делима која спадају у домен еколошког криминалитета. У Републици Србији су бројни узроци загађивања животне средине, почевши од великог броја отпадних вода које се директно, без пречишћавања испуштају у реке, па преко загађења која су у вези са пољопривредним делатностима (запрашивање, вештачко ђубрење, и сл.), до загађености ваздуха које се реализује услед испуштања отпадних гасова из различитих индустријских постројења. У том смислу, за ефикасну борбу против еколошког криминалитета најпре је неопходно подизање свести о неопходности остваривања и оживотворења права сваког човека на здраву животну средину. Тек тада се могу очекивати успеси у овој борби, чији несупех доводи у питање и опстанак људског рода уопште.

7) ИЗВОРИ

- BfU in association with Max-Planck-Institute (2003). Organised environmental crime in the EU Member States. Kassel, Интернет: http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/pdf/organised_member_states.pdf; BfU in association with Max-Planck-Institute (2003). Organised environmental crime in a few Candidate Countries. Kassel. Интернет:http://ec.europa.eu/environment/legal/pdf/organised_candidate_countries.pdf, 09.05.2016
- Dragojlović, Joko, Bingulac, Nenad, "The use of criminal law for the protection of theenvironment in the Republic of Serbia", XIX International Eco-conference®, 23st-25th Septemer 2015, Proceedings *Environmental protection of urban and suburban settlements*, Ekological movement of Novi Sad, pp. 341-350.

- Pavlović, Zoran, Bjelajac, Željko, Spalević, Žaklina, „Energy security as a basis for affirmation of environmental policy of the European Union", *The Review of International Affairs*, vol. 62, no. 1144, 2011, pp. 78-96.
- Бејатовић, Станко, Шикман, Миле, „Транснационални еколошки криминалитет", у: *Сузбијање криминалитета и европске интеграције с освртом на еколошки криминалитет*, Зборник радова са међународне научне конференције, Требиње.
- Бјелајац, Жељко, Дашић, Драган, Спасовић, Милован, „Еколошка политика ЕУ и њен кривичноправни оквир", *Међународни проблеми*, Вол. LXIII, бр. 4, Београд, 2011, стр. 567-582.
- Бјелајац, Жељко, *Организовани криминалитет-империја зла*, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад, 2013.
- Бошковић, Мићо, Бошковић, Дејан, *Еколошки криминалитет*, Факултет за безбедност и заштиту Универтитета Синергија, Бањалука, 2010.
- Водич кроз ЕУ политике - Животна средина, преузето са: http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-zivotna-sredina.pdf (05.06.2016.)
- Закон о заштити животне средине, *Сл. гласник* РС, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон, 43/11 - одлука УС и 14/16.
- Јовашевић, Драган, *Коментар Кривичног закона СРЈ*, ЈП Службени гласник, Београд, 2002.
- Јоксић, Иван, „Кривичноправна заштита животне средине у законодавству и пракси", *Екологија и право*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, стр. 20-34.
- Кривични законик, *Сл. гласник* РС, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09 и 111/09 и 121/12, 104/13, 108/14.
- Матијашевић, Јелена, Драгојловић, Јоко, Јеж, Здравко, „Кривичноправни оквир заштите животне средине у Европској унији", *Европско законодавство*, вол. 11, бр. 41/12, Београд, 2012, стр. 286-308.
- Обрадовић, Драган, „Заштита животне средине према кривичном законодавству Републике Србије", Правни информатор, бр. 11, Интермекс, Београд, 2008, http://www.starigrad-g17plus.rs/dokumenta/ekologija.pdf (09.05.2016.)
- Рајовић, Горан, "Еколошка свест као основа одрживог развоја руралних простора Црне Горе", *Екологика*, Научно-стручно друштво за заштиту животне средине Србије, број 49, Београд, 2007.
- Станковић ,Стеван, "Позитивни и негативни утицаји туризма на животну средину", *Гласник СЕД*, св. LXXV, бр. 1, Београд, 1995.

- Стојановић, Зоран, Делић, Наташа, *Кривично право-посебни део*, Правна књига, Београд, 2015.
- Стојановић, Зоран, *Коментар кривичног законика*, ЈП Службени гласник, Београд, 2012.
- Уљанов, Сергеј, „Стандарди Интерпол-а у борби против еколошког криминала", *Екологија и право*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2012.
- Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/06.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Човек је својим активностима у циљу унапређења услова живота и рада нарушио еколошку равнотежу, односно узајамну и хармоничну повезаност и зависност која је владала у живом свету. Угрожавајући природно окружење људи су истовремено довели у питање и угрожавање интегритета сопственог опстанка. Препознавајући животну средину као добро од општег интереса, нарочито у последње време долази до изражаја развој еколошке свести и потреба уређивања интегралног система заштите животне средине, чиме се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уједно уравнотежен однос привредног напретка и животне средине у глобалним размерама. Наиме, јасно је да савремени живот подразумева усклађивање економског развоја и различитих техничко-технолошких достигнућа са интересима заштите животне средине, односно са очувањем животне средине. Нужност овога препознала је и Европска унија па је, самим тим, и уложила велике напоре у циљу сузбијања еколошког криминалитета. У том смислу, доношењем Директиве 2008/99/ЕЗ о заштити животне средине путем кривичног права, којом се прописују мере које државе чланице треба да предузму у области кривичног права, Европска унија је показала јасну вољу за јединственим регулисањем ове материје између држава чланица, што у крајњој линији омогућава и једноставнију борбу против овог вида криминалитета. Ово је посебно важно, јер као што смо и напоменули, различити видови еколошког криминалитета имају и карактеристике транснационалног карактера. Стога, ради ефикасније заштите животне средине, поменута Директива представља основни извор права ЕУ када је реч о заштити животне средине, којом се установљавају извесна правила у области кривичне одговорности и прописивања кривичних дела из ове области. Република Србија је ратификацијом различитих међународних докумената који се односе на ову област, пре свега усаглашавањем националних прописа са Директивом о заштити животне средине путем кривичног права, учинила значајне напоре у циљу заштите животне средине. Пре свега у КЗ налази се посебна глава која регулише ову област, где је групни заштитни објект животна

средина, док и у осталим главама КЗ постоје кривична дела којима се такође штити животна средина. У том смислу, као што можемо видети, кривичноправни оквир заштите животне средине у Републици Србији је у складу са прописима Европске уније, односно у складу су са поменутом Директивом. Сходно томе, намеће се закључак да је и у Републици Србији исказана јасна воља у борби против еколошког криминалитета и да за то постоје адекватни законски прописи. Међутим, основни проблем у борби против еколошког криминалитета у Републици Србији представља непостојање колективне свести о неопходности заштите животне средине, као и неадекватна казнена политика према извршиоцима кривичних дела из области животне средине.

УДК: 316.776:007
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 360–375
Изворни научни рад

др Тања КАУРИН
мр Драган АНУЦОЈИЋ[1]

ИНФОРМАЦИОНО ДРУШТВО/ДРУШТВО ЗНАЊА – ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И РЕГУЛАТИВА

ABSTRACT

The essay deals with systems (terms) of information and knowledge society in terms of their definitions, characteristics, preconditions for development and operation, impact on interstate relations and benefits that realized their use in communities. Basic features include: comprehensiveness of the impact on the social life; widespread use of information and communication technologies, adaptation of legislation; homogenization on the global level; application of knowledge and continuous improvement. The real effects are achieved through complete implementation of the system, starting with planning, implementation and continuous further development. Our intention is to provide an overview of legislation which relates to the subject of work, in Serbia, Croatia, Montenegro, Serbian Republic, as well as the institutional authorities in Serbia. Also, we will present the basic aspects of the international recommendations: standards, strategies, concepts, action plans, etc. Special emphasis is given to the security system in the application of information and communication technology. The essay consists of the following parts: Information, Information Society, Knowledge Society, Knowledge and Education, Institutional frameworks, Legislation in Serbia and Legislation in the environment. In conclusion, it was pointed out that the changes are the main characteristic of the twenty-first century.

Key words: information society, knowledge society, information and communication technology, legislation, knowledge and strategy.

[1] Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад. Е-маил: tanja.kaurin@useens.net

1) УВОД

Један од најзначајнијих делова и предуслова укупног друштвеног развоја је развој информационог друштва. Битни сегменти су: заокружени правни систем, доношење и ефикасно спровођење стратегија и планова, прецизно дефинисан систем надлежности и одговорности, техничко-технолошка инфраструктура, безбедност, финансије, практична знања и адекватно схватање о доприносу примене информационих и комуникационих технологија (ИКТ). ИКТ су само током једног људског века суштински промениле начин живота, учења, рада и забаве људи, и све дубље мењају начин међусобне интеракције грађана, предузећа и јавних институција, доносећи изузетан бољитак за грађане, привреду и државу. Поред значајних помака који су учињени у последње време, пре свега у правном систему и изградњи институционалних оквира, евидентно је да треба урадити још много тога како би, у пуном смислу, постали функционални битни сегменти информационог друштва. Без заокружене целине, информационо друштво не даје праве резултате.

Погодност у реализацији овако сложеног задатка изградње информационог друштва у Републици Србији је постојање великог броја међународних стратегија, стандарда, препорука и директива, као и већи број држава у којима је изграђен правни систем прилагођен развоју и функционисању информационог друштва, односно друштва знања. Примена ИКТ-а и коришћење Интернета имају и своју негативну страну, која се пре свега огледа у високотехнолошком криминалу. За разлику од класичног криминала код високотехнолошког криминала, поред нових појавних облика, проблеми су и дефинисање места извршења, времена извршења, правне надлежности, постојање софистицираних криминогених алата (софтвера), доказивање везе извршиоца и кривичног дела, и слично. Нормално, развијена су и даље се развијају средства за борбу против високотехнолошког криминала укључујући и формирање посебних органа.

2) ИНФОРМАЦИЈА

Термин информација потиче од латинске речи *Informare* што значи информисање, обавештавање. Информација (eng. Information) је резултат анализе и организације података на начин да додаје ново знање примаоцу. Она постаје знање кад је интерпретирана, односно стављена у контекст или кад јој је додато значење. Информацију чине подаци којима је дато значење путем релацијских веза, односно организовани подаци који су уређени за боље схватање и разумевање. Значење информације не мора нужно бити корисно.[2] У универзитетској литератури најчешће дефиниције појма информација[3] су:

[2] Интернет: https://hr.wikipedia.org/wiki/Podatak,_informacija,_znanje,_mudrost

[3] Интернет: https://sr.wikipedia.org/sr/Информација

„Информација је инкремент знања", њеним постојањем је наше знање о нечему увећано; „Информација је значење које је додељено податку" и „Информација је скуп података у неком контексту". Информацију карактерише свеприсутност. Она је саставни део свега што постоји и настала је са настанком свега што постоји. Основне информације су карактеристике свега и омогућавају идентификовање и међусобно разликовање. У Библији стоји „У почетку беше Реч"[4]. За живи свет постоји Дезоксирибонуклеинска киселина – ДНК[5], која је примарни генетички материјал. Она је основни носилац генетичке информације (гена) у свеукупном живом свету, а изузеци у том погледу (као нпр. неки вируси) код којих ту улогу има РНК – права су реткост. С друге стране, најзначајнија улога РНК је у процесима остваривања функције гена (генетичке поруке). Као и свака писана информација, и генетичка има одговарајућа слова (база), речи (триплет) и реченице (секвенца триплета), који резултирају у крањем смислу те поруке: синтези специфичног протеина. Књига живота: Илустрација величине људског генома → Ако би сваки нуклеотид у геному означили једним словом у књизи, а нуклеотидне секвенце писали без размака, интерпункције, илустрација или табела, успоставиле би се следеће релације: ген од 4.000 нуклеотида = 1 страница куцаног текста; ДНК секвенца хаплоидног хуманог генома (23 појединачна хромозома) = 750.000 страна = стубац од 50 метара; генетичка информација диплоидног генома (23 пара хромозома) = 2 x 50 = стубац висок 100 метара. РОМ (read-only memory – рачунарска меморија у коју су информације унапред уписане и могу се само читати) у рачунарима је пандан ДНК у живом свету.

3) ИНФОРМАЦИОНО ДРУШТВО

Информационо друштво је термин за друштво у коме су прикупљање, дистрибуција и манипулација информацијама постале најзначајније економске и културне активности. Информационо друштво се у поређењу са друштвима у којима је економија заснована првенствено на индустријској производњи и пољопривреди разликује у алатима који се користе. Алати информационог друштва су рачунари и телекомуникације, насупрот индустријским и пољопривредним машинама. Напредак у информационим и комуникација технологијама (ИКТ) у знатној мери мења начин живота. Мењају се, поред осталог, рад и пословање, образовање, истраживање, рекреација и начини забаве. Информационо друштво утиче не само на начин на који људи комуницирају, већ такође захтева и флексибилније (отворенije и децентрализованије) традиционалне организационе структуре. (Закључци са

[4] Интернет: http://wwwyu.com/biblija/43jvn001.htm

[5] Интернет: https://bs.wikipedia.org/wiki/Dezoksiribonukleinska_kiselina

Г-7 министарске конференцији о информационом друштву, фебруар 1995.) ИБМ Фондација за развој заједнице у свом извештају из 1997. године ("The Net Result – Report of the National Working Party for Social Inclusion"), дефинише Информационо друштво као: Друштво које карактерише висок ниво примене ИКТ-а у свакодневном животу већине грађана, у већини организација и радних места; употребом заједничке или компатибилне технологије за широк спектар личних, социјалних, образовних и пословних активности, као и способност да преносе, примају и размењују дигиталне податаке брзо између места без обзира на удаљеност. Информационо друштво можемо посматрати као наследника индустријског друштва. Блиско повезани концепти су Пост-индустријско друштво (Daniel Bell), Пост-модерно друштво, Друштво знања, Информатичка револуција, и Мрежно друштво (Manuel Castells). Информационо друштво није техничко-технолошка ствар, оно је развојно економска појава. Седамдесетих година XX века светска економија почела је да се окреће ка производњи услуга а не производњи ствари, а средином 80-их акценат је на производњи знања. Људи су у свету почетком 90-их година почели озбиљно да размишљају о томе. Година 2000. била је пресудна за устоличење информационог друштва као светског развојног процеса – као новог облика производње. Те године су Уједињене нације, Г-8 и Европска унија независно и истовремено дошли до закључка да се свет налази на преласку из индустријског у информационо друштво и да је организација друштва будућност у тој економији знања.[6] Створен је акциони план преласка из индустријског у информационо друштво. Европа је то урадила у лето 2000. године у Лисабону и назвала га "е-Европа". Г-8 су исте године на свом састанку направили организацију која је названа Digital Opportunity Task Force (G8 DOT Force http://www.dotforce.org), чији је задатак био да направе акциони план најбогатијих земаља, који је на њиховом прошлогодишњем самиту у Канади и усвојен. УН су томе пришле мало другачије. Оне су исто 2000. године на Миленијумском самиту схватиле да постоји фантастична шанса да се благовременим деловањем неразвијене земље уведу у ред развијених земаља релативно брзо уколико се информационо друштво пренесе и на њих. Под паролом "Информационо друштво за све" одлучили су да се организује Светски самит о информационом друштву на нивоу шефова држава и влада – 2003. године у Женеви, а 2005. године у Тунису. Та три процеса, која су се паралелно дешавала током 2000. године, донела су страховите промене у легислативи, регулативи, начину образовања, медијима, у целом западном свету, пре свега, али и у многим земљама у развоју. Један од првих људи који је радио на развоју концепта информационог друштва је економиста Fritz Machlup. Он је 1933. године почео да студира ефекат патената на развој. Његов рад је кулминирао у студији

[6] Интернет: http://www.bos.rs/cepit/evolucija/html/1/TEMA1/idrustvo.htm - Бранислав Анђелић

„Стварање и дистрибуцију знања у Сједињеним Америчким Државама" ("The production and distribution of knowledge in the United States") 1962. године. Ова књига је широко прихваћена и на крају је преведена на руски и јапански.[7]

4) ДРУШТВО ЗНАЊА

Друштво знања је друштвени систем у коме знање представља један од основних субјеката његовог функционисања и развоја. Друштво знања је могуће дефинисати као друштво у којем је знање његов кључни ресурс, а радници знања доминантна група унутар радне снаге. Знање, као основни ресурс, карактеришу: могућност његовог неконтролисаног ширења и вертикалну покретљивост знања кроз систем образовања (од нижих према вишим нивоима) али, треба напоменути да, знање није гаранција успеха, оно је средство које се користи у друштвеном систему. Колико је знање важно указују расправе о когнитивном капитализму данашњице у коме се главни извор вредности налази у знањима која утеловљују живи рад, а не у капиталу и материјалном раду. Отуда и извор богатства нација треба тражити у систему образовања и истраживања. То је она радикална промена којом се капитализам трансформише у когнитивни капитализам. Наиме, капитализам и даље задржава кључна обележја попут профита и најамнине, али његова когнитивна димензија истиче нову природу рада, извора вредновања и структуру рада коју одређује знање. Знање се инкорпорира у рад и у капитал, ствара право интелектуалног власништва и постаје кључна компетитивна варијабла. Настајање когнитивног капитализма одвија се кроз три процеса: растућа потреба за аутономијом радника и одбијање парцијалног рада; интензивирање производње знања у делатностима које примарно служе човеку (здравство, образовање, истраживање, и сл.); демократизација образовања и пораст општег нивоа образовања.[8] Знање је увек било један од основних инструмената развоја друштвених заједница и успешних националних привреда. У савременим условима, посебно глобализацијским, иновације и новостворено знање као резултат истраживања постаје не само темељ развоја већ и кључни фактор друштва. Повећање улагања у стварање новог знања на свим научним подручјима и претварање тог знања у разнолики развој нужно је не само за стварање друштва заснованог на знању, већ и за побољшање националне конкурентности, квалитета живота појединца и друштва, смањивање несклада на тржишту рада, стварање социјалне правде и повезаности свих делова друштва. У данашњем окружењу глобалног тржишног привређивања могућ је напредак само оне привреде која вреднује

[7] Интернет: https://en.wikipedia.org/wiki/Information_society

[8] Интернет: http://hrcak.srce.hr/file/130568

знање и иновације и улаже одговарајућа средства у иновативност, истраживање и развој. Глобализациони трендови повезују свет информационо, привредно, технолошки, саобраћајно и медијски у целине, у којима се примењују једнака мерила и вредности система. Разлике у знању и његовој технолошкој примени постају главни елементи који разликују развијене земље од неразвијених, богате од сиромашних, високи животни стандард од ниског. Када се говори о друштву знања које се одражава перманентним учењем, мисли се на информационо друштво у којем се сваки напредак остварује оплемењивањем и ширењем знања и информација. Перманентно научно-техничко напредовање и еволуцијско мењање друштва захтева да се све подреди повећању и продубљивању људског знања. Стога, оно је данас кључни и најважнији чинилац свеукупног живота и деловања (Биљан-Аугуст и Јаковац, 2009).[9] Као извор дугорочног економског раста још од времена индустријске револуције, знање се данас намеће као нови "генератор раста". Под утицајем развоја ИКТ и на том развоју квалитативно различитих друштвених односа, мултипликативни ефект примене нових знања убрзава трансформацију модерних друштава. Савремени економски токови заснивају се све више на коришћењу нових идеја, информација и стицању нових знања и вештина, а мање на материјалним изворима. Производња која се заснива на знању чини се „неопипљивом", „лакшом" и „покретљивијом", чиме постаје конкурентна на глобалном тржишту производа и услуга (service economy).[10] Економска тумачења „економије засноване на знању" (knowledge-based economy), која су препознатљива у делу стратегијских докумената Организације за економску сарадњу и развој (OECD), Европске комисије (European Commission) и Европског већа (European Council), чине окосницу активности у потрази за жељеним нивоом усклађености. Различитост теоријских полазишта пружа велику могућност избора концепта тумачења како економије знања тако и друштва знања као што су: потрага за „модернизацијским ефикасностима" (ever-modernizing efficiencies); раст производности; раст конкурентности и друштвене иновације на подручју науке, образовања и истраживања и бројни други. Настојања националних јавних политика да утврде карактеристике „друштва учења" (learning society) или „друштва знања" (knowledge society) као основу друштва заснованог на знању привлаче пажњу, како теоретичара тако и аналитичара који глобализацију економских односа посматрају првенствено из перспективе либерализације и дерегулације модерних економија (нпр. Beck, Castells, Drucker, Harvey, Urry, Rifkin, и др.).

[9] Интернет: http://hrcak.srce.hr/file/128096

[10] Интернет: http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/872/770

5) ЗНАЊЕ – ОБРАЗОВАЊЕ

У подручју високог образовања приметна су мимоилажења: знање за све (education for all: World Bank) наспрам „најбоље могуће" знање (the „best" possible knowledge), употребљиво знање – технологија, примењиво знање (usefull knowledge), наспрам темељна знања – наука (pure knowledge) или одговор на питање: подржавање институционалних структура или универзализам и једнакост у науци; јединственост наспрам специјализација, чиме се отвара расправа о улози факултета као јединствене организацијске структуре и организацијске културе у односу на више или мање институционализована подручја специјализације и професионализације појединих (академских) дисциплина. Наведене контрадикције поступно утичу на (ре)дефинисање положаја специфичних образовних институција, пре свих јавних факултета. Појам високог образовања добија нову друштвену димензију коју истовремено дефинишу циљеви политике образовања (у подручју одговорности како доносиоца политичких одлука – policy makers-а, тако и јавне администрације на свим нивоима), циљеви оснивача (држава или јединице локалне самоуправе, нпр. покрајине) и очекивања јавности.

6) ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

Министарство трговине, туризма и телекомуникација обавља послове државне управе у области информационог друштва који се односе на: предлагање политике и стратегије развоја информационог друштва; припрему закона, других прописа, стандарда и мера у области електронског пословања; мере за подстицање истраживања и развоја у области информационог друштва; припрему закона, других прописа, стандарда и мера у области информационог друштва и информационо-комуникационих технологија; примену информационо-комуникационих технологија; пружање информационих услуга; развој и функционисање информационо-комуникационе инфраструктуре; развој и унапређење академске, односно образовне и научноистраживачке рачунарске мреже; заштиту података и информациону безбедност; међународне послове у области информационог друштва; стварање услова за приступ и реализацију пројеката из делокруга тог министарства који се финансирају из средстава претприступних фондова Европске уније, донација и других облика развојне помоћи, као и друге послове одређене законом.[11] Дирекција за електронску управу[12], као орган управе у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе, обавља стручне

[11] Интернет: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ministarstvima.html

[12] Интернет: http://www.mduls.gov.rs/direkcija-e-upravu.php

послове и послове државне управе који се односе на: усклађивање и унапређивање развоја и функционисања информационих система и инфраструктуре државних органа, органа аутономне покрајине, органа јединица локалне самоуправе и јавних служби; развој и примену стандарда у увођењу информационо-комуникационих технологија у државним органима, органима територијалне аутономије, органима јединица локалне самоуправе и јавним службама, примену и коришћење интернета у раду државних органа, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби, као и друге послове одређене законом. Управа за заједничке послове републичких органа („Службени гласник РС", број 63/13) је стручна служба Владе основана ради вршења стручних, техничких и других заједничких послова за потребе Владе, министарстава, посебних организација и других државних органа у складу са законом. У домену ИКТ-а, послови обухватају: пројектовање, изградњу и обезбеђивање функционисања рачунарске мреже републичких органа и њено повезивање на Интернет, као и подршка у примени ИКТ-а у републичким органима. Поред поменутих органа и други државни органи и организације надлежни су за развој и имплементацију информационих система за послове из свог делокруга (информациони системи: МУП-а, Министарства одбране и Војске Србије, Пореске управе, Управе царина, Управе за трезор, Републичког завода за статистику, Геодетски, и др.), односно за примену информационо-комуникационих технологија у области за коју су надлежни (Министарство трговине и услуга – за електронску трговину, Министарство здравља – за систем здравствене заштите, Министарство просвете – за школски систем, Министарство правде – за судове и тужилаштва, и др.). У саставу МУП-а постоји посебна организациона јединица која се бави питањима везаним за безбедносне инциденте у домену примене ИКТ-а – ЦЕРТ (Computer emergency response teams). Такви центри постоје у многим земљама.

7) ПРАВНА РЕГУЛАТИВА У СРБИЈИ

Информационо-комуникационе технологије су универзални алат присутан и примењен практично на читавој планети укључујући космички простор, у свим сферама живота и рада. Та универзалност захтева врло широк спектар правне регулативе, од прилагођавања/превођења класичне регулативе у нови амбијент (електронски потпис, електронски документ, ...) до потпуно нових појавних облика криминалитета, привређивања, образовања, међудржавне сарадње и комуникација. Посебан сегмент је безбедност свих облика примене ИКТ-а. У циљу регулисања примене ИКТ-а у Републици Србији донета је адекватна правна регулатива на законском и стратегијском нивоу.[13]

[13] Закон о информационој безбедности, 26. јануар 2016. СГ 6-16; Закон о изменама и допунама Закона о научноистраживачкој делатности, 29. децембар 2015. СГ 112-15; Закон

о измени Закона о основама система образовања и васпитања, 31. јул 2015. СГ 68-15; Закон о измени Закона о високом образовању, 31. јул 2015. СГ 68-15; Закон о потврђивању споразума о сарадњи између Републике Србије и Свете столице у области високог образовања, 8. децембар 2014. МУ 17-14; Закон о изменама и допунама Закона о високом образовању, 10. септембар 2014. СГ 99-14; Закон о јавном информисању и медијима, 2. август 2014. СГ 83-14; Закон о изменама и допунама закона о електронским комуникацијама, 13. јун 2014. СГ 62-14; Закон о изменама и допунама закона о ауторском и сродним правима, 26. децембар 2011. СГ 99-11; Закон о библиотечко-информационој делатности, 14. јул 2011. СГ 52-11; Закон о изменама закона о потврђивању конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, 15. децембар 2010. МУ 12-10; Закон о трговини, 28. јул 2010. СГ 53-10; Закон о електронским комуникацијама, 29. јун 2010. СГ 45-10; Закон о измени закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, 26. мај 2010. СГ 36-10; Закон о изменама и допунама закона о научноистраживачкој делатности, 23. март 2010, СГ 18-10; Закон о предшколском васпитању и образовању, 23. март 2010. СГ 18-10; Закон о српској академији наука и уметности, 23. март 2010. СГ 18-10; Закон о изменама и допунама закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, 11. децембар 2009. СГ 104-09; Закон о ауторском и сродним правима, 11. децембар 2009. СГ 104-09; Закон о тајности података, 11. децембар 2009.СГ 104-09; Закон о основама система образовања и васпитања, 31. август 2009. СГ 72-09; Закон о електронском документу, 8. јул 2009. СГ 51-09; Закон о електронској трговини, 29. мај 2009. СГ 41-09; Закон о потврђивању конвенције о високотехнолошком криминалу, 18. март 2009. СГ 19-09; Закон о потврђивању додатног протокола уз конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке..., 18. март 2009. СГ 19-09; Закон о матичним књигама, 18. март 2009. СГ 20-09; Закон о заштити података о личности, 23. октобар 2008. СГ 97-08; Закон о измени и допуни закона о високом образовању, 23. октобар 2008. СГ 97-08; Закон о електронском потпису, 21. децембар 2004. СГ 135-2004; Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године, СГ 51/2010; Национална стратегија за борбу против организованог криминала (СГ 23/09).

Правна регулатива у Црној Гори: Закон о допуни закона о високом образовању, Статус: Важећи, СЛЦГ[4] 47/2015, Закон о измјенама и допунама Закона о научноистраживачкој дјелатности, Статус: Важећи, СЛЦГ 57/2014, Закон о високом образовању, Статус: Важећи, СЛЦГ 44/2014, Закон о измјенама и допунама Закона о електронској трговини, СЛЦГ 56/2013, Закон о измјени Закона о високом образовању, СЛЦГ 48/2013, Закон о електронским комуникацијама, Статус: Важећи, СЛЦГ 40/2013, Закон о измјенама и допунама Закона о стручном образовању, СЛЦГ 39/2013, Закон о измјенама и допунама Закона о основном образовању и васпитању, СЛЦГ 39/2013, Закон о измјенама и допунама Општег закона о образовању и васпитању, СЛЦГ 39/2013, Закон о измјенама и допунама Закона о заштити података о личности, Статус: Важећи, СЛЦГ 44/2012, Закон о слободном приступу информацијама, Статус: Важећи, СЛЦГ 44/2012, Закон о стручном оспособљавању лица са стеченим високим образовањем, Статус: Важећи, СЛЦГ 38/2012, Закон о образовању одраслих, Статус: Важећи, СЛЦГ 20/2011, Закон о измјенама и допунама Закона о предшколском васпитању и образовању, СЛЦГ 80/2010, Закон о научноистраживачкој дјелатности, Статус: Важећи, СЛЦГ 80/2010, Закон о допунама Закона о заштити података о личности, Статус: Важећи, СЛЦГ 70/2009, Закон о

8) ЗАКЉУЧАК

Основна карактеристика XXI века јесу промене. Оне су велике и брзе, обухватају све области рада и живота. Окружење значајно утиче на дефинисање будућих циљева привредних субјекта, инсистирајући на новом стратегијском приступу, који подразумева континуирани процес прилагођавања система променљивој околини. Људски ресурси са својим знањима и својом креативношћу постали су основни носилац управљања у реализовању таквих циљева. Инсистирањем на људским ресурсима и на

електронском документу, СЛЦГ 5/2008, Закон о заштити података о личности, Статус: Важећи, СЛЦГ 79/2008, Закон о примјени прописа којима се уређује заштита права интелектуалне својине, СЛРЦГ[5] 45/2005, Закон о васпитању и образовању дјеце са посебним потребама, СЛРЦГ 80/2004, Закон о електронској трговини, СЛРЦГ 80/2004, Закон о високом образовању, СЛРЦГ 60/2003, Закон о електронском потпису, СЛРЦГ 55/2003, Закон о стручном образовању, СЛРЦГ 64/2002, Закон о основном образовању и васпитању, СЛРЦГ 64/2002, Закон о предшколском васпитању и образовању, СЛРЦГ 64/2002, Општи закон о образовању и васпитању, СЛРЦГ 64/2002, Закон о Црногорској академији наука и умјетности, Статус: Важећи, СЛЦГ 14/2012, 6.2. Донети закони Републике Хрватске: Закон о електроничкој трговини, Закон о електроничком потпису, Закон о праву на приступ информацијама, Закон о средњем школству (прочишћени текст), Закон о трговини (прочишћени текст), Закон о знанственој дјелатности и високом образовању, Попис неких од закона из области образовања; Zakon o Agenciji za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih; Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu; Zakon o strukovnom obrazovanju; Zakon o obrazovanju odraslih; Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija; Zakon o umjetničkom obrazovanju; Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju; Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina; Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju; Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost; Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju; Zakon o pučkim otvorenim učilištima; Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi; Zakon reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija 2009-2014; Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju; Усвојени закони у Републици Српској: Закон о електронском документу Републике Српске, Закон о електронском потпису Републике Српске, Закон о измјенама и допунама Закона о трговини Републике Српске, Закон о предшколском образовању и васпитању Републике Српске, Закон о измјенама Закона о високом образовању Републике Српске, Закон о измјенама и допунама Закона о научноистраживачкој дјелатности и технолошком развоју Републике Српске, Закон о измјени Закона о звањима која се стичу завршетком високог образовања Републике Српске, Закон о измјенама и допунама Закона о основном образовању и васпитању Републике Српске, Закон о измјенама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању Републике Српске, Закон о измјенама и допунама Закона о агенцији за посредничке, информатичке и финансијске услуге Републике Српске, Закон о Академији наука и умјетности Републике Српске, Закон о измјенама и допунама закона о образовању одраслих Републике Српске, Закон о информационој безбједности Републике Српске.

њиховом развоју пословни системи постају „организације које уче”и самим тим постају носиоци промена и управљачи сопственом судбином. Знање је несумњиво стратегијски ресурс и извор конкурентне предности у савременој економији и њеном даљем развоју.

Инвестирања у развој знања и креативности постала су најуноснија инвестициона улагања у друштвени капитал као основни пут за излазак из економске рецесије у којој се налази друштво. Нова и квалитетна знања и креативности људских ресурса могу створити нове послове, нова радна места, а тиме и нове процесе и нове вредности. Нема лаког и брзог начина да се уклоне неконкурентности. На повећању конкурентности треба радити интензивно, студиозно, стручно и квалитетно. Ново пословно окружење је основа за адекватно привредно деловање. Потребно је да се створе услови за модернији образовни систем, већа улагања у научно-истраживачки рад, развој квалитетне базе људских ресурса, креативности и иновативности као предуслова за развој нових предузетничких подухвата који треба да постану носиоци привредног развоја.

9) ИЗВОРИ

- Закон о Академији наука и умјетности Републике Српске, http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-akademiji-nauka-i-umjetnosti-republike-srpske
- Закон о ауторском и сродним правима, 11. децембар 2009. СГ 104-09, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2009/2851-09Lat.zip
- Закон о васпитању и образовању дјеце са посебним потребама, Издање: СЛРЦГ, број 80/2004, Регистарски број: 727.
- Закон о високом образовању, Издање: СЛРЦГ, број 60/2003, Регистарски број: 461.
- Закон о високом образовању, Статус: Важећи, Издање: СЛЦГ, број 44/2014, Регистарски број: 1076.
- Закон о допунама Закона о заштити података о личности, Статус: Важећи, Издање: СЛЦГ, број 70/2009, Регистарски број: 739.
- Закон о допуни закона о високом образовању, Статус: Важећи, Издање: СЛЦГ, број 47/2015, Регистарски број: 973, http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b6A75285D-7798-4370-9DDB-57BD1116B5D6%7d
- Закон о електроничкој трговини /Хрватска/, http://webhosting-wmd.hr/zakoni-narodne-novine/detaljnije/zakon_o_elektronickoj_trgovini

- Закон о електроничком потпису /Хрватска/, http://webhosting-wmd.hr/zakoni-narodne-novine/detaljnije/zakon_o_elektronickom_potpisu
- Закон о електронским комуникацијама , Статус: Важећи, Издање: СЛЦГ, број 40/2013, Регистарски број: 893.
- Закон о електронским комуникацијама, 29. јун 2010. СГ 45-10, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2010/1543-10Lat.zip
- Закон о електронској трговини, 29. мај 2009. СГ 41-09, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2009/2131-08Lat.zip
- Закон о електронској трговини, Издање: СЛРЦГ, број 80/2004, Регистарски број: 724.
- Закон о електронском документу Републике Српске, http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-elektronskom-dokumentu-republike-srpske-0
- Закон о електронском документу, 8. јул 2009. СГ 51-09, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2009/1902-09Lat.zip
- Закон о електронском документу, Издање: СЛЦГ, број 5/2008, Регистарски број: 44.
- Закон о електронском потпису Републике Српске, http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-elektronskom-potpisu-republike-srpske-0
- Закон о електронском потпису, 21. децембар 2004. СГ 135-2004 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2004/pdf_077_3820-04_Lat.zip
- Закон о електронском потпису, Издање: СЛРЦГ, број 55/2003, Регистарски број: 411.
- Закон о заштити података о личности, 23. октобар 2008. СГ 97-08, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2008/1622-08Lat.zip
- Закон о заштити података о личности, Статус: Важећи, Издање: СЛЦГ, број 79/2008, Регистарски број:1033.
- Закон о знанственој дјелатности и високом образовању /Хрватска/, http://webhosting-wmd.hr/zakoni-narodne-novine/detaljnije/zakon-o-znanstvenoj-djelatnosti-i-visokom-obrazovanju
- Закон о изменама закона о потврђивању конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, 15. децембар 2010. МУ 12-10 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2010/2025-10Lat.zip

- Закон о изменама и допунама закона о ауторском и сродним правима, 26. децембар 2011. СГ 99-11 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2011/2833-11Lat.zip
- Закон о изменама и допунама Закона о високом образовању, 10. септембар 2014. СГ 99-14 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2014/2570-14Lat.pdf
- Закон о изменама и допунама закона о електронским комуникацијама, 13. јун 2014. СГ 62-14 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2014/1894-14Lat.pdf
- Закон о изменама и допунама Закона о научноистраживачкој делатности, 29. децембар 2015. СГ 112-15, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2015/3168-15%20lat.pdf
- Закон о изменама и допунама закона о научноистраживачкој делатности, 23. март 2010., СГ 18-10 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2010/545-10Lat.zip
- Закон о изменама и допунама закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, 11. децембар 2009. СГ 104-09, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2009/3068-09Lat.zip
- Закон о измени Закона о високом образовању, 31. јул 2015. СГ 68-15 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2015/1844-15%20lat.pdf
- Закон о измени Закона о основама система образовања и васпитања, 31. јул 2015. СГ 68-15 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2015/1860-15%20lat.pdf
- Закон о измени закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, 26. мај 2010. СГ 36-10, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2010/1031-10Lat.zip
- Закон о измени и допуни закона о високом образовању, 23. октобар 2008. СГ 97-08, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2008/2344-08Lat.zip
- Закон о измјенама Закона о високом образовању Републике Српске, http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-izmjenama-zakona-o-visokom-obrazovanju-0
- Закон о измјенама и допунама Закона о електронској трговини, Издање: СЛЦГ, број 56/2013, Регистарски број:1171.
- Закон о измјенама и допунама Закона о заштити података о личности, Статус: Важећи, Издање: СЛЦГ, број 44/2012, Регистарски број: 869.

- Закон о измјенама и допунама Закона о научноистраживачкој дјелатности, Статус: Важећи, Издање: СЛЦГ, број 57/2014, Регистарски број: 1365, http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b643C48C1-E578-4A44-8CD1-D8DC0CCAFD71%7d
- Закон о измјенама и допунама Закона о научноистраживачкој дјелатности и технолошком развоју Републике Српске, http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-nau%C4%8Dnoistra%C5%BEiva%C4%8Dkoj-djelatnosti-i
- Закон о измјенама и допунама Закона о основном образовању и васпитању, Издање: СЛЦГ, број 39/2013, Регистарски број:869.
- Закон о измјенама и допунама Закона о основном образовању и васпитању Републике Српске, http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-osnovnom-obrazovanju-i-vaspitanju
- Закон о измјенама и допунама Закона о предшколском васпитању и образовању, Издање: СЛЦГ, број 80/2010, Регистарски број: 955.
- Закон о измјенама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању Републике Српске, http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-srednjem-obrazovanju-i-vaspitanju
- Закон о измјенама и допунама Закона о стручном образовању, Издање: СЛЦГ, број 39/2013, Регистарски број: 871.
- Закон о измјенама и допунама Закона о трговини Републике Српске, http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-trgovini-0
- Закон о измјенама и допунама Општег закона о образовању и васпитању, Издање: СЛЦГ, број 39/2013, Регистарски број: 868.
- Закон о измјени Закона о високом образовању, Издање: СЛЦГ, број 48/2013, Регистарски број: 1043.
- Закон о информационој безбедности, 26. јануар 2016. СГ 6-16 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2016/3515-15%20lat.pdf
- Закон о информационој безбједности Републике Српске, http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-informacionoj-b%D0%B5zbj%D0%B5dnosti
- Закон о јавном информисању и медијима, 2. август 2014. СГ 83-14 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2014/2511-14Lat.pdf

- Закон о матичним књигама, 18. март 2009. СГ 20-09, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2009/2252-08Lat.zip
- Закон о научноистраживачкој дјелатности, Статус: Важећи, Издање: СЛЦГ, број 80/2010, Регистарски број: 952.
- Закон о основама система образовања и васпитања, 31. август 2009. СГ 72-09, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2009/2282-09Lat.zip
- Закон о основном образовању и васпитању, Издање: СЛРЦГ, број 64/2002, Регистарски број: 475.
- Закон о праву на приступ информацијама /Хрватска/, http://webhosting-wmd.hr/zakoni-narodne-novine/detaljnije/zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama
- Закон о предшколском васпитању и образовању, 23. март 2010. СГ 18-10, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2010/2490-09Lat.zip
- Закон о предшколском образовању и васпитању Републике Српске, http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-pred%C5%A1kolskom-obrazovanju-i-vaspitanju
- Закон о слободном приступу информацијама, Статус: Важећи, Издање: СЛЦГ, број 44/2012, Регистарски број: 864.
- Закон о средњем школству (прочишћени текст) /Хрватска/, http://webhosting-wmd.hr/zakoni-narodne-novine/detaljnije/zakon-o-srednjem-kolstvu-proieni-tekst
- Закон о српској академији наука и уметности, 23. март 2010. СГ 18-10, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2010/190-10Lat.zip
- Закон о тајности података, 11. децембар 2009. СГ 104-09, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2009/2502-09Lat.zip
- Закон о трговини (прочишћени текст) /Хрватска/, http://webhosting-wmd.hr/zakoni-narodne-novine/detaljnije/zakon-o-trgovini-proieni-tekst
- Закон о трговини, 28. јул 2010. СГ 53-10, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2010/1777-10Lat.zip
- Закон о Црногорској академији наука и умјетности, Статус: Важећи, Издање: СЛЦГ, број 14/2012, Регистарски број: 231,
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b4423F9F7-18EB-4FA4-8BF4-EE3621082AC1%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b4E05F2A9-6EF6-43F9-B168-396AF8619892%7d

- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b57D24113-AEC8-4668-B61B-54D25BCCE7F8%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b8FA481D6-13DE-4E9C-B98C-2B0E9F0FC563%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7bB0C785DF-1B63-4423-903A-2EAE5D9DB53E%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7bEC307A82-9708-4F90-9C6A-04917F1A7D6E%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7bFA68543E-57AE-4C82-B23F-C743D284AB36%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b29CB7253-7CC9-4584-BC89-9F085C8F812B%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7bD6C0A027-32E5-4D62-B4C0-9FF0E9F9B417%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b7AA7DF0E-843E-443C-B267-1AF0D3EBCB63%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b52942157-7A3A-4E5B-82EE-8FB98313ECA3%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7bDDEEC086-B3B0-472E-AD73-E4FEBABCF098%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7bC6F3C519-17FC-4384-B3EE-48FEC76BB469%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7bC2A8EA4B-FCFA-4A60-8EEC-FB99D36372D6%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7bBC1FF1B3-81CC-4763-B03B-1D19D27A5370%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b67EE63F3-295D-4B0E-9454-0EB1CE0C52AF%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b9E33F6DD-7B4E-4F8B-83AF-9F687595E79D%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7b0682C120-7901-4BF2-82F6-64059AD31863%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7bC5BD2BCD-6BB7-456F-888F-8C655C917F72%7d
- Интернет: http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7bE8C1D3AA-FCFD-416E-995F-1B60F15A7D66%7d

УДК: 004.738.5:351.083.8(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 376–385
Изворни научни рад

Проф. др Слободан ЈОВАНОВИЋ[1]

ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ЈЕДИНСТВЕНОГ ДИГИТАЛНОГ ТРЖИШТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – СТАЊЕ И ТРЕНДОВИ

ABSTRACT

In this paper, the author analyzes legal framework for the creation of the EU Digital Single Market according to the current rules and legislative initiatives. As for the extensive IT society legal framework, author limited his study to a few EU regulations. The paper deals with the basic principles of the EU Digital Single Market Strategy in the regulation of the different IT society aspects and some possible changes to the Directive on e-commerce and Directive on privacy and electronic communications. Research results show possible changes in the said directives.

Key words: internet, digitalization, discrimination, cross-border trade, privacy, personal data protection.

1) УВОД

У данашње време обављање приватних активности и комерцијалних делатности, укључујући и разне државне службе, најчешће је повезано са употребом или применом неког техничког уређаја, компјутерског програма или апликације који су такође у спрези са комуникационим средствима. Применом савремених рачунарских јединица и система радни и производни процеси се убрзавају, чиме се скраћује време неопходно за постизање жељеног резултата, а подижу се ефикасност и конкурентност. Тако су информациона и комуникациона технологија постале основа за модерно и иновативно управљање у привреди и државној администрацији. Са увођењем нових

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

технологија интензивира се и потреба адекватног правног регулисања права и обавеза лица која пружају услуге информатичког друштва и корисника њихових услуга, као и института информатичког друштва као потпуно нових у праву и пракси. То су: „електронска трговина", „електронска комуникација", „електронски документ" и „електронски потпис." Али појавили су се и други аспекти информатичког друштва који су заслужили пажњу законодаваца, као што је регулисање заштите потрошача приликом закључивања и извршавања уговора на даљину, односно помоћу информационих и телекомуникационих уређаја и технологије. На нивоу Европске уније, још је Жозе Мануел Барозо, бивши председник Европске комисије, у „Стратегији мудрог, одрживог и свеобухватног раста Европе до 2020. године" (даље у тексту: Дигитална агенда Европе), означио 2010. годину као годину која мора да представља нов почетак и опоравак Европе од економске и финансијске кризе,[2] а као један од циљева постављено остваривање одрживих економских и социјалних предности од увођења „Јединственог дигиталног тржишта" који би се заснивао на брзом и веома брзом интернету и унакрсно операбилним апликацијама са широко-појасним приступом за све до 2013. године, за све уз веома високе брзине интернета (30 Mbps и више) до 2020. године и 50% или више процената европских домаћинстава за брзине веће од 100 Mbps. Истим документом планирана је и изградња стабилног правног оквира за стимулацију инвестирања у интернет инфраструктуру широко-појасних брзина и са њим повезаних услуга, регулисање права, доделу дозвола, адекватне заштите и накнаде власницима права, активне подршке дигитализацији богатог европског културног наслеђа и успостављање глобалног управљања интернетом.[3] Следећи претходно дефинисане циљеве из горе наведене Дигиталне агенде Европе, Жан-Клод Јункер, председник Европске комисије, у свом уводном експозеу пред Скупштином Европе о раду будуће Европске комисије, у јулу 2014. године, истакао је да „Креирањем повезаног, јединственог дигиталног тржишта, (ми) можемо да, током мандата следеће Комисије, створимо до 250 милијарди евра додатног раста у Европи и тиме отворимо стотине хиљада нових радних места, првенствено за незапослене младе и енергично, на знању базирано друштво[4], те да ће у првих шест месеци свог мандата предузети амбициозне законодавне кораке за изградњу тог

[2] Communication from the Commission: Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3.3.2010, p. 2.

[3] Communication from the Commission, Ibidem, p. 14.

[4] Jean-Claude Juncker, „A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change – Political Guidelines for the next European Commission", *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session*, Strasbourg, 15 July 2014, 2. A Connected Digital Single Market, para 2, sentence 4.

тржишта."[5] То је био један од десет приоритета новог председника Европске комисије. Имајући у виду да обим и брзина увођења нових технологија рада и обраде података ствара бројне изазове у спровођењу политике националних државних и јавних органа и институција, Европска комисија је Скупштини Европе, Савету ЕУ, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона у мају 2015. године упутила предлог Стратегије јединственог дигиталног тржишта (даље у тексту: Стратегија).[6] Иако је од почетка 21. века донесен одређен број директива које су регулисале различите аспекте информатичког друштва Европске уније[7], Стратегија јединственог дигиталног тржишта је за 2015. и 2016. годину планирала измене ради унапређења постојећих правила у складу са „принципима бољих правила" и доношење нових ради довршетка изградње јединственог дигиталног тржишта ЕУ.[8] У овом раду, аутор ће анализирати основне принципе Стратегије јединственог дигиталног тржишта ЕУ у регулисању различитих аспеката информатичког друштва, а посебно неке од измена правног оквира електронске трговине и приватности и електронским комуникацијама.

2) КОНЦЕПТУАЛНИ ПРИСТУП СТРАТЕГИЈЕ ЈЕДИНСТВЕНОГ ДИГИТАЛНОГ ТРЖИШТА ЕУ

Јединствено дигитално тржиште, према Стратегији из маја 2015. године, требало би да оствари три главна циља. Прво, бољи приступ потрошачима и привредним субјектима роби и услугама преко интернета на територији целе Европе, што значи брисање разликовања између трговине преко интернета и у класичном начину трговања како би се уклониле препреке у прекограничној трговини. Ради се о потреби измене и уједначавања прописа из области уговорног права и ауторског права држава чланица, али и спречавања дискриминације потрошача који купују робу или услуге преко интернета у другој држави чланица по основу држављанства, места пребивалишта или седишта, али и ради смањења терета пореза на додату вредност.[9] Друго, стварање подстицајних услова за развој дигиталних мрежа и садржаја услуга,

[5] Jean-Claude Juncker, *Ibidem,* para 3.

[6] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: A Digital Single Market Strategy for Europe, COM(2015) 192 final, Brussels, 6.5.2015.

[7] Директива 1999/93/ЕЦ о електронским потписима, Директива 2000/31/ЕЦ о електронској трговини и Директива 2002/58/ЕЦ о приватности и електронским комуникацијама, али и бројне друге прописе које због ограничености простора не наводимо.

[8] Communication from the Commission: A Digital Single Market Strategy for Europe, 2015, p. 3.

[9] Ibidem, 4.

што захтева инфраструктуру високих брзина, безбедности и поверљивости које би се подржале адекватним правним оквиром за иновације, инвестиције, лојалну конкуренцију и једнаке услове пословања. Према Стратегији, ради остварења овог циља неопходно је успоставити снажан, конкурентан и динамичан сектор телекомуникација како би реализовао неопходне инвестиције и увео иновације као што су *Cloud computing*, *Big Data* алати, итд. Истовремено, телекомуникациони сектор мора да пружа своје услуге на принципима поузданости, највишег поверења, високим брзинама, приступачним ценама мрежи и услугама, уз заштиту основних права потрошача на приватност и заштиту личних података.[10] Треће, максимирање раста Европске дигиталне економије, што захтева инвестирање у инфраструктуру информационе и комуникационе технологије, али и у истраживање и иновације ради повећања конкурентности индустрије као и боље услуге јавног сектора, свеобухватности и вештине. С обзиром да је одржавање, а још више унапређивање ефикасности и подизање конкурентности један од главних циљева, дигитализација отвара неограничене могућности у привреди (е-транспорт, е-енергетика), у државним и јавним институцијама (е-влада, е-здравство), али грађани и привреда, према ставу из Стратегије, не добијају пуну корист од пружања дигиталних услуга.[11] Стратегијом се дефинише План за завршетак изградње Јединственог дигиталног тржишта ЕУ који садржи шеснаест иницијатива[12], од којих ћемо се у овом раду посветити правцима могуће ревизије правила о електронској трговини робом и пружању услуга путем интернета и ревизији Директиве о приватности и електронским комуникацијама.

3) МОГУЋИ ПРАВЦИ ИЗМЕНА ДИРЕКТИВЕ О ЕЛЕКТРОНСКОЈ ТРГОВИНИ

Директива о електронској трговини из 2000. године прописала је правни оквир унутрашњег тржишта ЕУ у области електронске трговине с циљем да привредним субјектима и потрошачима пружи правну извесност. Том директивом су установљена уједначена правила транспарентности и обавеза пружалаца услуга преко интернета у вези са давањем информација, комерцијалној комуникацији приликом закључивања уговора на даљину и ограничењу одговорности посредника у пружању услуга. Њом се, такође, унапредила административна сарадња између држава чланица и улога

[10] Ibidem, 9.

[11] Ibidem, 14.

[12] Communication from the Commission: A Digital Single Market Strategy for Europe, 2015, Annex: Roadmap for completing the Digital Single Market, p. 20.

саморегулације. Имајући у виду разлике у националном уговорном праву, посебних правила о означавању производа, као и разлике у принудним прописима о заштити потрошача, а у циљу стварања подстицајних услова за унапређење прекограничне трговине путем интернета[13], Комисија је одлучила да предложи одговарајуће измене Директиве о електронској трговини, али је, пре тога, покренула две јавне расправе 24. септембра 2015. године: Јавну расправу о правном оквиру за платформе на интернету, пружаоце услуга интернета, рачунарске услуге на захтев (*data and cloud computing*[14]) и економију дељења ресурса ствари и услуга[15] и Јавну расправу о геоблокирању и осталим географским ограничењима приликом куповине и приступања информацијама у ЕУ.[16] Поводом прве расправе, прелиминарне анализе примљених одговора су показале следеће разултате:[17] (1) Платформе на интернету – већина правних и физичких лица навела су да би платформе морале да буду транспарентније, посебно у вези са резултатима претраге, јасноће о стварном продавцу и механизмима провере, као и то да не пружају довољно информација о личним и другим подацима који се прикупљају и условима њихове обраде; (2) Пружаоци услуга интернета и незаконити садржаји – Ставови су подељени у погледу тога да ли је режим одговорности по Директиви о електронској трговини и даље адекватан, јер једна група анкетираних захтева даје појашњење и смернице за њену примену или другачију равнотежу у регулисању интереса.[18] Осим тога, већина је сматрала

[13] Communication from the Commission: A Digital Single Market Strategy for Europe, 2015, p. 5.

[14] Наведени термин се користи за софистициране рачунарске услуге на *ad hoc* захтев потрошача, а које су прво почеле да пружају *Amazon*, *Google* и *Microsoft*. Он означава модел по којем се рачунарска инфраструктура назива „облаком" (*cloud*), којем правна и физичка лица приступају и користе апликације на захтев, без обзира у којој се држави налазе (William Voorsluys et al. 2011, p. 3).

[15] Појаву економије дељења први је објаснио Јохаи Бенклер, професор са Правног факултета у Њујорку, на примеру компјутерског програма који сви могу да користе бесплатно ради самоорганизације појединаца на производњи других информатичких производа (Yochai Benkler 2002, p. 369-446); ова јавна расправа закључена је 6. јануара 2016. године.

[16] Ова јавна расправа је закључена 28. децембра 2015. године.

[17] Интернет: https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/first-brief-results-public-consultation-regulatory-environment-platforms-online-intermediaries, 23. 5. 2016.

[18] Удружење потрошача Велике Британије је, на пример, посебно препоручило Европској комисији да процени примењивост модела коцкица којима се сумирају одређене информације, а које је увела Агенција за надзор финансијских услуга Велике Британије у покушају да смањи асиметрију у информацијама о финансијским услугама које се пружају потрошачима приликом продаје преко интернета (Consumer Focus response to the European Commission consultation on the future of electronic commerce and the implementation of the Directive on Electronic commerce (2000/31/EC), November 2010, p. 4.

да је потребно више транспарентности у погледу политике и процедура пружалаца услуга интернета о ограничавању доступности незаконитих садржаја.[19] (3) Рачунарске услуге на захтев – Већина анкетираних правних и физичких лица сматра да постојећи правни оквир није адекватан за регулисање питања одговорности за услуге интернета приликом продаје ствари и/или података, и да пружаоци рачунарских услуга на захтев нису довољно транспарентни у вези са безбедношћу заштитом података корисника услуга које они пружају. Када се ради о одговорности пружалаца услуга за садржај на интернет странама (блогови, дискусиони форуми, стране отворене за коментаре корисника), француско удружење грађана *La Quadrature du Net*, које промовише права и слободе грађана на интернету, истакло је да постоји неизвесност у погледу тога да ли се корисници могу користити институтом ослобађања од одговорности као и пружаоци услуга, јер неки француски судиоци и даље сматрају да су пружаоци услуга конкретних интернет страна одговорни за све информације које се објаве путем њихових интернет услуга.[20] С друге стране, Европска невладина организација за безбедност деце на интернету (*European NGO Alliance for Child Safety Online – eNACSO*) истакла је да ће рачунарске услуге на захтев вероватно олакшати онима који интернет користе да би прикрили доказе за своју криминалну активност, што ће извесно довести до већег притиска на пружаоца услуга да спроводе политике и процедуре „упознај свог потрошача."[21]; (4) Економија дељења ресурса ствари и услуга – Већина потрошача и привредних субјеката слаже се да постоје законске и друге препреке за развој ове врсте економије у Европи.[22] Неизвесност у вези са правима и обавезама корисника и пружалаца услуга су кључна препрека која отежава економију дељења ресурса. Поводом друге јавне расправе закључено је[23] да већина анкетираних подржава законско регулисање неоправданог ускраћивања продаје ствари и / или услуга преко интернета само

[19] Consumer Focus response to the European Commission consultation on the future of electronic commerce and the implementation of the Directive on Electronic commerce (2000/31/EC), November 2010, p. 3.

[20] Legal Liability of Internet Service Providers and the Protection of Freedom of Expression Online Response to the European Commission's consultation on the e-Commerce directive, *La Quadrature du Net*, November 5th, 2010, p. 14.

[21] The response of the European NGO Alliance for Child Safety Online (eNACSO) to the European Commission's consultation on the future of electronic commerce in the internal market and the implementation of the Directive on electronic commerce (2000/31/EC), p. 7.

[22] Legal Liability of Internet Service Providers and the Protection of Freedom of Expression Online Response to the European Commission's consultation on the e-Commerce directive, *La Quadrature du Net*, November 5th, 2010, p. 17.

[23] Интернет: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/first-brief-results-public-consultation-geo-blocking-and-other-geographically-based, 23. 5. 2016.

због различитих држава у којима се налазе уговорне стране. Горе наведено представља само део напора Европске комисије да, на основу јавних расправа и студија, установи предлог измена Директиве о електронској трговини. С друге стране, током рада на тим изменама за очекивати је да се појаве и неки нови предлози и ставови, као што ће и предлог измена проћи ригорозну дискусију пред законодавним органом пре усвајања коначног текста.

4) МОГУЋИ ПРАВЦИ ИЗМЕНА ДИРЕКТИВЕ О ПРИВАТНОСТИ И ЕЛЕКТРОНСКИМ КОМУНИКАЦИЈАМА

Директива о приватности и електронским комуникацијама из 2002. године регулисала је начин на који пружаоци услуга електронских комуникација, као што су телеком фирме и пружаоци услуга интернета, треба да управљају подацима својих претплатника. Њом се такође гарантују права претплатника када користе њихове услуге. Директива о приватности и електронским комуникацијама обавезала је пружаоце телекомуникационих услуга и интернет услуга да обезбеде да лични подаци буду тајни и безбедни. Међутим, када дође до крађе или губитка личних података или њиховог коришћења од неовлашћеног лица, према изменама ове Директиве из 2009. године, (чл. 4, ст. 3) пружалац услуге има обавезу да то пријави надлежном државном органу или агенцији и да обавести претплатника ако је извесно да ће то утицати на његове личне податке или приватност. Да би обезбедила доследну примену правила о нарушавању личних података на територији ЕУ, изменама Директиве из 2009. године прописано је овлашћење Комисије да усвоји „техничка правила за примену" сходно околностима, формату и процедурама обавеза у вези са информацијама претплатника.[24] Тако је у јуну 2013. године Комисија усвојила Уредбу о правилима за пријављивање нарушавања личних података по Директиви о приватности и електронским комуникацијама како би обезбедила да се нарушавање личних података у сектору телекомуникација ЕУ пријављују на исти начин у свим државама чланицама.[25] С обзиром да се у процесу доношења прописа у ЕУ спроводе јавне расправе и консултације које обухватају све заинтересоване стране, које могу да покрену одређене дилеме у вези са хијерархијом правних аката ЕУ или да дају конкретне предлоге за измену и унапређење постојећег правног оквира. Тако је Удружење осигуравача Немачке

[24] Директива о приватности и електронским комуникацијама 2009, чл. 4, ст. 5.

[25] Commission Regulation (EU) No 611/2013 of 24 June 2013 on the measures applicable to the notification of personal data breaches under Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council on privacy and electronic communications, *Official Journal of the European Union*, L 173, 26.6.2013, pp. 2-8, чл. 2.

истакло да је остало нејасно у каквом односу ће бити Уредба о заштити физичких лица у вези са обрадом личних података и слободним кретањем тих података[26] (којом је ван снаге стављена Директива о заштити личних података из 1995. године) и Директива о приватности и електронским комуникацијама,[27] док је Дански пословни форум предложио измену правила о примени „колачића" (*Cookie)* прописано Директивом из 2009. године (чл. 5, ст. 3 Директиве) у циљу смањења трошкова привредних субјеката и подизања свести о приватности код корисника.[28] Према објашњењу Данског пословног форума иако је сврха важећих правила била да се појача заштита личних података, правила Директиве о приватности и електронским комуникацијама су веома оптерећујућа за привредне субјекте јер се механизми колачића са информацијама и сагласности морају применити на готово свим интернет странама. Осим тога, та правила вероватно су контрапродуктивна јер сталан проток оквира „колачића" за дијалог (*cookie pop-up-boxes*) који се појављују пред корисницима ствара илузију у вези са општим циљем заштите приватности јер корисници „слепо" дају сагласност на постављена питања.[29] Коначно, иновативност која доноси нове технологије, услуге и производе неминовно налаже стално праћење тог развоја ради благовременог доношења одговарајућег правног оквира који треба да штити основне принципе и вредности јединственог дигиталног тржишта ЕУ. Данашњи правни оквир углавном регулише основну заштиту инфраструктуре, а убрзо ће морати да се позабави и правним аспектима нових домена као што су аутономна превозна средства, комуникација између моторних возила, услуге телематике и мобилне здравствене услуге, навигација и одређивање места, итд. (*European Cybersecurity Industry Leaders* 2016, стр. 11).

5) ИЗВОРИ

- Benkler, Yochai, "Coase's Penguin, or, Linux and The Nature of the Firm", *The Yale Law Journal*, Vol. 112, Number 3, 2002.
- Commission Regulation (EU) No 611/2013 of 24 June 2013 on the measures applicable to the notification of personal data breaches under Directive

[26] Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), *Official Journal of the European Union*, L 119, 4.5.2016, pp. 1–88.

[27] Stakeholder suggestions – Communications network, content and technology, European Commission, Secretariat-General, Brussels, 8 February 2016, 2.1.

[28] Stakeholder suggestions – Communications network, content and technology, European Commission, Secretariat-General, Brussels, 8 February 2016, 2.2.

[29] Ibidem.

2002/58/EC of the European Parliament and of the Council on privacy and electronic communications, *Official Journal of the European Union*, L 173, 26.6.2013.

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: A Digital Single Market Strategy for Europe, COM(2015) 192 final, Brussels, 6.5.2015.
- Communication from the Commission: Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3.3.2010.
- Consumer Focus response to the European Commission consultation on the future of electronic commerce and the implementation of the Directive on Electronic commerce (2000/31/EC), November 2010.
- Directive 1999/93/EC of the European parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures, *Official Journal of the European Communities*, L 13, 19.1.2000.
- Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce'), *Official Journal of the European Communities*, L 178, 17. 7. 2000.
- Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications), *Official Journal of the European Communities*, L 201, 31.7.2002.
- European Cybersecurity Industry Leaders, *Recommendations on Cybersecurity for Europe,* Forum International de la Cybersécurité, Lille, 25 January 2016.
- Juncker, Jean-Claude, „A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change – Political Guidelines for the next European Commission", *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session*, Strasbourg, 15 July 2014.
- Legal Liability of Internet Service Providers and the Protection of Freedom of Expression Online Response to the European Commission's consultation on the e-Commerce directive, *La Quadrature du Net*, November 5th, 2010.
- Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), *Official Journal of the European Union*, L 119, 4.5.2016.
- Stakeholder suggestions – Communications network, content and technology, European Commission, Secretariat-General, Ref. Ares(2016)675715, Brussels, 8 February 2016.

• Voorsluys, William, Broberg, James, Buyya, Rajkumar (2011). "Introduction to Cloud Computing" in R. Buyya, J. Broberg, A.Goscinski. *Cloud Computing: Principles and Paradigms*. New York, USA: Wiley Press.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Постоје бројни разлози који говоре у прилог измена Директиве о електронској трговини и Директиве о приватности и електронским комуникацијама и оне се, у основи, могу свести на: изједначавање уговорног права у вези са продајом преко интернета и на класичан начин, повећање транспарентности и безбедности личних података, адекватни правни оквир који треба да подстакне иновације, инвестиције, лојалну конкуренцију и једнаке услове пословања. Посебно се поставља питање прекомерне нормираности због које може да дође до преклапања постојећих и прописа који се доносе, као и неизвесности у погледу права и обавеза по тим прописима. С друге стране, иновативност која доноси нове технологије, услуге и производе неминовно налаже стално праћење тог развоја ради благовременог доношења одговарајућег правног оквира који треба да штити основне принципе и вредности јединственог дигиталног тржишта. За законодавца Републике Србије остаје једино да прати законодавне промене у праву Европске уније и да их правовремено спроведе. Ово тим пре, што изградња и унапређење инфраструктуре, интереси ефикасности, смањивања трошкова и подизање квалитета треба да буду само неки од циљева за постизање највиших користи путем дигитализације економије и непривредних делатности и различитих врста услуга.

УДК: 342.721:340.134
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 386–409
Изворни научни рад

Жељко СПАЛЕВИЋ
Жаклина СПАЛЕВИЋ[1]

ПРАВНИ АСПЕКТИ ЗАШТИТЕ ЛИЧНОСТИ

ABSTRACT

The legal aspects of the protection of persons are presented in this work at the level of international organizations, at the level of modern countries and the countries of our region. The aim of the research refers to scientific knowledge and positive legislation on the subject of research. This work discusses three issues, in other words, it is divided into three parts. In the first part entitled: International legal aspect of figure protection, it provides an overview which refers to the United Nations and the European Union. At the level of the United Nations are shown the Convention on Diplomatic Relations, the Convention on Consular Relations, the Convention on Special Missions, the Convention on the Representation of States in their relations with international organizations of universal character, the Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against persons who have international protection, including diplomatic representatives. In the second part entitled: Legal aspect of the figure protection of modern states, is presented legal regulation of the area in Australia and the United States. Finally, in the third section entitled: Legal aspects of the figure protection of some countries in the region, the aspects are presented in Slovenia, Croatia, Serbia, Bosnia and Herzegovina and Montenegro. As noted, the European Union Member States and the laws that govern the protection of figure in these countries are processed, as well as a criminal law framework for the protection of the figure and sanctioning perpetrators of criminal acts who commit against the president or his deputy, government representatives, representatives of foreign countries or international organizations. The affairs of protecting figures and objects in those Member States of the European Union perform the police based on

[1] Универзитет Доња Горица, Црна Гора; Универзитет Сингидунум Београд, Факултет за туристички и хотелијерски менаџмент. Е-маил: zspalevic@singidunum.ac.rs.

the legal and sub-legal framework. Regulations who govern the categories of persons, organization, tasks, measures, forms and methods of protection are presented. The area of figure protection also is governed by laws and sub-laws in Serbia, Bosnia and Herzegovina and Montenegro. The holder of the protection is the police and the organizational view is given. Protection tasks implement appropriate measures, actions, and levels of protection. The criminal- legal framework for the protection of figures is governed by the laws where perpetrators of criminal acts against representatives of the highest state authorities or institutions and against persons under international, are strictly punished.

Key words: protection, the head of the mission, a public figure, vulnerable personality, a certain figure.

1) УВОД

Кроз историју, али и данашње доба, налазимо бројне примјере напада на краљеве, предсједнике, премијере, министре, дипломате, судије, тужиоце, борце за људска права и сл., од којих су неки од тих примјера утицали на развој државе и друштва, или чак и до дестабилизације или урушавања неких творевина. Неријетко су због неких од ових, трагично страдалих или повријеђених личности, избијали ратни сукоби, стварала се нетрпељивост и подјеле међу народима или групама у тим народима. Зато, заштита личности није само национални задатак већ има и међународни карактер. Одувијек постоје личности у државама које се штите али усложњавањем међународних односа и успостављањем међународних организација и савеза створила се потреба да се заштита тих личности правно уреди и ван националних граница. Дакле, правно уређење заштите личности на међународном нивоу огледа се у усвојеним и прихваћеним међународним актима чије се одредбе уграђују у националне прописе које, поред општих одредаба заштите, садрже и кажњавање извршилаца кривичних дјела против штићених личности. С друге стране, на нивоу држава конкретизују се заштитни органи и заштитне мјере, али се јављају и неке специфичности у заштити у односу на унутрашње потребе те државе и развој демократије. Да би се остварила заштита личности, ма гдје се налазиле, неизоставна је организација органа унутар служби које се баве заштитом и њихова сарадња и односи на националном и међународном нивоу. Ово се спроводи кроз међусобне размјене искустава и размјену података о свим врстама пријетњи. Поред овог, значајно је поменути примјену различитих и свеобухватних мјера заштите личности приликом боравка на послу, у приватним просторијама и приликом кретања. На овај начин спроводе се главни циљеви у заштити личности а то су заштита живота штићених личности и омогућавање њиховог несметаног функционисања у обављању својих послова.

2) МЕЂУНАРОДНО-ПРАВНИ АСПЕКТ ЗАШТИТЕ ЛИЧНОСТИ

Уједињене нације

Субјекти међународног права (државе, међународне организације) успостављају међусобне односе преко својих органа. У односу на функцију коју врше – органи се дијеле на *унутрашње органе држава* (шеф државе, предсједник владе, односно влада и министар иностраних послова), *спољне представнике држава* (представници који врше службу у иностранству – стална дипломатска представништва, специјалне мисије и конзулати), *сталне мисије и друга представништва држава при међународним организацијама и делегације држава на међународним конференцијама и међународне службенике* (међународни службеници не представљају државе већ међународне организације и обављају послове у име међународне организације), (*Митић, Ђорђевић, 2007: 27-29).* Конвенцијом о дипломатским односима уређене су функције дипломатских мисија представника матичне државе.[2] Државе успостављају дипломатске односе преко дипломатских мисија на челу којих су шефови мисија и који дјелују у име своје државе. Шефови мисија се дијеле на три класе: а) амбасадоре или нунције акредитоване код шефова држава и друге шефове мисија одговарајућег ранга, б) посланике, министре или интернунције акредитоване код шефова држава, ц) отправнике послова акредитоване код министарства иностраних послова (чл. 14).[3] Личност шефа мисије је неприкосновена што подразумијева и његову безбједност. Држава домаћин има обавезу да предузме све потребне мјере да спријечи напад на личност и слободу шефа мисије али и да заштити просторије мисије (зграде или дјелове зграда и околно земљиште) од насилног уласка, јер су просторије мисије неповредиве па се у њих може ући само уз сагласност шефа мисије. Такође, држава домаћин има обавезу да судски гони и кажњава лица која су учинила напад на шефа мисије и просторије. Међународним односима доприносе и конзуларни односи који су уређени Конвенцијом о конзуларним односима, гдје се у циљу унапријеђивања пријатељских економских, културних и других односа између земаља, успостављање конзуларних односа између држава врши на основи узајамног пристанка.[4] У конзулату се врше конзуларне

[2] Бечка конвенција о дипломатским односима сачињена је у Бечу 18. априла 1961. Конвенција је депонована код Генералног секретара УН. За превод видети: *Југословенска ревија за међународно право*, број 1/1961.

[3] Под изразом „други шефови мисија одговарајућег ранга" подразумијевају се високи комесари, високи представници. Видети: Миодраг Митић, Стеван Ђорђевић, *Дипломатско и конзуларно право*, друго издање, Центар за публикације Правног факултета Уверзитета у Београду, Службени лист СРЈ, Београд, 2007, стр. 64.

[4] Уредба о ратификацији Бечке Конвенције о конзуларним односима, *Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори и други споразуми*, бр. 5/66.

функције које су бројне а све у циљу заштите интереса својих грађана. Конзуларне функције обављају конзуларна одјељења у којима постоје разреди шефова одјељења који се дијеле на: генералне конзуле, конзуле, вице-конзуле и конзуларне агенте.

Држава домаћин према конзуларним функционерима предузима све одговарајуће мјере ради спречавања сваког напада на њихову личност, слободу и достојанство (чл. 40). Држава домаћин дужна је чак и у случају оружаног сукоба, поштовати и штитити конзуларне просторије (зграде или дјелове зграда и околно земљиште) као и имовину конзулата (чл. 27). Међународне активности органа држава приликом одржавања конгреса и конференција уређене су Конвенцијом о специјалним мисијама гдје се дефинишу специјалне мисије под којом се подразумијева привремена мисија која представља државу, и која је шаље у другу државу да у њој врши одређени задатак.[5] Ове мисије могу да се баве политичким односима, питањима државних граница, културних или церемонијалних односа (учешће у прослави и сл.). Када се на челу специјалне мисије налази шеф државе, у држави у којој је мисија ужива привилегије и имунитете које међународно право признаје шефовима држава у званичној посјети. Ово право се признаје и шефовима влада и министрима иностраних послова када учествују у специјалној мисији. Личност представника државе именовања специјалне мисије и просторије специјалне мисије су неповредиве и држава пријема предузима све мјере да би спречила напад на ову личност и просторије. Земља у којој органи субјеката међународног права извршавају своје активности дужна је да обезбиједи несметан живот и рад. Уколико се предузимају криминалне активности према некој држави или међународној организацији национално законодавство то треба строго да санкционише[6]. Онда када се нека страна држава или међународна организација универзалног карактера, са којом земља домаћин има дипломатске односе, излаже порузи та активност, такође, треба бити одговарајуће санкционисана.[7] Доношењем наведених конвенција и даљим развојем међународног права, 1973. сачињена је Конвенција о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама универзалног карактера, гдје су уређени односи држава са УН, Међународном агенцијом за атомску енергију и другим организацијама које имају међународни карактер (међународне организације универзалног

[5] Конвенција о специјалним мисијама, отворена је за потписивање у Њујорку 8. децембра 1969. а депоновани потписи су код Генералног секретара УН. Видети: Уредба о ратификацији Конвенције о специјалним мисијама, *Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори и други споразуми*, бр. 19/75

[6] Упореди: Кривични законик, *Сл. лист РЦГ*, бр. 70/2003, 13/2004, 47/2006 и *Сл. лист ЦГ*, бр. 40/2008, члан 448.

[7] Упореди: Ibid., чл. 200.

карактера).[8] При мисијама међународних организација (међувладине организације) државе могу успостављати сталне мисије у циљу свог представљања код те организације и заштите својих интереса, и успостављања сарадње. Личност шефа мисије је неприкосновена а просторије мисије су неповредиве. Држава сједишта међународне организације има обавезу да предузиме мјере како би заштитила просторије мисије од било ког облика насиља, као и да спријечи напад на личност и слободу шефа мисије. У случају напада на просторије мисије, држава сједишта предузима мјере да лица која су извршила напад буду судски гоњена и кажњена. На основу циљева и начела повеље УН донесена је Конвенција о спрјечавању и кажњавању кривичних дјела против лица која уживају међународну заштиту, укључујући дипломатске представнике којом се сматра да угрожавање безбједности лица која уживају међународну заштиту значајно утиче на међународне односе и међудржавну сарадњу.[9] Под лицем које ужива међународну заштиту сматра се: сваки шеф државе и члан колективног органа који у некој држави врши функцију шефа државе, шефа владе, министар иностраних послова када се налази у посјети страној земљи. Такође, сваки представник, функционер или службено лице једне државе или међувладине организације у вријеме када је учињено кривично дјело против њега има право на посебну заштиту од сваког напада на његову личност, слободу или достојанство (чл.1).[10] Напади на лица која уживају међународну заштиту с намјером да се почини убиство, отмица, насиље против службених просторија или саобраћајних средстава, или само да се пријети или покуша, таквим нападима стварају обавезу државама да предузму све мјере како би се спријечили ови напади и да пропишу одговарајуће казне за ова кривична дјела. Државе које су приступиле овој Конвенцији имају обавезу на међудржавну сарадњу, размјену обавјештења и да спречавају припремање ових кривичних дјела на својој територији.

Европска унија

Савјет Европске уније донио је Препоруку којом се успоставља Заједничка скала за процјену пријетњи по јавне личности у посјети Европској унији, на основу потребе за интензивнијом сарадњом унутар ЕУ на пољу сарадње због

[8] Закон о ратификацији Бечке конвенције о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама универзалног карактера, *Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори*, бр. 3/77.

[9] Конвенција о спрјечавању и кажњавању кривичних дјела против лица која уживају међународну заштиту, укључујући дипломатске представнике, сачињена у Њујорку 14. децембра 1973. а депонована код Генералног секретара УН. За превод видети: *Југословенска ревија за међународно право*, број 1-3/1974

[10] Упореди: Кривични законик, *Сл. лист РЦГ*, бр. 70/2003, 13/2004, 47/2006 и *Сл. лист ЦГ*, бр. 40/2008. чл. 447.

појаве тероризма и све већег кретања службених лица ЕУ и лица чије државе нијесу чланице ЕУ.[11] Како би се спровеле заштитне мјере за јавне личности и направила процјена пријетњи која би олакшала рад земљи домаћину издата је одговарајућа препорука чланицама ЕУ. Препорука садржи смјернице размјене информација о процјени терористичке пријетње по службена лица која посјећују државе чланице Уније из ЕУ или ван ЕУ. Свака држава треба да има службу која би процјењивала пријетње, размјењивала податке и водила рачуна о тајности и заштити таквих података. Процјена траба да буде сагласна са скалом за процјену ризика на основу које се може рационално анализирати терористичка пријетња. За ово треба користити мрежу канцеларија за везу како би се захтјеви и одговори брзо просљеђивали надлежној служби. Овом препоруком се препоручује и ангажовање ЕУРОПОЛ-а онолико колико је то у његовом мандату.

Могуће терористичке пријетње према јавним личностима градирају се на скали за процјену ризика. За ризик можемо рећи да је то стварна или могућа опасност или излагање опасности личности терористичким или другим криминалним актима. На овој скали се анализира терористичка и друга пријетња.

СКАЛА ЗА ПРОЦЈЕНУ РИЗИКА

1.	НЕПОСРЕДАН	Конкретне информације из којих се закључује да је напад на одређену ВИП особу неминован.
2.	ВИСОК	Конкретне информације, или недавне терористичке активности, које наводе на закључак да би ВИП особа могла бити мета високог приоритета неке терористичке групе.
3.	ЗНАЧАЈАН	Недавни општи обавјештајни подаци, чији политички или безбједносни контекст наводи на то да би ВИП особа могла бити приоритетна мета за неку терористичку групу.
4.	УМЈЕРЕН	Не постоје никакви конкретни или општи обавјештајни подаци о посебној пријетњи, али постоји потенцијална пријетња у вези са факторима повезаним са ВИП особу или државу коју он/она представља.
5.	НИЗАК	Нема елемената који дају логичан мотив за предвиђање неког терористичког дјеловања.

Слово „З“ (Зулу) може се користити за означавање реалне пријетње од непријатељског дјеловања, али оног које није опасно по живот ВИП особе (бацање ствари, гурање, итд.). *Извор:* Препорука Савјета Европске уније[12]

[11] Council Recommendation of 6 December 2001, setting a common scale for assessing threats to public figures visiting the European Union, *Official Journal of the European Communities* (2001/C 356/01).

[12] Council Recommendation of 6 December 2001, setting a common scale for assessing threats to public figures visiting the European Union, *Official Journal of the European Communities* (2001/C 356/01).

Велики број посјета ЕУ од стране јавних личности из цијелог свијета подстакао је Савјет Европске уније да усвоји Одлуку о успостављању Европске мреже за заштиту јавних личности ("Мрежа") која дјелује као званични канал за комуникације и консултације националних органа.[13] Савјет Европске уније донио је ову одлуку на основу Уговора о Европској унији,[14] на иницијативу Краљевине Шпаније,[15] Краљевине Холандије,[16] и мишљења Европског парламента.[17] С обзиром на то да до 2002. год. није постојао ниједан закон, стандард или приручник Уније којим би се руководило у заштити јавних личности, ова одлука је први документ који није искључивао могућност и нападе на ове личности. Према овој одлуци "јавна личност" је свако лице, било у службеном или неслужбеном својству, или положају којем је додијељена заштита у складу са националним законодавством државе, или у складу са прописима међународне или наднационалне организације или институције. Треба истаћи да је допуном Одлуке из 2009. обухваћена, тј. имају право на заштиту, и лица која немају званичан положај а за која се процијени да су под одређеним ризиком или пријетњом због свог доприноса и утицаја у јавним расправама. Заштита јавних личности је одговорност државе чланице домаћина. Заштитне мјере државе чланице домаћина заснивају се искључиво на правним прописима који су на снази у тој држави и релевантним међународним споразумима. Мрежа се састоји од националних полицијских служби и других служби одговорних за заштиту јавних личности. Мрежа има за циљ размјену информација између служби које учествују у Мрежи а посебно опште и техничке информације и искуства у вези са заштитном јавних личности. Посебно је важна размјена информација када се јавна личност штити у једној или више држава чланица. Предност се даје контактима у вези примјене заштите у случајевима када јавна личност мора бити осигурана у двије или више држава чланица, између надлежних органа у оквиру тих држава које су одговорне за пружање заштите, било путем контактних тачака или директним контактима између надлежних служби. Поред информација,

[13] Council Recommendation of 28 November 2002 setting up a European Network for the Protection of Public Figures, Official Journal of the European Communities, (2002/956/JHA) and *COUNCIL DECISION* of 4 June 2009 amending Decision 2002/956/JHA setting up a European Network for the Protection of Public Figures, *Official Journal of the European Communities*, (2009/796/JHA).

[14] Уговор о Европској унији потписан је у Мастрихту, 7. фебруара 1992, а ступио на снагу 01. октобра 1993, послије ратификације у земљама чланицама, члан 30(1)(а) и (ц) и члан 34(2)(ц).

[15] *Official Journal of the European Communities* C 42, 15.2.2002. p.14.

[16] *Official Journal of the European Communities*, OJ C 330, 30.12.2008, p. 2.

[17] Мишљење достављено 30. маја 2002. и Мишљење достављено 22. априла 2009 (још увијек није објављено у Службеном листу).

размјењују се и службеници и практична искустава што утиче на развијање ставова о методима и процедурама спречавања напада и повређивања јавних личности. Да би заштита јавних личности била дјелотворна, важни су критеријуми на основу којих се врши одабир и обука кадра службе заштите. Припадници службе заштите могу држави домаћину поднијети захтјев за одобрење да буду у пратњи јавне личности.

3) ПРАВНИ АСПЕКТ ЗАШТИТЕ ЛИЧНОСТИ САВРЕМЕНИХ ВАНЕВРОПСКИХ ДРЖАВА И ПОРЕЂЕЊЕ СА ПРАВНИМ АСПЕКТОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Аустралија

На територији цијеле Аустралије за заштиту личности и свеукупну безбједност задужена је Аустралијска федерална полиција (АФП).[18] Законодавно-правни оквир третира заштиту личности и уређен је посебним законима.[19] АФП спроводи националне активности (откривање свих врста кривичних дјела, итд.) и међународне активности (сарадње са другим државама, размјену безбједносних информација, итд.). Такође, преко Службе заштите обавља безбједносну заштиту премијера, предсједника парламента и високе аустралијске званичнике, спроводи програм заштите свједока, обезбјеђује међународне заштићене личности. Службом заштите руководи Национални менаџер за заштиту у којој постоје сљедеће цјелине: блиска лична заштита, заштита свједока и униформисана заштита. На овом мјесту усредсриједићемо пажњу на блиску заштиту и униформисану заштиту.

Дужности Блиске личне заштите су: обезбјеђивање личности – укључујући и бивше премијере, и по потреби – лидере опозиције, спровођење Националног програма заштите свједока за лица која су укључена у суђењима везаним за организовани криминал, употреба активности униформисаног обезбјеђивања које омогућава безбједну и сигурну околину за аустралијанске високе представнике, међународно штићене особе ("ИПП"), дипломатске заједнице, укључујући дипломате у посјети, и установе одређене од стране Комонвелта у Аустралији и иностранству које су ризичне, планирање и координација са

[18] Аустралија се састоји од шест држава, три територије на матичном копну и седам мањих прекоморских територија. Државе су Нови Јужни Велс, Квинсленд, Јужна Аустралија, Тасманија, Викторија и Западна Аустралија. Двије значајније континенталне територије су Северна Територија и Аустралијска престоничка територија.

[19] Закон из 1971. – Јавни ред – заштита људи и имовине (*Act No.* 26*),* Закон из 1976. *(Act No. 8)* – који третира Злочине према међународно штићеним личностима, Кривични закон из 1995 (Act No. 12). и Закон о Аустралијској Федералној Полицији из 1979. *(Act No. 58).*

стратешким партнерима у специјалним догађајима (Олимпијске игре, састанак шефова Комонвелта...) који су од националног интереса.[20] Униформисана заштита има задатак да штити: дипломатске и конзуларне мисије, имовину Комонвелта за коју се сматра да је под ризиком, Аустралијанску организацију за нуклеарну науку и технологију ("АНСТО"), премијера и вође опозиције пред изборе, доказни материјал (дрога и сл.) приликом процеса уништавања, парламент, резиденције, зграде министарства одбране, велике галерије и музеје. У Аустралији је уређено да се дефиниција „међународно заштићених личности" односи се на шефа државе, а у Аустралији, на – Главног Гувернера. Такође, под овим појмом се подразумијевају личности: признати представник или званичник Аустралије; признати представник или званичник неке друге државе, признати званичник или агент признате међународне организације, гдје је организација владиног карактера, признати представник иностране мисије. Особа која убије или киднапује међународно заштићену личност крива је и санкционисана доживотним затвором.[21] Поред овог појма имамо и појам „штићена личност" под којим се подразумијева особа која је: члан дипломатског особља (укључујући шефа мисије) дипломатске или специјалне мисије; члан особља (укључујући шефа мисије) конзулата коме су повјерене конзуларне функције; високи службеник међународне организације; или представник члана међународне организације на састанку или је под покровитељством организације; али не укључује особу која је аустралијски грађанин или има трајно боравиште у Аустралији.[22] За лица која ватреним оружјем или експлозивом *угрожавају међународног званичника*, мјеста на којима је присутна или треба да буде присутна међународно заштићена особа, приватан смјештај или средства транспорта међународно заштићене особе, некретнине – предвиђена је затворска санкција[23]. Нападом се на међународно штићену особу сматра се и навођење те особе да узме отров**,** дрогу или штетне супстанце.[24] Лице које *нападне и малтретира штићену личност*, понаша се на агресиван, пријетећи или увредљив начин према штићеној личности такође чини кривично дјело.[25] Особа која, за вријеме учешћа на састанку који је у вези са штићеном личношћу или имовином *посједује и употријеби оружје, баци или постави деструктивну супстанцу* чини кривично дјело.[26] Свако *психо-физичко*

[20] Интернет: http://www.afp.gov.au/about/publications/annual_reports.html, 06.07.2009.

[21] Закон из 1976, Злочини (међународно заштићене особе), чл. 3А, став 1.

[22] Закон из 1971, Јавни ред (заштита људи и имовине), Секција 1, Дио први, чл. 4, став 1.

[23] Закон из 1976, нав. издање, чл. 3Б.

[24] Ibid., чл. 3 Ц.

[25] Закон из 1971, нав. издање, Секција 1, Дио трећи, чл. 18.

[26] Исто, Секција 1, Дио трећи, чл. 19. став 1.

повређивање јавних званичника, бившег Главног гувернера, министра или секретара Парламента када су предмет напада због свог бившег статуса и функција законом је кажњиво. Ово је прописано Прегледом безбједности за високе функционере Комонвелта.[27]

Сједињене Америчке Државе

Организација за примјену закона Сједињених Америчких Држава (САД) за заштиту личности је Тајна служба САД *(U.S. Secret Service-USSS).* Тајна служба је 2003. године из Министарства финансија премјештена у ново Министарство за домаћу (унутрашњу) безбједност *(Department for Homeland Security – DHS)* као служба која врши обавља задатке кривичне истраге и заштиту како и је раније било одређено.[28] Дакле, Тајна служба има двије мисије – кривичне истраге и заштиту. С обзиром на предмет рада заштитна мисија обухвата заштиту предсједника, потпредсједника, њихове породице, бивше предсједнике и водеће кандидате за те положаје, заједно са Бијелом кућом и резиденцијом потпредсједника (преко униформисаног одјељења USSS). Заштитне дужности службе протежу се и на страна посланства у Колумбијском дистрикту и одређене појединце, као што су секретар Министарства за унутрашњу безбједност и страни званичници у посјети САД-у. Такође, USSS је одговорна за извјесне безбједносне активности као што су Национални догађаји посебне безбједности (NSSE), који укључују четворогодишње националне конвенције великих партија као и међународне конференције и догађаје који се одржавају у САД-у (*Реесе:2008*). Заштита личности подразумијева не само присуство агената у непосредној близини личности, већ безбједносне прегледе објеката и околине, координацију са државним и локалним полицијама и обавјештајну анализу пријетњи. Послове непосредног обезбјеђивања Бијеле куће и других објеката обавља „Униформисано одјељење USSS“: предсједничке резиденције и околине у Дистрикту Колумбија (D.C.); свих зграда у којима се налазе канцеларије предсједника; предсједника и најуже породице; страних дипломатских мисија које се налазе у зони главног града D.C.-а; и страних дипломатских мисија које се налазе у САД-у, њених територија и њеног власништва – када то нареди предсједник. На основу закона,[29] Тајна служба САД-а овлашћена је за заштиту сљедећих особа:

[27] Кривични закон из 1995, Дио 7.8. Секција 147.1 – Проузроковање повреда јавних званичника.

[28] Закон о унутрашњој безбједности из 2002. (П.Л.107-296).

[29] Законик Сједињених Држава, Наслов 18 (*18* У.С.Ц.) – Кривична дјела и кривични поступак,PART II—CRIMINAL PROCEDURE ДИО II – Кривични поступак, Поглавље 203 – Хапшење и притварање, Одјељак §3056(а) – Надлежности, овлашћења, дужности Тајне службе САД-а.

предсједника, потпредсједника (или други службеник по реду у реду предсједника); изабрани предсједник и изабрани потпредсједник;[30] (2) уже породице особа горе наведених бившег предсједника и његовог брачног друга;[31] дјеце од бившег предсједника који су млађи од 16 година;[32] гостујућих поглавара страних држава или страних влада; осталих угледних иностраних посјетиоца САД-а и службеним представницима САД-а који обављају посебне мисије у иностранству, када је предсједник одобрио да се таква заштита спроводи;[33] главног предсједничког и потпредсједничког кандидата, и у року не више од 120 дана од главних предсједничких избора, као и супружнике таквих личности.[34] Улазак у објекат без одобрења, а који је одређен као привремено боравиште Предсједника[35] или „друге особе штићене од стране Тајне службе" није дозвољен[36]. Тајна служба спречава и свако насилничко

[30] Ова заштита се не може одбити а сви даље наведени појединци могу одбити заштиту.

[31] Законик Сједињених Држава, Наслов 18 – Кривична дјела и кривични поступак, ДИО II – Кривични поступак, Поглавље 203 – Хапшење и притварање, Одјељак §3056(а) – Надлежности, овлашћења, дужности Тајне службе САД – Бивши предсједници и њихови брачни другови могу добити доживотну заштиту, осим ако су вршили дужност након 1. јануара 1997. или су одбили заштиту. Ако су били на дужности након 1. јануара 1997. дозвољено им је да имају заштиту на период од 10 година након датума када су престали да врше дужност и било када у том периоду могу одбити ову заштиту. Заштита брачног друга ће се прекинути у случају промјене брачног друга или смрти бившег предсједника. Уколико смрт предсједника наступи за вријеме његовог мандата или једну годину након истека мандата, брачни друг ће имати заштиту у трајању од 1 год. Министар домаће безбједности има овлашћење да нареди Тајној служби да пружи привремену заштиту овим особама у било које вријеме ако се утврди да ситуација захтијева такво обезбјеђивање.

[32] Штите се дјеца од бившег предсједника која су млађа од 16 година, у периоду не дужем од десет година, или до када дијете наврши 16 година.

[33] Један од „истакнутих страних посјетилаца" који је имао заштиту УССС-а био је папа Бенедикт у априлу 2008. године.

[34] Законик Сједињених Држава, Наслов 18 – Кривична дјела и кривични поступак, ДИО II – Кривични поступак, Поглавље 203 – Хапшење и притварање, Одјељак §3056(а) – Надлежности, овлашћења, дужности Тајне службе САД – Израз „главни предсједнички и потпредсједнички кандидати" значи оне личности које је Министар домаће безбједности препознао као такве у сагласности са Савјетодавним одбором који се састоји од предсједника дома, мањинског лидера у Представничком дому, већинског и мањинског лидера у Сенату, и још једног члана којег одабиру други чланови одбора.

[35] Ibid., Наслов 18 – Кривична дјела и кривични поступак, Дио 1- Кривична дјела, Поглавље 84 – Предсједник и предсједничко особље, атентати, киднаповања и напади, Одјељак 1752 – Тренутно боравиште и уреди Предсједника и других особа.

[36] Ibid., Одјељак §1752 (а, д) – Тренутно боравиште и уреди Предсједника и других особа – „друга особа штићена од стране Тајне Службе" подразумијева било коју особу за коју је Тајна служба овлашћена да штити под одјељком 3056 када таква особа прихвата ту заштиту.

понашање у објекту или његовој околини које омета личности у вршењу њихових послова. Било какво ометање уласка у објекат, околину и земљишта који користи предсједник или друга особа је кажњиво. У објектима и на земљишту које користи предсједник или друга особа, штићена од стране Тајне службе прописују се ограничења или забране уласка или изласка. Уколико неко *покуша да отме или убије предсједника САД-а*, предсједника у избору, потпредсједника, или ако нема потпредсједника, службеника следећег у низу за службу предсједника САД-а, потпредсједника у избору, или било које особе која дјелује као предсједник у складу са уставом и законима САД-а биће кажњен хапшењем или животом.[37] Термин „предсједник у избору" и "потпредсједник – у избору" значи такве особе које су јасно кандидати за службу предсједника или потпредсједника, на основу резултата општих избора.[38] Државни тужилац САД-а има дискреционо право да плати износ који не надмашује 100.000 долара, за информацију и услуге које се тичу угрожавања предсједника и предсједничког особља.[39] Свако лице биће затворски санкционисано које намјерно и својевољно пријети да убије, киднапује, нанесе тјелесну бол: бившем предсједнику или члану најближе породице бившег предсједника, члану најближе породице предсједника, потпредсједника, главном кандидату за предсједничку службу, или службу потпредсједника или чланом најближе породице таквог кандидата или над особом која је под заштитом Тајне службе.[40]

3) ПРАВНИ АСПЕКТ ЗАШТИТЕ ЛИЧНОСТИ НЕКИХ ДРЖАВА РЕГИОНА

Словенија

За заштиту лица и објеката у Словенији задужена је полиција као орган у саставу Министарства унутрашњих послова (МУП), а послове и задатке обавља у складу са Законом о полицији.[41] Један од задатака полиције је безбједност

[37] Ibid., Одјељак §1751- Предсједник и предсједничко особље – елементи киднаповања, казне и напади.

[38] Ibid., Одјељак §1751(ф)- Предсједник и предсједничко особље – елементи киднаповања, казне и напади.

[39] Ibid., Одјељак §1751 (г) – Предсједник и предсједничко особље – елементи киднаповања, казне и напади.

[40] Ibid., Наслов 18 – Кривична дјела и кривични поступак, Дио 1- КД, Поглавље 41 Изнуде и пријетње, Одјељак 879 – Пријетње против бивших предсједника и одређених других особа.

[41] Zakon o policiji, *Uradni list Republike Slovenije,* br. 107/2006.

одређених личности, органа, објеката и околине објеката. У саставу полиције су Уред за обезбјеђивање и заштиту (Urad za varmost i zaščito) који у свом саставу има: Сектор за обезбјеђивање личности, Сектор за обезбјеђивање објеката, Сектор за оперативно-превентивну заштиту и Сектор за подршку. У Сектору за обезбјеђивање личности организовано је Одјељење за заштиту личности, Одјељење за заштиту предсједника Републике Словеније (РС), Одјељење за заштиту предсједника владе РС, Одјељење за заштиту предсједника парламента РС. У Сектору за обезбјеђивање објеката организована су одјељења за обезбјеђивање домаћих и страних објеката. У Сектору за оперативно-превентивну заштиту организована су одјељења за оперативно дјеловање, превентивно дјеловање и координацију рада. У Сектору за подршку установљено је Одјељење за техничку заштиту.

Приликом обављања полицијских задатака полиција обави противтерористички преглед простора, објеката**.** Противтерористички преглед подразумијева противбомбни, хемијско-бактериолошко-радиолошки и противприслушни преглед (чл. 33 и 40 Закона о полицији).

Полиција обезбјеђује личности и на основу уредбе којом се дефинише облик и начин обезбјеђивања посебних личности, објеката и околину објекта у којима су сједишта државних органа[42]. Због обезбјеђивања посебних личности, објеката и околине објеката полиција организује, води, координира и изводи превентивно и оперативно, техничко и физичко обезбјеђивање (чл. 2). Полиција обезбјеђује по уредби, како је дато у степенима, наведена лица, објекте и околину објеката по степенима обезбјеђивања за: важне функције које обавља особа која се обезбјеђује, важност објеката и околине објеката и степен угрожености. Степен обезбјеђивања значи количину и врсту безбједносних средстава за поједини разред важних функција штићених личности, објеката и околине у размјери са потенцијално повећаном или високом угрожености. По *првом степену* (чл. 4) полиција обезбјеђује предсједника и поглавара друге државе на територији Републике Словеније и за вријеме ванредног стања и рата – предсједника Републике Словеније (РС), предсједника скупштине (државног збора) и предсједника владе РС. По *другом степену* (чл. 5) полиција обезбјеђује лица, која обављају функцију: предсједника РС, предсједника скупштине и предсједника владе РС. Наведене личности полиција обезбјеђује још шест мјесеци по престанку обављања његове функције, али ако постоје неки битни разлози може да се продужи за још шест мјесеци. По *трећем степену* (чл. 6) полиција обезбјеђује лица која обављају функције: министра спољних послова, министра одбране и министра унутрашњих послова. Наведени министри могу се одрећи непосредног

[42] Uredba o obezbjeđenju posebnih ličnosti, objekata i okoline objekata, u kojima su sjedišta državnih organa, *Uradni list Republike Slovenije*, br. 103/2000.

физичког обезбјеђивања, али о томе морају писмено обавијестити владу која ће о томе одлучити посебним актом. Министре иностраних послова полиција обезбјеђује још три мјесеца по завршетку обављања функције. Полиција по *четвртом степену* (чл. 7) обезбјеђује лица која обављају функцију: предсједника Државног савјета, предсједника Уставног суда РС, предсједника Врховног суда РС, генералног Државног тужиоца и директора словенске обавјештајно-безбједносне агенције. По четвртом степену полиција обезбјеђује и чланове породица које обављају функцију предсједника РС, предсједника Владе РС и предсједника Државног збора. По истом степену обезбјеђују се и некадашњи предсједници РС, који се могу одрећи техничког обезбјеђивања и о томе обавијестити Владу, која о томе одлучује са посебним актом. Обезбјеђивање по четвртом степену не укључује непосредно физичко обезбјеђивање. Полиција обезбјеђује предсједничке кандидате од момента кандидатуре до избора предсједника РС. Степен обезбјеђивања предсједничких кандидата одређује генерални директор полиције. Предсједнички кандидат може да се писмено одрекне физичког обезбјеђивања и о томе обавијести полицију и Републичку изборну комисију. Полиција обезбјеђује предсједника или поглавара друге државе који су у посјети РС, друге највише представнике других држава и међународних организација када су у посјети РС или то захтијевају безбједносни разлози. Ове личности полиција обезбјеђује по степену која одговара њиховим функцијама и угрожености. Обезбјеђивање одбрамбених и војних представника других држава и међународних организација полиција изводи у складу са договором са обавјештајно-безбједносном службом министарства одбране и Генералштабом словенске војске (чл. 9). Полиција обезбјеђује објекте и околину објеката у којима је сједиште: предсједника РС, предсједника скупштине РС, Државног савјета, Владе РС, Министарства спољних послова и МУП-а. Ове објекте полиција обезбјеђује по степену који су једнаки степену обезбјеђивања лица која раде у тим објектима, као и објекте у којима ови органи привремено бораве и за протоколарне објекте РС. Околина објекта је ограђено или неограђено земљиште, које је посебног значаја за обављање послова и задатака државних органа и потребно је за употребу таквог објекта и ваздушног простора над њим. Под земљиштем око објекта подразумијевају се и објекти, паркови и саобраћајне површине, које се налазе на њему (чл.10). Полиција обезбјеђује сједишта дипломатских и конзуларних представништва и мисије међународних организација у Републици Словенији. О степенима обезбјеђивања дипломатских и конзуларних представништва и мисија одлучује генерални директор полиције који се претходно усаглашава са МУП-ом. На основу расположивих сазнања да је угрожен живот или лична безбједност, генерални директор полиције може одредити обезбјеђивање и за друге државне органе, објекте и околину објеката. Због истих разлога генерални директор полиције може да одреди и непосредно физичко

обезбјеђивање за лица која се штите по четвртом степену. Извођење обезбјеђивања може потрајати највише три мјесеца. За свако продужење се мора издати писмено одобрење са образложењем разлога за продужење. Са обезбјеђивањем треба престати одмах кад престану разлози због којих је било уведено (чл. 13). Лицима која се обезбјеђују по трећем и четвртом степену, предсједничким кандидатима, полиција издаје посебну легитимацију на основу које полицајци тим личностима морају пружити помоћ. Генерални директор полиције на основу претходне сагласности министра МУП-а и на основу ове уредбе издаје акт, у којем одређује безбједносне мјере за поједине степене безбједности. *Кривично-правни оквир* заштите личности уређен је Кривичном законику у дијелу гдје су уређена дјела против суверенитета и уставног система РС третира – *убиство предсједника Републике* (чл. 352) гдје стоји да свако ко у циљу угрожавања уставног поретка и безбједности Републике Словеније одузме живот предсједника Републике Словеније, односно особе која га замјењује, биће кањен казном затвора од најмање петнаест година.[43] У члану 353. третирано је – *насиље над највишим представницима државе,* гдје је запријећено сваком ко у циљу угрожавања система и безбједности РС отме неког од највиших представника државе, посланика, члан Националног савјета, члана Владе, судију Уставног или Врховног суда или њему блиског или нападне на његове службене просторије, приватни стан или превозно средство, казниће се казном затвора најмање петнаест година.

Насиље над представницима страних држава или међународних организација третирано је чланом 354. истог законика гдје стоји да свако ко би нашкодио страној земљи, отме представника стране државе или међународне организације, или учини против њега или његовог ближњег насиље, или нападне на његове службене просторије, приватни стан или превозно средство биће кажњен казном затвора од три до петнаест година.

Хрватска

Послове заштите лица и објеката Хрватске врши полиција на основу законског и подзаконског оквира. Законски оквир је уређен Законом о полицији док се заштита личности подзаконски оквиром дефинише уредбом и правилником.[44] У МУП-у Хрватске за послове заштите организована је *Управа*

[43] Krivični zakonik (KZ-1) Republike Slovenije, *Narodna skupština R. Slovenije*, br. 713-01/89-3/84, od 20. maja 2008.

[44] Zakon o policiji – Odluka predsjednika Republike Hrvatske, Broj 01-081-00-434/2, Zagreb, 19. prosinca 2000; Uredba o utvrđivanju poslova protuobavještajne zaštite i osiguranja određenih osoba, objekata i prostora Ur. broj: 5030109-03-15, Zagreb, 15. svibnja 2003. i Pravilnik o načinu policijskog postupanja MUP RH, broj: 511-01-01-85/03, Zagreb, 12. svibnja 2003.

за посебне послове сигурности гдје су устројени: Одјељење за непосредну заштиту, Одјељење за унутарњу заштиту (физичко обезбјеђивање, противексплозијска заштита, техничка заштита и контрола санитарне исправности хране и пића) и Одјељење за заштиту дипломатских мисија и конзуларних уреда (физичко обезбјеђивање, противексплозијска заштита, техничка заштита). Заштита одређених личности (штићених личности) уређена је уредбом којом се утврђује начин примјене противобавјештајне заштите одређених личности (штићених личности), штићених објеката и простора од стране безбједносних служби.[45] Утврђују се и мјере, облици и начин обезбјеђивања штићених личности, објеката и простора које обезбјеђује полиција, категорије и врсте личности, објеката и простора. Против-обавјештајна заштита се спроводи ради прикупљања података о угрожавању штићене личности како би се уградили у план обезбјеђивања тих личности и објеката. У оквиру противобавјештајне заштите примјењују се мјере противприслушне заштите и разне безбједносне провјере. Полиција обавља задатке заштите личности и објеката којом приликом спроводи сљедеће мјере (чл. 5): непосредне физичке заштите, моторизоване пратње, унутрашње и спољно обезбјеђивање објеката и простора, обезбјеђивање трасе кретања, „противексплозијки преглед", „здравствено-хигијенско-техничке мјере". По овој уредби штићене личности се дијеле у категорије у зависности од дужности коју обављају. *Штићене личности I категорије* (чл. 7) су: предсједник Републике Хрватске, предсједник Хрватског Сабора, предсједник владе Републике Хрватске, предсједник Уставног суда и предсједник Врховног суда. У зависности од безбједносне процјене и најужи чланови породице могу спадати у ову категорију. Поред „домаћих" у ову категорију штићених личности спадају и: предсједници и поглавари страних држава или влада, предсједници парламената страних држава и предсједници влада страних држава за вријеме када се налазе у Хрватској. *Штићене личности II категорије* (чл. 8) су: министри спољних послова страних држава, водеће личности међународних организација и институција за вријеме када се налазе у Хрватској. Објекти у којима се налазе по било ком основу личности из ове двије категорије зову се штићени објекти. Под штићеним објектима и просторима подразумијевају се радни простори и објекти предсједника, парламента, владе и мјеста становања, боравка и смјештаја штићених особа и објекти дипломатских мисија. Криминалистичко-тактичка радња као што је преглед одређених објеката и простора уређене су правилником.[46] Полицијски службеници противексплозијске заштите извршиће противексплозијске прегледе свих пакета, поштанских и других врста пошиљака упућених

[45] *Uredba o utvrđivanju poslova protuobavještajne zaštite i osiguranja određenih osoba, objekata i prostora*, nav. izdanje.

[46] Pravilnik o načinu policijskog postupanja MUP RH, broj 511-01-01-85/03, Zagreb, 12. maj 2003.

полицији и на адресе штићених особа, објеката и простора над којима се проводе мјере обезбјеђивања. *Кривично-правни оквир* заштите личности уређен је у Казненом законику у дијелу који уређује кривична против Републике Хрватске уређено је кривично дјело – *присила према највишим државним дужносницима Републике Хрватске* (чл. 346), гдје стоји да онај ко силом или пријетњом силом спријечи предсједника, предсједника или заступника Хрватског сабора, предсједника или члана Владе, предсједника или судију Уставног суда, предсједника Врховног суда и главног државног тужиова Републике Хрватске у извршавању њихове дужности биће кажњен казном затвора од једне до осам година[47]. Тежи облик је онда када приликом извршења овог кривичног дјела доведен у опасност живот овог лица или јој је нанесена тјелесна повреда, извршилац ће бити кажњен казном затвора од три до дванаест година. У истом законику у дијелу који се односи на кривична дјела против стране државе или међународне организације уређено је кривично дјело – *убиство особе под међународном заштитом* (чл. 352), гдје стоји да онај ко убије особу под међународном заштитом биће кажњен казном затвора најмање десет година или казном дуготрајног затвора.[48] Такође, третирано је и кривично дјело *Отмица особе под међународном заштитом* (чл. 353), гдје је запријећена казна затвора од три до дванаест година, док је за напад на ове особе (чл. 354) са проурокованим смртним исходом запријећена казна од три до петнаест година.

Србија

Заштиту лица и објеката у Србији врши полиција а упориште за своју дјелатност има у Закону о полицији.[49] Конкретније, послови заштите личности и објеката садржани су у Упутству о начину обављања послова обезбјеђивања одређених личности и објеката. У оквиру министарства је Дирекција полиције под чијом је надлежношћу Управа за обезбеђење која врши послове обезбјеђивање одређених јавних скупова, личности, органа, објеката и простора. У оквиру Управе организована су оперативна одјељења: Одјељење за обезбјеђење предсједника Републике Србије, Одјељење за обезбјеђење предсједника и одређених чланова владе, Одјељење за обезбјеђење предсједника скупштине, Одјељење за обезбјеђење министра, Одјељење за обезбјеђење осталих

[47] Kazneni zakon, *Narodne novine,* br. 125/11 i 144/12.

[48] Особа под међународном заштитом је поглавар државе, предсједник владе и министер вањских послова кад се налазе изван своје државе, и сваки службени представник међународно признате организације, чланови њихове породице у пратњи кад се они, њихове службене просторије, приватни стан или превозно средство уочљиво могу препознати да су посебно заштићени међународним правом.

[49] Закон о полицији, *Службени гласник Републике Србије,* бр. 101/2005.

функционера МУП-а, Одјељење за обезбјеђење одређених страних личности и делегација, Одјељење за обезбјеђење осталих личности, Одјељење за обезбјеђење дипломатско-конзуларних представништава и осталих објеката, Одјељење за организацију, праћење и планирање попуне, обуке и опремања, Одјељење за сарадњу са обавјештајно-безбједносним институцјама и безбједносну заштиту радника Управе, Одјељење за дежурство, против-диверзиону заштиту, био-хемијску заштиту и против-терористичку заштиту.

Обезбјеђење одређених личности и објеката, уређено је одговарајућим упутством[50]. Обезбјеђивање се врши по мјесту рада, становања и приликом путовања. Приликом извршења задатака обезбјеђивања спроводе се сљедеће мјере и радње: оперативно-превентивне мјере, мјере физичког обезбјеђивања, противдиверзионе, превентивно-техничке и противпожарне мјере, биолошко-хемијске мјере заштите, мјере здравствене заштите (тачка 10). МУП Србије у *првом степену* обезбјеђења максимално ангажује снаге и средства и спроводи мјере и радње што подразумијева: оперативно-превентивне мјере у сарадњи са Безбједносно-информативном агенцијом и другим безбједносним институцијама, дјеловање према лицима, трасама кретања, објектима и подручјима, разне појачане контроле; мјере физичког обезбјеђења што подразумијева: непосредно и шире обезбјеђење личности и објеката, превозних средстава, трасе кретања, контрола саобраћаја; противдиверзионе, превентивно-техничке и противпожарне мјере што подразумијева: прегледе објеката и околине, техничких инсталација, превозних средстава, употребу електронских средстава; био-хемијске мјере што подразумијева: откривање и уклањање биолошких и бактериолошких и хемијских материја, контролу исправности намирница и контролу здравственог стања особља; мјере здравствене заштите што подразумијева: ангажовање специјалних љекарских екипа и возила, одређивање здравствених установа, пружање хитних медицинских услуга на лицу мјеста. *Други степен* мјера обезбјеђивања подразумијева претходно наведене мјере смањеним снагама у односу на први степен. *Трећи степен* мјера обезбјеђивања подразумијева још мање ангажовање снага и неке од мјера само ако постоје посебни разлози. *Четврти степен* подразумијева оперативно-превентивне мјере и физичке мјере у домену појачаног обављања полицијских послова у околини објекта и на траси кретања (тачке 14. и 15. Упутства). *Кривично-правни оквир* заштите личности уређен је у Кривичном законику, у дијелу који уређује кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије третира кривично дјело – *убиство представника највиших државних органа* (чл. 310) гдје стоји да свако ко у намјери угрожавања уставног уређења или безбједности Србије лиши

[50] Упутство о начинима обављања послова обезбјеђења одређених личности и објеката, МУП Републике Србије, 01 бр. 7350/2003, Београд.

живота председника Републике, народног посланика, председника Владе, члана Владе, председника Уставног суда, председника највишег суда у Републици Србији или Републичког јавног тужиоца, биће кажњен затвором најмање десет година или затвором од тридесет до четрдесет година[51]. Истим закоником у дијелу који уређује кривична дела против човјечности и других добара заштићених међународним правом третира у члану 392, кривично дјело – *угрожавање лица под међународном заштитом* гдје стоји да свако ко према лицу под међународном заштитом изврши отмицу или неко друго насиље, или нападне на његове службене просторије, приватан стан или превозно средство биће кажњен затвором од једне до десет година. Тежи облик је ако при извршењу овог кривичног дјела извршилац неко лице са умишљајем лишио живота биће кажњен затвором најмање десет година или затвором од тридесет до четрдесет година.

Босна и Херцеговина

Полиција Босне и Херцеговине обавља послове у складу са специјалним законом – Законом о државној агенцији за истраге и заштиту. У оквиру Министарства сигурности БиХ, постоји полицијски орган – државна Агенција за истраге и заштиту (СИПА) с оперативном самосталношћу.[52] Један од послова из надлежности СИПА је физичка и техничка заштита особа и објеката. У СИПА је организован Одјел за заштиту личности и објеката који има задатак да проводи физичку и техничку заштиту заштићених особа као и заштићених објеката. Послови из надлежности овог Одјељења за заштиту врло важних личности особа (ВИП) и објеката обављају се у оквиру сљедећих јединица: Јединица за оперативно обезбјеђивање ВИП личности и обезбјеђивање ВИП личности у кретању; јединица за физичко обезбјеђивање врло важних личности по мјесту становања; јединица за заштиту државних објеката; јединица за заштиту амбасада и конзулата; јединица за заштиту резиденција и јединица за интервенције и заштиту страних делегација. Заштита личности и објеката уређена је Законом о државној агенцији за истраге и заштиту. Заштићене особе су: чланови Предсједништва БиХ; предсједавајући Вијећа министара; министри у Вијећу министара; предсједавајући Дома народа Парламентарне скупштине БиХ; предсједавајући Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ; предсједник Суда БиХ; Главни тужилац Босне и Херцеговине; страни званичници у посјети БиХ и друге особе по одлуци Вијећа министара (чл.15 Закона). На образложени захтјев заштићених особа, предсједавајућих скупштине БиХ и предсједника суда БиХ, СИПА ће пружити

[51] Кривични законик РС, *Сл. гласник РС,* бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

[52] Закон о државној агенцији за истраге и заштиту, *Службени гласник БиХ,* бр. 27/04.

заштиту и осталим члановима Парламентарне скупштине БиХ, осталим судијама Суда БиХ, односно замјенику тужиоца и осталим тужиоцима БиХ, по одлуци директора а на основу стручне процјене СИПА-е. Када је потребно СИПА може пружити заштиту особама запосленим у институцијама БиХ, у дипломатским и конзуларним представништвима у БиХ, те особама у посјети БиХ, по одлуци директора а на основу стручне процјене СИПА. *Кривично-правни оквир* заштите личности уређен је у Кривичном закону у дијелу који уређује кривична дјела против интегритета БиХ садржи члан 167 – убиство представника највиших институција Босне и Херцеговине, гдје стоји да свако лице које намјерно угрози уставни поредак или безбједност БиХ и лиши живота службено лице институција БиХ при вршењу њене службе, или члана Предсједништва, предсједавајућег Вијећа министара, предсједника домова Парламентарне скупштине, предсједника Уставног суда, предсједника Суда или главног тужиоца БиХ када нису на дужности, биће кажњен казном затвора најмање десет година или казном дуготрајног затвора.[53] Такође, у истом дијелу КЗ у члану који уређује отмице *представника највиших институција Босне и Херцеговине* (чл.168) стоји да свако лице које у намјери угрожавања уставног поретка или безбједности БиХ протуправно затвори, држи затвореног или на други начин одузме или ограничи слободу кретања члану Предсједништва, предсједавајућем Вијећа министара, предсједнику домова Парламентарне скупштине, предсједнику Уставног суда, предсједнику Суда или главном тужиоцу БиХ, биће кажњен казном затвора од најмање пет година. Када су у питању кривична дјела против *лица под међународноправном заштитом* (чл. 192) законик третира да свако лице које држи затворено лице под међународноправном заштитом или му ограничи слободу кретања, како би ту особу или неку другу особу приморао да нешто изврши или не изврши, или нападне њене службене просторије, приватни смјештај или превозно средство, биће кажњен казном затвора од најмање три године. Ако је при извршењу овог дјела извршилац неку особу са умишљајем лишио живота, биће кажњен казном затвора најмање десет година или казном дуготрајног затвора.

Црна Гора

Заштита личности у Црној Гори има свој правни основ у основним одредбама Закона о унутрашњим пословима гдје су системом енумерације утврђени полицијски послови међу којима и послови обезбјеђивања одређених личности и објеката.[54] Послове обезбјеђења у потпуности остварује Сектор за обезбјеђења

[53] Кривични закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ,* бр. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10.

[54] Закон о унутрашњим пословима, *Сл. лист ЦГ*, број 44/2012.

личности и објеката. Сходно унутрашњој организацији органа управе сектор је организован на три одсјека: Одсјек за обезбјеђење личности, Одсјек за обезбјеђење објеката и дипломатско-конзуларних представништава и Одсјек за обезбјеђење страних штићених личности и антитерористички преглед који обављају послове обезбјеђења домаћих и страних личности, обезбјеђења објеката и дипломатско-конзуларних представништава. Заштита лица и објеката у Црној Гори нормативно уређена одлуком Владе Црне Горе, па се штити лична безбједност: предсједника Црне Горе, предсједника Скупштине Црне Горе, предсједника Владе Црне Горе, министра унутрашњих послова, министра одбране и министра иностраних послова и европских интеграција, Врховног државног тужиоца, специјалног тужиоца за борбу против организованог криминала и корупције, директора Агенције за националну безбједност, директора полиције, носиоце судских и тужилачких функција. Такође, обезбјеђују се и чланови уже породице предсједника, предсједника скупштине и предсједника владе (чл. 3).[55] Обезбјеђење лица се наставља и након престанка функције и то шест мјесеци, а може трајати и дуже што зависи од разлога за обезбјеђивање (чл. 6). Поред лица полиција обезбјеђује и објекте у којима бораве наведена лица, објекте Уставног суда, Врховног суда, Апелационог суда, вишег суда као и протоколарне и резиденцијалне објекте (чл. 7). Полиција обезбјеђује и дипломатско-конзуларна представништва страних држава и њихове резиденције као и мисије међународних организација. Обезбјеђивање лица и објеката заснива се на предузимању превентивно-оперативних мјера, физичких, техничких, здравствених, биолошко-санитарних и хигијенско-епидемиолошких мјера. Обим и врсте мјера разврставају се у четири степена заштите (чл.10) чији садржај МУП још увијек није уредио подзаконским актом. Обезбјеђивање лица и објеката врши се на основу извјештаја о процјени угрожености коју сачињава Агенција за националну безбједност. *Кривично-правни оквир* заштите личности уређен је Кривичним закоником у дијелу који уређује кривична дјела против уставног уређења и безбједности Црне Горе – *убиство највиших представника Црне Горе (*чл. 363) третира сваки покушај угрожавања уставног уређења или безбједности Црне Горе лишењем живота предсједника Црне Горе, предсједника Скупштине Црне Горе, предсједника Владе Црне Горе, предсједника Уставног суда Црне Горе, предсједника Врховног суда или врховног државног тужиоца.[56] За ово дјело је запријећена казна затвором најмање десет година или затвором од четрдесет година, а за Предсједника највиших судских институција или највишег тужиоца биће кажњен затвором најмање десет година или казном затвора од четрдесет година. Истим закоником у дијелу који уређује кривична

[55] Одлука о одређивању лица и објеката које обезбјеђује Управа полиције, *Сл. лист* ЦГ, бр. 37/2013.

[56] Кривични законик, *Сл. лист РЦГ*, бр. 70/2003, 13/2004, 47/2006 и *Сл. лист ЦГ*, бр. 40/2008 и 25/2010.

дјела против човјечности и других добара заштићених међународним правом третирано је кривично дјело – *угрожавање лица под међународном заштитом* (чл. 448) гдје стоји да свако ко према лицу под међународноправном заштитом изврши отмицу или неко друго насиље биће кажњен затвором од двије до дванаест година. Напад на службене просторије, приватан стан или превозно средство лица ових лица који угрожава његову сигурност и личну слободу биће кажњени затвором од једне до осам година. Ако су ови акти насиља проузроковали да је извршилац овог кривичног дјела умишљајно лишио живота неко лице биће кажњен затвором најмање десет година или затвором од четрдесет година.

4) ИЗВОРИ

- Council Decision of 28 November 2002 setting up a European Network for the Protection of Public Figures, *Official Journal of the European Communities*, (2002/956/JHA).
- Council Decision of 4 June 2009 amending Decision 2002/956/JHA setting up a European Network for the Protection of Public Figures, *Official Journal of the European Communities,* (2009/796/JHA)
- Council Recommendation of 6 December 2001, setting a common scale for assessing threats to public figures visiting the European Union, *Official Journal of the European Communities* (2001/C 356/01).
- Kazneni zakon, *Narodne novine RH,* broj: 125/11 i 144/12.
- Pravilnik o načinu policijskog postupanja MUP RH, broj: 511-01-01-85/03, Zagreb, 12. svibnja 2003.
- Reese, S., CRS Report for Congres, The U.S. Secret Service: An Examination and Analysis of lts Evolving Missions, Congressional Research Service, Oktober 14, 2008.
- Uredba o obezbjeđenju posebnih ličnosti, objekata i okoline objekata, u kojima su sjedišta državnih organa, *Uradni list Republike Slovenije*, Št. 103/2000.
- Uredba o utvrđivanju poslova protuobavještajne zaštite i osiguranja određenih osoba, objekata i prostora Ur. broj: 5030109-03-15, Zagreb, 15. svibnja 2003.
- Zakon o policiji – Odluka predsjednika Republike Hrvatske, Broj 01-081-00-434/2, Zagreb, 31. prosinca 2000.
- Zakon o policiji, *Uradni list Republike Slovenije*, Št. 107/2006.
- Бечка конвенција о дипломатским односима, сачињена у Бечу 18. априла 1961, а депонована код Генералног секретара УН, *Југословенска ревија за међународно право,* број 1/1961.
- Бечка конвенција о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама универзалног карактера, *Сл. лист СФРЈ, Међународни уговори*, број 3/1977.

- Закон Аустралије из 1971, Јавни ред, (Act No. 26).
- Закон Аустралије из 1976, Злочини, (Act No. 8).
- Закон о Аустралијској федералној полицији из 1979. (Act No. 58 of 1979).
- Закон о државној агенцији за истраге и заштиту, *Службени гласник БиХ* бр. 27/04.
- Закон о полицији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 101/2005.
- Закон о унутрашњим пословима, *Сл. лист ЦГ, број 44/2012.*
- Закон САД о унутрашњој безбједности из 2002. године (P.L.107-296).
- Интернет: http://www.afp.gov.au
- Конвенција о специјалним мисијама, отворена је за потписивање у Њујорку 8. децембра 1969, а депоновани потписи су код Генералног секретара УН. Уредба о ратификацији Конвенције о специјалним мисијама, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми,* бр. 19/75.
- Конвенција о спрјечавању и кажњавању кривичних дјела против лица која уживају међународну заштиту, укључујући дипломатске представнике, сачињена у Њујорку 14. децембра 1973. а депонована код Генералног секретара УН, *Југословенска ревија за међународно право*, број 1-3/1974.
- Кривични закон Аустралије из 1995, (Act No. 12).
- Кривични закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10.
- Кривични законик (КЗ-1) Републике Словеније, Народна скупштина Р. Словеније, бр. 713-01/89-3/84, од 20. маја 2008.
- Кривични законик Сједињених Америчких Држава (18 U.S.C. United States Code)
- Кривични законик, *Сл. гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.
- Кривични законик, *Сл. лист РЦГ*, бр. 70/2003, 13/2004, 47/2006 и „Сл. лист ЦГ", бр. 40/2008 и 25/2010.
- Митић, М., Ђорђевић, С., *Дипломатско и конзуларно право*, друго издање, Центар за публикације Правног факултета Уверзитета у Београду, Службени лист СРЈ, Београд, 2007.
- Одлука о одређивању лица и објеката које обезбјеђује Управа полиције, *Сл. лист ЦГ,* бр. 37/2013.
- Уговор о Европској унији, Мастрихт, 7. фебруара 1992. године.
- Упутство о начинима обављања послова обезбјеђења одређених личности и објеката, МУП Ребублике Србије, 01 бр. 7350/2003, Београд.
- Уредба о ратификацији Бечке Конвенције о конзуларним односима, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми*, бр. 5/66.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Потреба за дефинисањем заштите и прецизним одређивањем личности које се штите на нивоу УН, ЕУ и на националном нивоу указује на важности правног уређивања ове области. Охрабрује што је значајан број одредби међународних аката садржан у националним прописима. Полицијске организације савремених држава или агенције за примјену закона – у првом реду Аустралије, САД-а и представника Европске уније – Словеније и Хрватске али и других земаља нашег региона: Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе поред устаљених послова и задатака које обављају задужене су и за заштиту личности у својим државама. Ради се о централним полицијским или федералним органима чиме се повећава територијална надлежност у овим земљама. Имајући у виду организациони ниво заштите у изучаваним државама примјећујемо да су највиши представници националне извршне, законодавне и правосудне власти, личности под међународним заштитом али и који немају неку националну или међународну функцију – заштићени органима задуженим за заштиту личности. Поред ових личности неке државе као што су Аустралија, САД и Словенија штите и предсједничке кандидате или вође опозиције пред изборе. У односу на наведено потребно је у нашим прописима уврстити одредбе који се тичу заштите вођа опозиције и предсједничких кандидата, и на тај начин садржински и практично повећати функцију заштите. Такође, у ЕУ уређено је да се штите и личности без формалног службеног положаја које су под пријетњом због својих јавно исказаних ставова, па отуда и простор за допуњавање одредби у нашим прописима. Полазећи од наведеног, као важна компонента у заштити личности са правног аспекта је међуполицијска сарадња која је у ЕУ представљена кроз тзв. „Мрежу“ полиција држава ЕУ. Дакле, полиције размјењују податке, службенике и искуства о методима напада на јавне личности у циљу њихове заштите. С тим у вези, потребно је дефинисати конкретнију међународну сарадњу у односу на прописе ЕУ и можда преко меморандума о разумијевању или сличних докумената приступити „Мрежи”. Кривично-правни оквир заштите личности у изучаваним државама је у складу са међународним актима који третирају ову област и уређен је и имплементиран у националне прописе посматраних држава. Даље, поред овог, у националним прописима напад или било који други акт насиља према овим личностима строго је санкционисан. Заштита личности од међународног и националног значаја уређена је конвенцијама, законима, одлукама, препорукама и другим прописима. У односу на до сада изнесено можемо закључити да у законодавству Републике Србије (али и осталих држава у окружењу), постоје одређене слабости које треба отклонити измјенама и допунама, што ће значајно допринети правној сигурности штићених личности и обавезати на даље праћење развоја права у овој области.

УДК: 341.123.04+341.231.14(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 410–428
Изворни научни рад

Лука ГЛУШАЦ[1]

ЕВРОПСКА УНИЈА ПРЕД САВЕТОМ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

ABSTRACT

This paper presents the activities of the European Union in the United Nations Human Rights Council. The author points out that, despite the well-developed normative framework for foreign policy in the field of human rights, problems typical for EU foreign policy *in general*, very clearly depict in this field as well. Despite its clear aspirations and some notable success, the European Union failed to take a leading position in the UN Human Rights Council. In order to succeed, the EU must reduce the distance between Brussels, as the center of political decision-making and Geneva, as the main forum for the presentation of respective decisions. A prerequisite of this is a faster internal formulation of a common position, which could then be effectively communicated to other members of the Council. Here, of particular importance is the EU diplomatic structure in Geneva, which continues to be characterized by the resistance of Member States to cede coordination and actual leadership to the EU Delegation. Thus, the EU transmits confusing voices, which greatly reduces its capacity to effectively lobby.

Key words: European Union, human rights, United Nations, Human Rights Council, fundamental rights, EU Action Plan on Human Rights and Democracy.

1) УВОД

Много тога је написано о дилеми да ли је ЕУ глобални актер или не. Истраживачи су долазили до различитих закључака, делом и у зависности од тога којом су се сфером деловања бавили. У економском смислу, ЕУ је најчешће

[1] Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Стручна служба Заштитника грађана Републике Србије. Е-маил: lukaglusac@gmail.com. Ставови изречени у овом раду припадају аутору и не представљају нужно званичан став Заштитника грађана.

позитивно оцењивана као актер са глобалним досегом. У безбедносном смислу закључак варира у односу на то да ли се она посматра кроз уске војне наочаре или у свом проширеном и продубљеном издању. Интересантно, иако су људска права један од значајнијих „извозних производа" ЕУ, скромна је домаћа литература која се бави људским правима у спољно-политичком деловању ЕУ, иако она сама себе перципира као глобалног борца за људска права. Овим радом желимо да допринесемо постојећој литератури, тврдећи да упркос свом јасно израженом циљу да заузме лидерску позицију у Савету УН за људска права, ЕУ то није успела да оствари. Проблеми карактеристични за њену спољну политику генерално, врло јасно осликавају и у области људских права. Ту се мисли на недовољну изграђеност и препознатост Европске уније као јединственог актера у међународним односима, делом проузроковану спорошћу да у кризним ситуацијама довољно брзо формулише заједнички став, што за последицу има да се други интерлокутори у мултилатералном окружењу и даље окрећу појединачним државама чланицама. У наставку ћемо прво приказати који су извори за заштиту основних права у праву ЕУ. Потом ћемо скицирати институционалну архитектуру за креирање и спровођење политике људских права у ЕУ, да бисмо потом представили и основне црте саме њене политике у области људских права. Главни део рада посвећен је анализи деловања ЕУ у Савету Уједињених нација за људска права, као главног светског форума у овој области.

2) ЉУДСКА ПРАВА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Историјски гледано, гаранције заштите људских права нису биле предмет оснивачких уговора Европске економске заједнице, јер се сматрало да су људска права под надлежношћу држава. Ипак, неке одредбе Уговора о ЕЕЗ имале су, па макар и само рудиментарни, карактер гаранција људских права, као што су забрана дискриминације на основу држављанства (чл. 6), слобода кретања радне снаге (чл. 48), или забрана дискриминације на основу пола у погледу плата (чл. 119). Уговором о оснивању Европске уније из Мастрихта 1992. године уведена је заштита људских права као опште начело комунитарног права, да би касније људска права на нивоу ЕУ била јачана сваком допуном уговора. Ступањем на снагу Лисабонског уговора, односно Уговора о Европској унији (УЕУ) и Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), заштита основних права у ЕУ у значајној мери је консолидована. Члан 2. УЕУ као основне вредности ЕУ истиче „људско достојанство, слободу, демократију, једнакост, владавину права и поштовање људских права, укључујући права припадника мањина". Члан 3. УЕУ као један од циљева ЕУ предвиђа да она у „својим односима с остатком света доприноси искорењивању сиромаштва и заштити људских права, посебно права детета". Европска унија се у свом спољњем деловању мора придржавати основних

начела, предвиђених чланом 21. УЕУ, која обухватају демократију, владавину права, универзалност и недељивост људских права и основних слобода, поштовање људског достојанства, једнакост и солидарност, те поштовање начела Повеље Уједињених нација и међународног права. Европска унија подржава начело „недељивости људских права и основних слобода" и обавезује се да ће економска и социјална права сматрати једнако важнима као грађанска и политичка права (члан 21. УЕУ). Чланом 205. УФЕУ предвиђено је да међународно деловање ЕУ мора бити вођено начелима из члана 21. УЕУ. Повеља ЕУ о основним правима први пут у историји ове организације, гарантује низ грађанских, политичких, економских и социјалних права у једном јединственом документу. Ова права су подељена у шест делова: достојанство, слободе, једнакост, солидарност, права грађана и правда. Гарантована права су базирана на Европској конвенцији о људским правима, Европској социјалној повељи и другим међународним инструментима. Повељу ЕУ о основним правима изворно су усвојили Европски савет, Европски парламент и Комисија на Самиту у Ници крајем 2000. Повеља тада није уграђена у Уговор, те се поставило питање њеног правног статуса, које је коначно разрешено тек Уговором из Лисабона. До тада је Повеља „само" обавезивала органе, нарочито Комисију, да воде рачуна о њеном поштовању приликом предлагања и доношења различитих аката. Прва судска пресуда која је узела у обзир Повељу била је одлука Општег суда (тада под називом Првостепени суд) од 31. јануара 2002, у случају *max.mobil Telekommunikation Service GmbH* v. *Commission*, која је чланове 41. до 47. Повеље навела као потврду општих правних начела заједничких за државе чланице.[2] Уговор из Лисабона, односно УЕУ, дефинисао је да Повеља „има исту правну вредност као и Уговори", али истовремено „не проширује ни на који начин надлежности ЕУ дефинисане Уговорима" (чл. 6.), чиме је правна снага Повеље строго лимитирана на област примене права ЕУ. Суд правде ЕУ у последњој инстанци одлучује о интерпретацији права из Повеље, уз могућност да му се национални судови обрате за доношење одлуке о претходном питању у погледу њеног тумачења, која је обавезујућа за национални суд и све националне администрације. Лисабонски уговор, такође, обавезује ЕУ да приступи Европској конвенцији о људским правима (ЕКЉП) Савета Европе. Иако су све чланице ЕУ и потписнице Европске конвенције за људска права, ЕУ то није, те се ЕКЉП и њен правосудни механизам не примењује на саму ЕУ. Све чланице ЕУ ипак морају да поштују Конвенцију када примењују неки пропис ЕУ. Неписани извори права ЕУ су општа правна начела. Општа правна начела су

[2] Марко Вујачић, *Заштита људских права у Европској унији – првих 60 година*, у Јелена Бабић (ур.), *Годишњак УЕФ Србија 2011*, Службени гласник и Унија европских федералиста Србија, Београд, 2012, Интернет:https://markovujacic.files.wordpress.com/2007/02/zastita_osnovnih_prava_u_evropskoj_uniji_-_prvih_60_godina.pdf. 23.04.2016.

апстрактна правила веће правне снаге од секундарних комунитарних норми. У њиховом стварању инструменталну улогу одиграо је Суд правде. Начела омогућавају да се попуне празнине и да се разреше питања тумачења постојећег права на најправеднији могући начин. Ова начела остварују учинак применом права, посебно у пресудама Суда правде који је одговоран за обезбеђивање поштовање права у тумачењу и примени Уговора. Уз начело аутономије, непосредне примењивости и првенства права ЕУ, остала правна начела обухватају гарантовање основних права, начело пропорционалности, заштиту легитимних очекивања, право на прописно саслушање и начело одговорности држава чланица за кршење комунитарног права ЕУ, итд.[3] У инаугурацији уставних традиција заједничких државама чланицама као извора заштите основних права, такође је кључну улогу одиграо Суд правде. Уговором из Лисабона потврђена је делатност Суда правде који је заједничке уставне традиције, односно уставно право држава чланица, уврстио у извор инспирације за заштиту основних права. За тај процес од посебног је значаја пресуда у случају *Internationale Handelsgesellschaft mbH*[4], у којем је Суд први пут упутио на изворе инспирације за концепт основних права. У случају *Nold*[5], Суд је увео нови извор инспирације - међународне уговоре за заштиту људских права који обавезују државе чланице. Коначно, Уговором из Лисабона, Европска унија је добила правни субјективитет, чиме је стекла право да склапа међународне уговоре. Први уговор из категорије основних конвенција за људска права, којем је ЕУ приступила је Конвенција Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом.

3) ИНСТИТУЦИОНАЛНО УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ ПРАВИМА У СПОЉНО-ПОЛИТИЧКОМ ДЕЛОВАЊУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Поред институција које учествују у креирању и спровођењу спољне политике Европске уније *in general*, за политику у области људских права задужене су још неки актери, па ћемо их све укратко скицирати. Европски савет одређује стратешке интересе ЕУ и опште смернице за заједничку спољну и безбедносну политику. Министри спољних послова у Савету за спољне послове, који се састаје сваког месеца, уопштено се баве питањима људских права која произлазе из заједничке спољне и безбедносне политике. Саветом за спољне послове председава Високи представник за заједничку спољну и

[3] Klaus Dietrich Borchardt, *The ABC of Community Law*, Bruseels, 2000, p. 61.

[4] Случај 11/70. 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr und Vorratstelle fur Getreide und Futtermittel. ECR 1125.

[5] Случај 4/73. 1974. *Nold v. Commission*. ECR 491.

безбедносну политику који доприноси развоју заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ и осигурава спровођење одлука. Високи представник, такође, представља Европску унију у питањима заједничке спољне и безбедносне политике те надгледа Европску службу за спољне послове (ЕССП) и изасланства ЕУ у трећим земљама. Унутар Европске службе за спољне послове постоји Одељење за људска права и демократију, а свако изасланство има „особу за контакт" (енг. *focal point*) за људска права. Европска комисија води преговоре о међународним споразумима, надгледа процес проширења и политику суседства, те управља развојним програмима и финансијским инструментима (блиско сарађујући с Европском службом за спољне послове), укључујући и Европски инструмент за демократију и људска права. Радну групу за људска права (COHOM) основао је Европски савет 1987. године (и продужавао њен мандат 1999. и 2003.) са задатком да разматра све аспекте људских права у спољним односима Европске уније и да помаже рад и доношење одлука Савета у овој области. Радну групу чине стручњаци за људска права из држава чланица, Европске службе за спољне послове и Европске комисије. Њен главни задатак је да пружа помоћ у одређивању стратешких приоритета ЕУ, у вези с тематским и посебним географским питањима. Она, такође, координира ставове држава чланица ЕУ на мултилатералним форумима за људска права, као што су Генерална скупштина УН (Трећи комитет) и Савет УН за људска права. Радна група надгледа спровођење широм света политике ЕУ у области људских права и демократије, укључујући смернице за људска права, дијалоге за људска права и консултације са трећим државама. COHOM обавља припреме за дискусије о људским правима и демократији за Политичко-безбедносни комитет, Комитет сталних представника и Европски савет.[6] Радна група такође блиско сарађује са Радном групом за основна права, права грађана ЕУ и слободно кретање људи (FREMP), која се бави питањима у вези са Повељом ЕУ о основним правима и преговорима у погледу приступања Европске уније Европској конвенцији о људским правима (ЕКЉП). FREMP је уједно одговорна и за: припремни рад у оквиру законодавних поступака Савета у подручју основних права, права грађана и слободног кретања; сва питања која се тичу поштовања основних права у ЕУ и њихово унапређење; и израду радних извештаја, годишњег извештаја о раду Агенције за основна права.[7] COHOM и FREMP раде заједно на постизању кохерентности унутрашње и спољне политике ЕУ у области људских права.

Од 2012. године постоји и специјални представник ЕУ за људска права. Његова улога је повећање делотворности и видљивости политике људских

[6] Интернет: http://eeas.europa.eu/human_rights/workgroup/docs/cohom_mandate_en.pdf.

[7] Интернет:http://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/preparatory-bodies/working-party-fundamental-rights-citizens-rights-free-movement-persons/.

права ЕУ. Специјални представник има широк, флексибилан мандат те уско сурађује с Европском службом за спољне послове. Правна основа за његово именовање је члан 33. УЕУ, према којем Савет може, на предлог високог представника ЕУ за спољну и безбедносну политику, именовати специјалног представника за одређена политичка питања. Специјални представник врши послове под руководством Високог представника. Међу задатке СП спадају: допринос спровођењу политике ЕУ у области људских права, посебно Стратешког оквира за људска права и демократију ЕУ и Акционог плана за људска права и демократију ЕУ, укључујући формулисање одговарајућих препорука; допринос спровођењу смерница, алата и акционих планова ЕУ у области људских права и међународног хуманитарног права; побољшање дијалога са владама трећих држава и међународним организацијама, као и организацијама цивилног друштва и другим релевантним актерима, у циљу обезбеђивања ефикасности и видљивости политике ЕУ за људска права; и допринос бољој кохерентности и конзистентности политике људских права Европске уније.[8] Политичко-безбедносни комитет и СП посебно блиско сарађују, при чему Комитет пружа специјалном представнику стратешке смернице и политичку дирекцију у оквиру свог мандата, не мешајући се у делокруг рада СП.[9] Европски парламент доприноси политикама Европске уније и прати рад њених осталих институција. У складу с члановима 207. и 218. УЕУ потребна је сагласност Парламента како би већина међународних споразума ступила на снагу. Тако је, на пример, Парламент 2011. спречио текстилни протокол у оквиру Споразума о партнерству и сарадњи између ЕУ и Узбекистана због питања у вези са радом деце. Члан 36. УЕУ предвиђа да се Високи представник мора саветовати с Парламентом о главним аспектима и основним опредељењима заједничке спољне и безбедносне политике и информисати га о развоју тих политика. Резолуције које доноси Парламент могу помоћи у подизању свести о злоупотреби људских права. Резолуције могу бити део законодавног поступка, резултат извештаја парламентарних одбора по сопственој иницијативи или резултат хитних расправа које се обично одржавају четвртком поподне на свакој пленарној седници у Стразбуру, како би се истакнула очита кршења људских права у свету (члан 122. Пословника Парламента). Пододбор Парламента за људска права, који је повезан с Одбором за спољне послове, организује расправе о бројним питањима у области људских права, уз учешће заинтересованих страна, како би се прикупиле информације за састављање резолуција. Пододбор се бави свакодневним вођењем података о људским правима, док његова изасланства редовно

[8] Council Decision (CFSP) 2015/260 of 17 February 2015 extending the mandate of the European Union Special Representative for Human Rights, Интеренте: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015D0260.

[9] Ibid.

посећују релевантне земље. Остали одбори који се баве питањима људских права у оквиру спољних односа ЕУ су Одбор за спољне послове (AFET), Одбор за међународну трговину (INTA), Одбор за развој (DEVE) и Одбор за права жена и једнакост полова (FEMM). Људска права суштинска су тема састанака с парламентима земаља које нису чланице ЕУ и регионалних парламентарних скупштина. Парламентарни одбори за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању између Европског парламента и националних парламената држава које теже чланству ЕУ такође покривају и питања људских права. Како би се осигурала доследност и веродостојност активности Парламента, 2011. године одобрене су „Смернице за међупарламентарна изасланства ЕП-а о унапређењу људских права и демократије током посета земљама које нису чланице ЕУ". Захваљујући својим буџетским овлашћењима (према члану 14. УЕУ и члану 310. став 1 УФЕУ), Парламент одлучује о додели средстава Европском инструменту за демократију и људска права и другим финансијским инструментима који се користе за унапређење људских права. Годишњи извештај Парламента о људским правима и демократији садржи оцене о политици ЕУ о људским правима, преглед активности Парламента и поставља приоритете.[10]

4) ЉУДСКА ПРАВА У СПОЉНО-ПОЛИТИЧКОМ ДЕЛОВАЊУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Када је Лисабонским уговором потврђено да су људска права угаони камен Европске уније, те да прожимају све политике Европске уније, чинило се да ће дотад фрагментирана политика ЕУ у области људских права постати кохерентнија и заокруженија. Све до 2012. године не бележе се значајнији позитивни помаци. Тада је ЕУ усвојила Стратешки оквир и акциони план о људским правима и демократији[11], покушавајући да побољша ефикасност и доследност своје политике људских права. Европски савет је овим документом одредио начела, циљеве и приоритете за побољшање делотворности и доседности политике ЕУ за период од десет година. Савет је предвидео интегрисање људских права у све политике ЕУ. Европска унија је 2015. године усвојила нови Акциони план за период 2015-2019. под називом „Чувајући људска права у срцу ЕУ агенде".[12] Важан декларативни документ у

[10] Интернет: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.4.1.html.

[11] Интернет: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/131181.pdf.

[12] Интернет: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf. Више о новом Акционом плану видети у: Јелица

формулисању политике ЕУ у појединачним питањима људских права су Смернице ЕУ о људским правима. Иако нису правно обавезујуће, због чињенице да их доноси Европски савет имају посебну тежину. До сада су донете смернице о, на пример, правима детета, мерама против мучења и другог окрутног поступања, заштити деце у оружаним сукобима, заштити бораца за људска права, поштовању међународног хуманитарног права, унапређењу слободе вероисповести, заштити ЛГБТ особа и тако даље.[13] На делатном нивоу, Европска унија спроводи ове смернице путем демарша и изјава. Вероватно највидљивија манифестација истовремено и политике условљавања и политике људских права Европске уније јесу клаузуле о људским правима које су од 1995. године обавезан елемент свих уговора са трећим странима о трговини или сарадњи уопште. До данас је ЕУ склопила преко 120 таквих уговора. Клаузула представља основу за сарадњу у унапређењу људских права у трећим државама, као и правни инструмент за мере у случају кршења људских права[14], које варирају од привременог блокирања средстава преко суспензије уговора, до различитих форми санкција. Клаузула може бити инструмент и позитивног и негативног условљавања, у зависности од конкретног случаја. Ако условљивач обећа испуњење у тренутку када условљени испуни услове, говоримо о позитивном условљавању. „Насупрот томе, негативно условљавање […] укључује смањење или суспензију [већ постојећих] добити уколико условљени не испуни услове".[15] Једнако је значајан тренутак активирања клаузуле. У односу на тај критеријум условљавање може бити *ex ante* и *ex post*. *Ex post* условљавање односи се на ситуацију у којој се „условљавање појављује онда кад су стране закључиле уговор, договор или било који други уговорни однос".[16] Таква је, на пример, клаузула о људским правима у различитим трговинским уговорима ЕУ са трећим земљама. Најпознатији пример ове врсте је у вези са земљама у развоју, односно бившим колонијама држава чланица у оквиру Ломе конвенције, која сада повезује ЕУ са 70 афричких, карипских и пацифичких

Горданић, „Акциони план ЕУ у области људских права и демократије за период 2015-2019", *Европско законодавство*, бр. 54, 2015.

[13] Интернет:: http://eeas.europa.eu/human_rights/guidelines/index_en.htm.

[14] European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 12.12.2011, Com(2011) 886 Final, Joint Communication to the European Parliament and the Council - Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action –Towards a More Effective Approach.

[15] Piotr Zalewski, *Sticks, carrots and great expectations: Human rights conditionality and Turkey's path towards membership of the European Union*, Warsaw, Centre for International relations, 2004, p. 3, доступно на: http://www.csm.org.pl/images/rte/File/EN/Publications/Reports%20&%20Analyses/2004/rap_i_an_0904a.pdf.

[16] Ibid.

држава. Иако је реч о превасходно неполитичким трговинским уговорима, Ломе договор директно упућује на поштовање људских права. Условљавање у области људских права у процесу придруживања је истовремено и *ex ante* и *ex post*. Гледано из угла целокупног процеса оно је *ex ante*, јер је поштовање услов за само чланство. Ипак, када се процес придруживања посматра фазно, оно може бити виђено и као *ex post*, јер на пример, Споразуми о стабилизацији и придруживању осмишљени за све државе Западног Балкана, али и ранији уговори са Румунијом,[17] и Бугарском (када је први пут уведена),[18] садрже одредбу према којој је поштовање људских права битан елемент Споразума.[19] Дајући овој одредби статус „битног елемента" уговора, Европска унија је себи омогућила да угаси или обустави примену уговора, у складу са Бечком конвенцијом о уговорном праву.[20] Поред билатералних односа, Европска унија своју политику људских права посебно покушава да промовише у мултилатералним форумима, следећи свој циљ да постане водећи актер људских права у глобалним размерама. Унија се посебно уложила у јачање утицаја у форматима Уједињених нација – Савету за људска права и Трећем комитету Генералне скупштине. Како је Савет за људска права преципиран као главни светски форум за људска права[21], ставићемо акценат на представљање и анализу деловања Уније у овом органу УН.

[17] Уговор између ЕУ и Румуније, доступан на Интернету: http://europa.eu.int/smart api/cgi/sga_do c?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=21 994A1231(20) &model=guichett.

[18] Уговор између ЕУ и Бугарске, доступан на Интернету: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=21994A1231(24)&model=guichett.

[19] Видети на пример члан 2. ССП са Македонијом и члан 2. ССП са Хрватском.

[20] Члан 60, став. 3б Бечке конвенције о уговорном праву („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори", бр. 30/72).

[21] Rita Freedman, New Mechanisms of the UN Human Rights Council, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 29/3, 2011, pp. 289–323; *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, London, Routledge, 2013; Balakrishnan Rajagopal, "Lipstick on a Caterpillar? Assessing the New U.N. Human Rights Council Through Historical Reflection", *Buff. Hum. Rts. L. Rev*., 7, 2007, pp. 7-17; Elvira Domínguez Redondo, "The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council: An Assessment of the First Session", *Chinese Journal of International Law*, 7(3), 2008, pp. 721-734; Maria Viegas e Silva, "The United Nations Human Rights Council: Six Years On", *SUR - International Journal on Human Rights*, 10(18), 2013, pp. 97-112; Maximilian Spohr, "United Nations Human Rights Council: Between Institution-Building Phase and Review of Status", in Armin von Bogdandy, Rüdiger Wolfrum (eds.), *May Planck Yearbook of United Nations Law*, 14, 2010, pp. 169-218.

5) ДЕЛОВАЊЕ ЕУ ПРЕД САВЕТОМ УН ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Савет за људска права заменио је Комисију за људска права, која је од 1946. до 2006. била главни политички форум УН у области људских права. Комисија је током деценија одиграла важну улогу у промоцији значаја међународног надзора над људским правима у државама чланицама, а посебно од седамдесетих година 20. века, када је увела специјалне процедуре (тематске и географске), чиме је надзор подигла на виши ниво. Међутим, током деведесетих година расле су критике Комисије да да њене активности „сувише зависе од политичког утицаја неких земаља и регионалних група, што је имало за последицу селективност, па чак и избегавање да се поједина веома озбиљна кршења људских права подвргну надзору".[22] Чланице Комисије често су опструирале усвајање мандата специјалних процедура и избор носилаца мандата, а геополитичка утакмица се директно манифестовала и у раду Комисије. Комисија је често била онемогућена да врши свој мандат, јер су њене чланице биле и државе које је требало најстроже контролисати (нпр. Либија током Гадафијевог режима или Судан током Дарфурске кризе). Као решење за излазак из озбиљне институционалне кризе, одлучено је да се Комисија трансформише у Савет за људска права. Након мукотрпног преговарања, Генерална скупштина је 2006. године усвојила Резолуцију 60/251, којом је основан Савет за људска права. Гледано са аспекта система УН, Савет је основан као помоћно тело Генералне скупштине УН, тако да директно извештава Генералну скупштину о својим налазима, а не преко Економског и социјалног савета, како је то чинила Комисија. Таквом одлуком је Савет, по начину извештавања и хијерархији готово стављен у раван са Саветом безбедности и Економским и социјалним саветом. Оснивачком резолуцијом Савету су утврђене само основне функције и начела којим ће се Савет руководити, док су процедура рада и остала оперативно-организациона питања остављена самом Савету. Савет је 2007. године предложио, а Генерална скупштина усвојила две резолуције – о институционалном устројству Савета и Кодекс понашања мандатара по специјалним процедурама, чиме је Савет могао на дневном нивоу да обавља своје надлежности.[23] Европска унија у почетку није подржавала идеју о реформи Комисије, превасходно због непостојања униформног става држава чланица ЕУ и нејасног будућег институционалног

[22] Весна Петровић, „Реформа система заштите људских права у Уједињеним нацијама – Савет за људска права", у Зоран Радивојевић (ур.), *Уставне и међународноправне гаранције људских права*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2008, стр. 63.

[23] Жаклина Новичић, Анђела Стојановић, Милош Јончић, „Савет УН за људска права: структура, механизми и пракса", *Међународна политика*, бр. 1143, јул-септембар 2011, стр. 94-118.

аранжмана.[24] Ипак, када су током преговора добијени обриси Савета, ЕУ се значајно заложила да цео процес буде успешан, да би, по неким ауторима постала и „критична сила“[25] у заговарању оснивања Савета. Треба нотирати да Европска унија није, на крају, крила разочараност исходом преговарања око оснивања Савета[26], превасходно због и даље великог броја чланица новог тела (Комисија је имала 53, а Савет 48), који спречава значајнију оперативност, чињенице да оснивачка резолуција није садржала конкретније услове за чланство у Савету (ЕУ је заговарала оштрије критеријуме, који би искључивали репресивне режиме) и због тога што Савет није формално подигнут на ниво главног органа, већ је остао помоћни. Европска унија је званично саопштила своје разочарање речима да „није све што је желела на адекватан начин рефлектовано у коначном тексту Резолуције“. Ипак, ЕУ је истакла да сматра је Савет „напредак у односу на Комисију, који ће даље јачати механизам за људска права Уједињених нација“.[27] Од када је Савет у пракси заживео, Европска унија континуирао истиче да га перципира као главно тело за људска права у систему УН, наглашавајући његову „водећу улогу […] у решавању горућих повреда људских права’[28] и више пута је јавно декларисала своју решеност да „одлучно допринесе његовом ефикасном функционисању.[29] За разлику од Генералне скупштине у којој има статус посматрача[30], Европска унија у Савету нема право активног самосталног учешћа, већ је заступљена преко својих држава чланица. Другим речима, држава председавајућа Европским саветом

[24] Gjovalin MacAj, Joachim Koops, ”Inconvenient multilateralism: The challenges of the EU as a player in the United Nations Human Rights Council“, in Jan Wetzel (ed.), *The EU as a ‘Global Player’ in Human Rights?*, Routledge, London/New York, 2011, pp. 66-81.

[25] Gjovalin MacAj and Joachim Koops, supra, n. 466, p. 73; Jan Wouters, Katrin Meuwissen, The European Union at the UN Human Rights Council. Multilateral Human Rights Protection Coming of Age?, *European Journal of Human Rights,* 2014, p. 135-172, p. 137; Jan Wouters, Sudeshna Basu, Nadia Bernaz, *The Role of the European Union in the Human Rights Council,* Study for the European Parliament, Directorate-General External Policies of the Union, November 2008, pp. 6-7.

[26] Statement by the United Kingdom on Behalf of the European Union, Informal meeting of the General Assembly Plenary, Follow-up to the World Summit, ‘The Human Rights Council: Status, Size, Composition & Membership of the Council’, New York, 24.10.2005, Интернет: http://www.eu-n.europa.eu/articles/en/article_5178_en.htm.

[27] Jan Wouters and Katrin Meuwissen,, op.cit., p. 472.

[28] Council of the European Union, EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy (11855/12), 25.6.2012.

[29] Ibid.

[30] Resolution adopted by the General Assembly on 3 May 2011 no. 65/276: “Participation of the European Union in the work of the United Nations“.

говори у име ЕУ пред Саветом за људска права.[31] Представници ЕУ, као што је на пример специјални представник за људска права, односно представник Делегације ЕУ у Женеви, могу говорити у неформалнијим приликама. Због тога је координација између држава на нивоу ЕУ посебно важна, како би се могла створити додатна вредност деловања под истом капом. Како би усмерила деловање својих држава чланица, Европска унија је, ослањајући се на свој Стратешки оквир, 2012. године усвојила „Средњерочне приоритете за Уједињене нације за период 2012-2015".[32] У сегменту који се бави људским правима, прво је поновљено да се „људска права у језгру спољних послова Европске уније" (став 25). ЕУ је као циљ себи зацртала наставак побољшања сарадње са трећим државама у Савету за људска права и Трећем комитету ГС, истичући да је активна промоција интеграције људских права у све аспекте УН од посебног значаја (став 26). Даље је истакла и да се обавезује да ће даље развијати капацитете Савета да се бави тешким и хитним ситуацијама кршења људских права (став 28). Од појединачних права, односно права рањивих група, ЕУ је посебно заинтересована за права детета, ЛГБТ особа, недискриминације и родне равноправности, слобода изражавања и вероисповести, као и укидања смртне казне. Европска унија је такође истакла значај специјалних процедура. У свом деловању ка УН, Европска унија посебно помаже рад Високог комесара УН за људска права, чији рад финансијски јача преко свог Европског инструмента за демократију и људска права. Овај програм, покренут 2006. године, намењен је подршци унапређењу демократије и људских права ван ЕУ. Буџет програма за период 2007-2013. износио је 1,1 милијарду евра, док је за период 2014-2020. преко 1,3 милијарде. Иако би након Лисабонског уговора требало да буде олакшана координација деловања у међународним организацијама, превасходно кроз јачање улоге Делегације ЕУ, државе чланице се тешко прилагођавају на нов модел који позива на лидерство Делегације у лобирању и заговарању, односно смањење улоге ротирајућег председника Европског савета. Последица тога је да се координациони састанци чланица у Женеви (где заседа Савет) мање тичу суштинске (садржинске) дискусије, а више се своде на надгорњавање Делегације ЕУ и представника држава чланица. Кључна предност ЕУ требало би да буде могућност комуникације „једне поруке са више гласова", што је ЕУ препознала још 2005. године када се

[31] За распоред ротирајућег председника за период 2007-2020, видети: "Council Decision of 1 January 2007 determining the order in which the office of President of the Council shall be held", *OJ L1*/11. У случају да ротирајући председник није у то време члан Савета УН за људска права, онда се једна од чланица Уније која је истовремено и чланица Савета обраћа у име целе Уније у поступку гласања.

[32] Council of the European Union, The European Union medium-term priorities at the United Nations (2012-15), 9820/1/12, 23 May 2012. ЕУ такође усваја годишње планове активности за Генералну скупштину.

и определила за ову крилатицу. Идеја је да се приликом формалних дискусија прво јави представник ЕУ, а да потом представници држава чланица својим консекутивним јављањима додатно ојачају заједничку поруку. Тиме би се створио утисак јединства, али би се избегла негативна перцепција „Европске уније као монолитног блока".[33] У њеном интересу је да искористи експертизу и капацитет сваке државе чланице, те да заједнички наступ буде додата вредност. Јасно је да оваква стратегија тражи претходну координацију и достизање заједничког става. Постојећа истраживања указују да ова стратегија није тако често коришћена, јер ретко све државе чланице ЕУ које су у датом тренутку чланице Савета иступају током дискусије. „То се дешавало током специјалних седница поводом ситуација у Мјанмару, Дарфуру и ДР Конгу, али готово никад у другим специјалним и редовним седницама (кад се евентуално две до три државе чланице огласе поред „гласа ЕУ").[34] Ипак, иако се државе чланице вербално не оглашавају током седница Савета на начин предвиђен стратегијом из 2005. треба приметити да кад се гласа, ЕУ по правилу то чини униформно. У свега неколико случајева су чланице ЕУ гласале различито, и то по правилу када је реч о Палестини. Иако је ЕУ успела да изврши тематску приоритизацију и висок степен кохезије у гласању, њен укупни утицај на рад Савета остаје лимитиран.[35] Неколико је разлога за то. Први није инхерентан само политици ЕУ у области људских права, већ генерално и односи се на постојање значајног броја спорних питања око којих се воде жустре расправе унутра саме ЕУ, што онемогућава заједнички спољни наступ. То се најјасније видело у случајевима када је Савет расправљао о раду специјалног известиоца УН за људска права миграната. Последица тога је да се заједнички став уместо на највиши своди на најмањи заједнички именитељ.[36] Заправо, у случају ЕУ, најмањи је истовремено и једини заједнички именитељ. Други разлог ограниченог домета је спорост ЕУ у координацији и формулисању позиције. У

[33] Davide Zaru, Charles-Michel Geurts, "Legal Framework for EU Participation in Global Human Rights Governance", in Jan Wouters, Hans Bruyninckx, Sudeshna Basu and Simon Schunz (eds.), *The European Union and Multilateral Governance*, Palgrave McMillan, 2012, p. 61.

[34] Karen E. Smith, "The European Union at the Human Rights Council: speaking with one voice but having little influence", *Journal of European Public Policy*, 17(2), 2010, p. 229.

[35] Michael Emerson. et Al., *Upgrading the EU's Role as Global Actor: Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Egmont – The Royal Institute for International Relations/European Policy Centre/Leuven Centre for Global Governance Studies, 2011, p. 94.

[36] Поменути став често је садржан у интервјуима званичника ЕУ. Видети: Richard Gowan, Franziska Brantner, "A Missed Opportunity? The EU and the Reform of the UN Human Rights Architecture", in Laïdi Zaki (Ed.), *EU Foreign Policy in a Globalized World*, Routledge, London, 2008.

литератури се као разлог за то наводи дистанца између Женеве и Брисела[37], како у физичком, тако и политичком смислу. Док ЕУ постигне консензус око неког питања, премало времена остане за ефикасно лобирање у Женеви. Како истиче Туоминен, чак су и најближи савезници ЕУ веома критични према координацији ЕУ и тајној дипломатији.[38] Преговарачка спорост један је од камена спотицања за други, чини се теже отклоњив, проблем: неспособност ЕУ да прошири круг партнера у Савету ван сигурне зоне (Канада, Јапан, Јужна Кореја, Швајцарска, Норвешка). ЕУ успева да, у зависности од теме, привуче државе кандидате за чланство и, ређе него што би се очекивало, јужноамеричке демократије. У првих 15 редовних седница Савета (2006–2010), било је укупно 89 гласања прозивком. Од тога су у чак 72% државе чланице ЕУ биле у мањини.[39] Другим речима, већину имају државе које нису лидери у отворености према међународном надзору над људским правима у њиховим државама (Русија, Кина, Куба, Алжир, итд). То се најбоље може илустровати кроз примере предлога резолуција које је подносила ЕУ на теме које су јој од посебног значаја, као што су права ЛГБТ особа или ситуација у Шри Ланки или Конгу, када су друге регионалне групе (Афричка група или група окупљена око чланица Организације исламске конференције) биле далеко успешније у лобирању. Интересантно, у званичним документима ЕУ стоји да је она имала „приметан успех у достизању консензуса око иницијативе у вези са слободом вероисповести“[40], иако је утисак посматрача управо супротан. Тако на пример, Карен Смит истиче да је „ ЕУ нарочито изолована у питањима посебно блиским Организацији исламске конференције и Афричкој групи – Средњем истоку и слободи вероисповести“.[41]

Коначно, будним посматрачима збивања у Савету није промакла селективност и лицемерје Европске уније приликом гласања, односно предлагања резолуције.

---

[37] Karen E. Smith, “The European Union at the Human Rights Council: speaking with one voice but having little influence”, *Journal of European Public Policy*, 17(2), 2010, pp. 224-241; Richard Gowan, Franziska Brantner, *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, ECFR Policy paper, September 2008; “A Missed Opportunity? The EU and the Reform of the UN Human Rights Architecture“, in Laïdi Zaki (Ed.), *EU Foreign Policy in a Globalized World*, Routledge, London, 2008.

[38] Hanna Tuominen, *The EU’s Performance at the UN Human Rights Council*, University of Helsinki, 2012.

[39] Karen E. Smith, “The European Union and the Politics of Legitimization at the United Nations”, *European Foreign Affairs Review*, 18(1), 2013, p. 71.

[40] Joint Communication to the European Parliament and the Council Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action –Towards a More Effective Approach, COM/2011/0886 final, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0886.

[41] Karen E. Smith, 2010, op.cit.

Тако Кина никад није била предмет ниједне резолуције ЕУ.[42] Такође, ЕУ је позната по томе да лако одустаје од предлога својих резолуција уколико се чини да неће имати широку подршку других чланица. Последица тога је да игра на сигурно и предлаже компромисне резолуције, које сигурно пролазе[43], са врло малим реалним дометом и утицајем на стање људских права на терену.[44] То се тешко може подвести под „лидерство", како ЕУ воли да оцени своју улогу у заштити људских права у свету. Истине ради, треба приметити и да Савет, одн. људска права *per se*, нису изолована од других органа УН нити од других политика, те да су резолуције Савета посебно пријемчиве за „поткусуривање" и „враћање дугова", тако да људска права умеју да буду талац дискусија у Савету безбедности. Таква ситуација није иманентна само Уједињеним нацијама. Познато је да у Организацији за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) људска димензија често бива место наставка обрачуна започетих у политичко-војној димензији.

6) ИЗВОР

- Akyesilmen, N., "Human Rights Mechanism Of The European Union: An Anarchic Order?", *European Journal of Economic and Political Studies*, pp. 79-106.
- Alston, P., *The EU and Human Rights*, New York, Oxford University Press, 1999.
- Benoit-Rohmer, F. et Al, *Human Rights Mainstreaming In EU's External Relations*, European Parliament, 2009.
- Borchardt, K.D, *The ABC of Community Law*, Bruseels, 2000.
- Council Decision (CFSP) 2015/260 of 17 February 2015 extending the mandate of the European Union Special Representative for Human Rights, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015D0260.
- Council Decision of 1 January 2007 determining the order in which the office of President of the Council shall be held, *OJ L1*/11.
- Council of the European Union, EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy (11855/12), 25.6.2012.
- Council of the European Union, The European Union medium-term priorities at the United Nations (2012-15), 9820/1/12, 23 May 2012.
- Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, Интеренет: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/351-reg_168-2007_en.pdf.

[42] Hanna Tuominen, op.cit.

[43] Karen E. Smith, 2010, op.cit., p. 232.

[44] Изузетак представља успех Европске уније да анимира велики број чланица Савета да изгласају чврст мандат специјалном известиоцу за Белорусију.

- Emerson, M. et Al., *Upgrading the EU's Role as Global Actor: Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Egmont – The Royal Institute for International Relations/European Policy Centre/Leuven Centre for Global Governance Studies, 2011.
- European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 12.12.2011, Com(2011) 886 Final, *Joint Communication to the European Parliament and the Council - Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action –Towards a More Effective Approach*.
- Freedman, R., "New Mechanisms of the UN Human Rights Council", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 29/3, 2011.
- Freedman, R, *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, London, Routledge, 2013.
- Gowan, R., Brantner, F., "A Missed Opportunity? The EU and the Reform of the UN Human Rights Architecture", in Laïdi Zaki (Ed.), *EU Foreign Policy in a Globalized World*, Routledge, London, 2008.
- Gowan, R., Brantner, F., "A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN", *ECFR Policy paper,* September 2008.
- Grabbe, H., *The EU's Transformative Power – Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, London, Palgrave Macmillan, 2006.
- Joint Communication to the European Parliament and the Council Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action –Towards a More Effective Approach, COM/2011/0886 final, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0886.
- MacAj, G., Koops, J., "Inconvenient multilateralism: The challenges of the EU as a player in the United Nations Human Rights Council", in Jan Wetzel (ed.), *The EU as a 'Global Player' in Human Rights?*, Routledge, London/New York, 2011.
- Rajagopal, B., „Lipstick on a Caterpillar? Assessing the New U.N. Human Rights Council Through Historical Reflection", *Buff. Hum. Rts. L. Rev*., 7, 2007.
- Redondo, E.D., "The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council: An Assessment of the First Session", *Chinese Journal of International Law*, 7(3), 2008.
- Smith, K.E., "Speaking with One Voice? European Union Co-ordination on Human Rights Issues at the United Nations", *Journal of Common Market Studies*, 44(1), 2006.
- Smith, K.E., „The European Union and the Politics of Legitimization at the United Nations", *European Foreign Affairs Review* , 18(1), 2013.
- Smith, K.E., "The European Union at the Human Rights Council: speaking with one voice but having little influence", *Journal of European Public Policy*, 17(2), 2010.
- Smith, K.E., *The European Union And The Review Of The Human Rights Council*, European Parliament, 2011.

- Spohr, M., "United Nations Human Rights Council: Between Institution-Building Phase and Review of Status", in Armin von Bogdandy and Rüdiger Wolfrum (eds.), *May Planck Yearbook of United Nations Law*, 14, 2010.
- Statement by the United Kingdom on Behalf of the European Union, Informal meeting of the General Assembly Plenary, Follow-up to the World Summit, 'The Human Rights Council: Status, Size, Composition & Membership of the Council', New York, 24.10.2005, Интернет: http://www.eu-n.europa.eu/articles/en/article_5178_en.htm.
- Tawhida Ahmed, T., Jesús Butler, I. De, I. de The European Union and Human Rights: An International Law Perspective", *The European Journal of International Law*, 17(3), 2006.
- Tuominen, H., *The EU's Performance at the UN Human Rights Council*, University of Helsinki, 2012.
- Viegas e Silva, M., "The United Nations Human Rights Council: Six Years On", *SUR - International Journal on Human Rights*, 10(18), 2013.
- Wouters et Al, *A Comparative Study of EU and US Approaches to Human Rights in External Relations*, European Parliament, 2014.
- Wouters, J., Basu, S., Bernaz, N., *The Role of the European Union in the Human Rights Council, Study for the European Parliament*, Directorate-General External Policies of the Union, November 2008.
- Wouters, J., Meuwissen, K., *The European Union at the UN Human Rights Council. Multilateral Human Rights Protection Coming of Age?*, Leuven Center for Global Governance Studies Working paper no. 126, 2013.
- Wouters, J., Meuwissen, K., "The European Union at the UN Human Rights Council. Multilateral Human Rights Protection Coming of Age?", *European Journal of Human Rights*, 2014.
- Zalewski, P., *Sticks, carrots and great expectations: Human rights conditionality and Turkey's path towards membership of the European Union*, Warsaw, Centre for International relations, 2004.
- Zaru, D., Geurts, C-M., "Legal Framework for EU Participation in Global Human Rights Governance", in Jan Wouters, Hans Bruyninckx, Sudeshna Basu and Simon Schunz (eds.), *The European Union and Multilateral Governance*, Palgrave McMillan, 2012.
- Вујачић, М., *Заштита људских права у Европској унији – првих 60 година*, у Јелена Бабић (ур.), *Годишњак УЕФ Србија 2011*, Службени гласник и Унија европских федералиста Србија, Београд, 2012, Интеренет: https://markovujacic.files.wordpress.com/2007/02/zastita_osnovnih_prava_u_evropskoj_uniji_-_prvih_60_godina.pdf.

- Горданић, Ј., „Акциони план ЕУ у области људских права и демократије за период 2015-2019“, *Европско законодавство*, бр. 54, 2015.
- Новичић, Ж., Стојановић, А., Јончић, М., „Савет УН за људска права: структура, механизми и пракса“, *Међународна политика*, бр. 1143, јул-септембар 2011.
- Петровић, В., „Реформа система заштите људских права у Уједињеним нацијама – Савет за људска права“, у Зоран Радивојевић (ур.), *Уставне и међународноправне гаранције људских права*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2008.
- Случај 11/70. 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr und Vorratstelle fur Getreide und Futtermittel. ECR 1125.
- Случај 4/73. 1974. *Nold v. Commission*. ECR 491.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Ступањем на снагу Лисабонског уговора ојачани су правни темељи ЕУ за јединственим спољним наступом. Усвајањем Стратешког оквира за демократију и људска права и пратећих акционих планова извршена је тематска приоритизација и створени предуслови за кохерентно, ефикасно и циљано спољно-политичко деловање у области људских права. Постављање Средњерочних приоритета за Уједињене нације за период 2012-2015. требало је да додатно усмери активности Уније у највећем светском политичком форуму. И поред заокруженог нормативног оквира за спољно-политичко деловање у области људских права, овде смо на на примеру учешћа ЕУ у раду Савета УН за људска права, показали да се проблеми карактеристични за њену спољну политику генерално, врло јасно осликавају и у области људских права. Ту се мисли на недовољну изграђеност и препознатост Европске уније као јединственог актера у међународним односима, делом проузроковану спорошћу да у кризним ситуацијама довољно брзо формулише заједнички став, што за последицу има да се други интерлокутори у мултилатералном окружењу и даље окрећу појединачним државама чланицама. Упркос својим јасним аспирацијама, Европска унија није успела да заузме лидерску позицију у Савету УН за људска права. Узроке тога треба тражити и у интерним и у екстерним разлозима. На интерном плану ЕУ треба да смањи дистанцу између Брисела као политичког центра одлучивања, и Женеве као места презентовања тих одлука. Предуслов тога је брже интерно усаглашавање и формулисање заједничког става, који би онда могао бити ефикасније искомуниciран са другим члановима Савета. Ту је од посебног значаја дипломатска организација ЕУ у Женеви, коју и даље карактеришу отпори држава чланица да препусте Делегацији ЕУ координацију и фактичко вођство. Последица тога је конфузија коју ЕУ одашиље и која умногоме смањује њене

капацитете да делотворније лобира. И саме дипломате из држава чланица Европске уније признају да досег њиховог утицаја може значајно бити унапређен.[45] Србија као будућа чланица ЕУ, унутар обавеза преузетих на међународном правном плану а са својим међународним кредибилитетом нарочито међу несврстаним земљама, треба да помогне да Европска унија унапреди своје односе са кључним представницима других група у Савету (Афричком групом, Јужно-америчком групом, групом Организације исламске конференције, итд), како би се повећала шансе да резолуције о темама које су од посебног значаја за остварење људских права буду коначно и изгласане.

[45] Karen E. Smith, 2010, op.cit., p. 235.

УДК: 341.231.14
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 56-57, стр. 429–438
Изворни научни рад

проф.др Љубо ПЕЈАНОВИЋ[1]

СЦЕНАРИЈСКИ МЕТОДИ ЗА УГРОЖАВАЊЕ ЉУДСКИХ ПРАВА

ABSTRACT

This paper aims to point out to the existence and frequent recourse to the dangerous scenarios by means of which someone is threatened or blackmailed by force or extortion, in order to achieve objectives and interests, whether political, military, economic or another. Scenarios as a method of achieving precisely defined goals and interests are, in fact, a system that includes the state, government representatives, citizens and all the values that are of vital interests of those who had planned to carry out targeted interest. These acts violate human rights and legal norms of the state nation. The range of potential causes, attacks, threats and disorder cause a crisis in a specially selected or a particular country or society with significantly enhanced and linked system to effect the desired result. In order the scenarios to have planned success, often a decision is made to apply the proven methods, through risk assessment, assessment of the result of a threat, vulnerability and sensitivity of the victim, as well as the estimate of the resistance and risk assessment for the performers of scenarios. So, for all these performers of scenarios they do not represent a violation of human rights, and are contrary to all the rights guaranteed to them others must respect.

Key words: conventions, laws, human rights, methods, scenarios

1) УВОД

Овим радом жели се указати на постојање и често прибегавање сценаријима помоћу којих се насилним средствима желе остварити циљеви

[1] Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад. Е-маил: pejanovicljubo@gmail.com. Ставови изречени у овом раду представљају искључиво личне ставове аутора.

супротни људским правима. Сценарији, као методи за остваривање одређених интереса политичког, војног, економског или другог карактера, у ствари представљају систем активности којима се крши правни поредак држава. Распон потенцијалних сценарија и њихов успех подразумева прибегавање значајном броју проверених начина деловања, који обухватају процену рањивости и осетљивости жртве, процену отпорности, процену ризика по извођача сценарија, и др. Предмет овог рада има за циљ да укаже на савремене сценаријске методе изазивања криза које доводе до сукоба, аката насиља и претњи преко којих се успоставља контрола над политичким актерима и преко којих се неретко успоставља контрола и над самим државама. Извођачи оваквих сценарија теже најпре да изазову, а потом и да управљају кризним ситуацијама, односно да контролишу настанак сукоба и његове штетне последице које по правилу узрокују тешке облике кршења међународног права о људским правима, међународног хуманитарног права и унутрашњег правног поретка држава.

2) ОДРЕЂЕЊЕ СЦЕНАРИЈСКИХ МЕТОДА

Да бисмо могли расправљати о постављеном проблему, најпре је неопходно дати појмовно одређење сценаријских метода. „Сценариј“ чији је корен у латинском језику значи књигу, појаву и друге радње.[2] Иако има спекулативно значење, у пракси се његов садржај условљава „већ објављеним радовима, или стварним људима и догађајима“.[3] Међутим, у пракси су могући и измишљени сценарији насиља, аката насиља који се стварно нису догодили, али који имају за циљ стварање представе о њиховој реалности. Сценаријски методи обухватају различите начине истраживања, планског научног испитивања и вршења посла у дугорочном периоду.“[4] Сценаријске методе су плански добро организоване радње и начини који треба да доведу до жељеног стања или резултата.[5] Стања и резултати се очитују у остварењу циљева који су засновани на политичким, економским и другим интересима. У контексту кршења људских права, овакве сценаријске методе најбоље су манифестоване на просторима бивше Југославије за време грађанског рата током деведесетих година прошлог века. Данашња ситуација у Србији такође указује на политичку, економску и ратну позадину, преко којих се остварују многобројни интереси и циљеви, од стране неких држава из међународне заједнице. Сваки сценарији било да је са Запада, Истока, Блиског истока, НАТО и других

[2] Љубо Мићуновић, *Речник страних речи*, Књижевна заједница, Нови Сад, 1988, стр. 457.

[3] Интернет: https://bs.wikpedia.org/wiki/scenarij

[4] Мићуновић, op.cit., стр. 299,

[5] Интернет: Hrcak.srce.hr.//file.44497

простора, има велике последице по друштво а велику корист за наручиоце, планере и извођаче *манипулативних сценарија*. Без обзира са ког простора и правца сценаријски методи долазе, мета су у већини случајева били обични грађани. У анализи проблема могу се прелиминарно дефинисати извршиоци оваквих сценарија (попут НАТО, терористичких група, обавештајних служби, сепаратиста, иредентиста и др.). С обзиром на савремене облике претњи које су повезане са интегративним и дезинтегративним процесима у свету, укључујући и приступање Србије ЕУ, сматрамо да је потребно указати на неке облике манипулативних сценарија на нашим просторима.

3) СЦЕНАРИЈСКИ МЕТОДИ ТОКОМ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА

Кад су у питању сценаријски методи током Другог светског рата, мишљења научника, тероретичара, мислилаца па и оних који се не разумеју у историју и спољну политику често су подељена и опречна. У новијем периоду објављена је маса радова везаних за Други светски рат који потпуно другачије описују историјска догађања објашњена у ранијим научним и историјским делима. Једном речју, врши се на известан начин „ревизија историје“. Тако, новозеландски истраживач и историчар Грег Халет, Други светски рат који је трајао од 1939-1945. године и у којем је учествовало око 100 милиона војника, а погинуло је око 70 милиона људи, према овом историчару био је исценирани сукоб, јединствена теорија завере коју су супер богати појединци организовали како би на хегемонистичким основама цело човечанство задржали у подређеном положају.[6]

Да су сценарији као методи прикривања Адолфа Хитлера и његових сарадника, често планирани и вршени с циљем скривања, премештања и на крају, „могућег бекства“ говоре и следеће чињенице које у даљем тексту цитирамо у изводу из познате књиге аутора Сајмона Данстена и Џерарда Вилијамса: „Сиви вук, бекство Адолфа Хитлера“:

> „Гестапо, тј. Милер је сада могао да изврши своје и Борманове планове за одвођење Фирера из Берлина- али најпре, они који су били одабрани за бекство морали су да умру (...). У поноћ 28. априла 1945. године, започело је Хитлерово бекство, Фирер и његова вољена кућа Блонди, Ева Браун, Борман, Фегелајн и још шест поузданих војника из батаљона СС гарде „Лебистандарте Адолф Хитлер“ тихо су шмугнули кроз форбункер навише,

[6] Према историчару Грегу Халету, вођа нацистичке Немачке Адолф Хитлер и лидер Совјетског Савеза Јосиф Висарјонович Стаљин, заправо су били тајни агенти који су за све време радили за Велику Британију и масонске ложе. Видети: Дневни лист „Курир“, бр. 721. од 07.02.2016. стр 16-18.

до његових приватних одаја у згради старе Рајхсканцеларије (...). Густав Вебер је био Хитлеров дублер, од 20. јула 1944 (...). Вебер је глумио Хитлера приликом последњег званичног фотографисаног појављивања, када је делио медаље припадницима Хитлерове омладине у врту Рајхсканцеларије 20.3.1945. године. Хитлерови су се преселили у Иналко њихову нову палату у јуну 1947. Иналд је био Хитлерова главна резиденција од јуна 1947. до октобра 1955. године у Аргентини. Како је одмицао јануар 1962. године, Хитлерово ментално и физичко стање се све брже погоршавало, а лице му се делимично парализовало (...). Неће још дуго потрајати. Неколико ноћи, Хитлер је имао халуцинације унакажених лица, поља прекривеним лешевима који устају да га оптуже дрхтавим покретом (...). Двадесетог фебруара 1962. године, у подне седамдесетогодишњи Хитлер се срушио док су му његова два старатеља помагали да оде у купатило. Три сата касније имао је шлог који му је парализовао леву страну тела. После немирне ноћи, диктатор је склизнуо у кому. Тринаестог фебруара 1962. године, у 15. часова др Леман се уверио да више нема нити једног дана живота."[7]

4) СЦЕНАРИЈСКИ МЕТОДИ РАЗБИЈАЊА СФР ЈУГОСЛАВИЈЕ

Амерички истраживач Фил Батлер доказивао је својевремено да су бившу СФР Југославију (СФРЈ) и СР Југославију (СРЈ), планираним акцијама разбили амерички председници Роналд Реган, Џорџ Буш и Бил Клинтон. Циљ таквог сценарија било је сузбијање југословенске конкуренције западним земљама и пауперизација становништва. Крајњи циљ био је отимање југословенских природних богатстава. Овај експерт је проценио да би СФРЈ за исвестан период свакако постала једна од регионалних сила због чега је, као таква морала на време нестати… Преко југословенског случаја спроведен је сценаријски експримент разбијања и преузимања националне економије од стране мултинационалних компанија. Планирање разбијања СФРЈ датирају још од шездесетих година прошлог века, да би крајем осамдесетих када је СФРЈ имала једну од најпрогресивнијих стопа економског раста, тај план доживео кулминацију. Наставак рата другим средствима уследио је након разбијања СФРЈ деведесетих година, али сада против Републике Србије. У разбијању Србије значајну улогу имала је америчка администрација која је помагла и подстрекавала побуњене иредентисте и сепаратисте са Косова и Метохије.

[7] Сајмон Данстен, Џерард Вилијамс, *Сиви вук, бекство Адолфа Хитлера*, Admiral Buks, Београд, 2012, стр. 312-313. Наведени случај представља очигледан пример примене сценаријских метода и то могуће, тзв. лажних сценарија. Познато је наиме, да је Руска армија дошла до наводних остатака Хитлера и Еве, али да је анализом ДНК 1947. године објавила да пронађени остаци нису показали идентичност са њима.

Сценаријски методи рада на терену најочитији су кроз терористичке активности тзв. Атлантске бригаде која се борила на страни ОВК и бројала је око 400 професионалних бораца. Лажни сценарији на КиМ обухватали су прљаву ратну пропаганду и ширење лажи о геноциду над косовским Албанцима.[8] Изнећемо ради илустрације неколико примера:

Сценарио у селу Рачак на Косову и Метохији под називом „Масакар у Рачку"

Овај сценариј извеле су обавештајне службе и ангажовани пропагандни стручњаци за овакве активности. „Масакар у Рачку" је назив за убиство великог броја косовских Албанаца, приликом напада српских снага на село Рачак 15.01.1999. године. Тог дана у Рачку је према извештајима Human Watch, ОЕБС, CITY и др., наводно убијено 45 мештана углавном одраслих мушкараца и две жене, један дечак и неколико стараца, затим је погинуло десетак припадника ОВК уз констатацију да ниједан српски полицајац није погинуо. С друге стране, према подацима оружаних снага Републике Србије, радило се о припадницима косовских сепаратистичких оружаних снага. Савет безбедности Уједињених нација осудио је масакар косовских албанаца у Рачку и Рачак је изазвао битан преокрет у односима међународне заједнице према рату на Косову и довео је до НАТО интервенције исте године. Сценаристи су за напад на Рачак извели припадници снага полиција САЈ и ЈСО, а нападом је руководио Горан Радосављевић Гури. Шеф мисије ОЕБС Вилијам Вокер пензионисани војни генерал и стручњак за сценарије посетио је место злочина, осудио масовно убиство и позвао Међународни суд да истражи масакар."[9] Иако су представници српских власти и полицијских снага демантовали и доказивали да су у питању сценарији и да су на место тзв. *злочина* донети лешеви погинулих Албанаца у борбама на КиМ, представници међународне заједнице су све то занемарили и осудили Милошевићев режим након чега је бомбардована СРЈ 1999. године. Дакле, и овај сценарио је био веома осмишљен и друго планиран (организовао га је г. Вокер), како би се убедила међународна заједница и политичке структуре, да је употребљена прекомерна сила на овом простору и да би се извео акт насиља над Србијом бомбардовањем из ваздуха, иако је овај акт планиран још седамдесетих година прошлог века. Дакле, сценарио у селу Рачак је испланиран до детаља као злочин над албанским народом и исти је извела америчка обавештајна служба уз помоћ припадника ОВК. Поменути сценариј је био повод за агресију на СРЈ и обарање тадашњег политичког руководства Србије.[10]

[8] Дневни лист „ Курир", бр.740. 27.2.2016, стр. 8-9.

[9] Интернет: https://wikpedia.org/wiki /masakar u Račku

[10] Уз наведено, југословенски сценарио укључивао је и испитивање муниције са осиромашеним уранијумом што је, поред диоксидног рата, био један од циљева

Сценарио на пијаци Маркале у Сарајеву

Пример лажног сценарија представља подметање бомбе на пијаци Маркале у Сарајеву 5. фебруара 1994. године, када је убијено 69 а рањено око 200 људи. Након овог догађаја који је планиран и организован од стране западних служби, председник Босне и Херцеговине, Алија Изетбеговић сазвао је конференцију за штампу на којој је изнео став да се Бошњаци осећају осуђеним на смрт. Српско руководство је демантовало учешће у наведеном онерозном догађају поричући било какву одговорност."[11] Према схватању аутора овог текста, у ствари је посреди следеће: „У једном подруму у центру Сарајева у којем су муслиманске снаге током рата држале минобацаче разорног калибра, припадници УН су недуго по експлозији на пијаци Маркале 5.2.1994. године, открили минобацаче ручне израде који су по карактеру одговарали бацачу из којег је испаљен хитац који је убио 68 а ранио 198. људи. Наређење је издао лично Алија Изетбеговић."[12] Након изведеног сценарија, оптужене су српске снаге за ово насиље и то је био повод за НАТО бомбардовања српских снага у Хаџићима и Хан Пијеску. Исто је учињено уз договор Алије Изетбеговића са обавештајним службама у Сребреници где је изведен сличан сценарио који је потом довео до злочина који је сам по себи за сваку осуду, без обзира на чињеницу шта је био повод и ко је био непосредни његов извршилац. Међутим, анализа догађаја и чињеница указује да злочина не би ни било да није било сценарија западнообавештајних служби.

5) АКТУЕЛНИ СЦЕНАРИЈСКИ МЕТОДИ

У новијем периоду постоје многобројни сценаријски методи помоћу којих долази до угрожавања људи и њихових фундаменталих права и слобода. У наставку рада поменућемо неке за које сматрамо да могу бити интересантни за читалачку публику, а који су по себи значајни и за шире европско окружење коме Србија тежи.

бинбардерске акције против Војске Југославије зацртаних још августа 1998. године. Отуда би било неопходно утврдити какву продорну моћ осиромашени уранијум има при практичним ратним операцијама, какав му је ефекат на живу силу и природну околину и да ли се на тај начин САД могу ослободити хиљада тона осиромашеног уранијума као отпада који немају где да безбедно лагерују. Видети: Пејановић Љубо, Последице НАТО агресије на СРЈ, Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, *Civitas*, бр 9, 2015, стр.46-47.

[11] Интернет: www.como.ch/sj_pitanje.htm

[12] Извештај, Маркале 79283.08.11.2012. затим 88795 17.2.2014.

Сценарио са вирусом ЗИКА

У савременим условима које карактеришу различите пандемије, са многобројним заразним болестима међу којима је и Зика вирус, свет упорно манипулише градећи опасне сценарије за опстанак људске врсте. Многи вируси, бактерије и друге болести неретко се користе у свхру манипулације. Иако су настале у лабораторијским условима, болести се шире смишљено и из епрувета у сврху реализације глобалистичких идеја о смањењу становништва на Земљи. Примера ради, америчка фондација власника Бил Гејтса основни је кривац за наведену опаку заразну болест која је произведена вештачким путем и која је раширена у Бразилу у земљи са прекомерним бројем становника. Наиме, према средствима информисања фондација Била Гејтса уплатила је 2010. године британској биотехнолошкој компанији „Окситек" средства да развије генетски модификоване азијске тиграсте комарце *(Ades albopicus).* „Од појаве вируса до фебруара 2016. Године 5000 трудница у Венецуале заражено је Зика вирусом."[13] „Панику широм света изазвала је мистерија о завери појавом Зика вируса, за којег су стручњаци обелоданили да преставља претњу људској раси преко пројекта депопулације планете у чијем је садржају и ГМО."[14] Тај пројекат је имао успеха, а последица је велики број оболелих од вируса са знатним бројем жртава."[15]

Сценарио са мигрантском кризом на Блиском истоку

Други важан савремени сценарио који би ваљало узети у разматрање, представља сценарио изазван мигрантском кризом на Блиском истоку. Овај сценарио очигледно има разарајуће ефекте за стабилност Европске уније због чега су неке чланице биле приморане да суспендују Шенгенски споразум. Раздор у Европској унији зачет је неслагањем влада Пољске, Словачке, Чешке и Мађарске са мигрантском политиком Немачке. Немачка канцеларка Ангела Меркел залаже се и данас за слободан и отворен прихват миграната, што је по себи неприхватљиво за многе чланице Европске уније. Транзитне земље попут Македоније, Србије, Хрватске и Словеније, заједно са Аустријом, потписале су споразум према којем су пооштрене контроле порекла миграната, при чему су на границама ових земаља затворени сви илегални прелази. Бивши председавајући ЕУ Жан Аселборн, изјавио је да се овим поступком више не ради о кризи већ се сигурно креће у анархију. Кад се ради о притиску емиграната на поједине земље, највећи терет претрпеле су Аустрија, Немачка и Шведска, док су Велика Британија и Француска изразиле бојазан у односу на трошкове кризе

[13] Дневни лист Информер, бр. 1153 од 15-16.02.2016. стр. 14.

[14] Дневни лист Курир, бр. 734. до 21.02.2016. стр. 16-17.

[15] Дневни лист Информер, бр.1145, од 05.02.2016. стр. 13.

и претње колапса на Шенгенски режим граница.[16] Обзиром да је дошло до промене односа уласка миграната, најављене су нове колоне и хиљаде миграната из Турске, Албаније преко Грчке, Косова и Метохије, а затим у централну Србију. У овом тренутку у Грчкој је заробљено око 20.000 миграната који чекају тренутке за покрет преко Србије.[17] Наведени сценарио са кризом на Блиском истоку дуго је планиран од стране САД-а и Саудијске Арабије. Још током 2008. године, две земље су сачиниле овај сценарио у циљу изазовања мигрантске кризе у Европи, уз цепање територије Сирије и стављања исте под сопствену контролу.[18] Нажалост, овај сценарио није окончан и он ће ће трајати и све више ће оптерећивати односе између европских земаља, САД-а и земаља исламског света.

6) ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА

Европска конвенција о заштити људских права и фундаменталних слобода, још позната као Европска конвенција о љдским правима, донета је у Риму 04.11.1950. године. У периоду од 1950-2004. године, Конвенцију је потписало 46 земаља. Потписивање је означило прихватање обавеза поштовања људских права слобода, као и признавање надлежности Европског суда за људска права у Стразбуру у Француској који је установљен Европском конвенцијом. Подсећања ради, предметна Конвенција уређује питања следећих права и слобода: право на живот (чл. 2); забрана мучења, нечовјечног рада (чл. 4); забрана ропства и принудног рада (чл. 5); право на слободу и сигурност (чл. 5); кажњавање само на основу закона (чл. 7); право на поштовање приватног и породичног живота (чл. 8); слобода мисли, савјести и вјероисповести (чл. 9); слобода изражавања (чл. 10); слобода окупљања и удруживања (чл. 11); право на склапање брака (чл. 12); право на дјелотворни правни лијек (чл. 13) и забрана дискриминације (чл. 14). Међутим, постоје и друга права која су регулисана протоколима уз Конвенцију (протоколи 1, 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. и 14).[19] У вези са напред наведеним истраживањем, важно је уочити да гарантована права у примени претходно поменутих сценаријских метода нису поштована, већ је често долазило до њиховог отвореног кршења, у најмању руку до угрожавања од стране пропадника војних алијанси попут НАТО пакта, страних обавештајних служби, паравојних група, па и војних и полицијских снага које су непосредно учествовале у оружаних сукобима на нашим подручјима. Логично би било поставити питање зашто долази до угрожавања

[16] Дневни лист Блиц, бр. 6838. од 27.2.2016. стр. 6-8.

[17] Дневни лист Информер, бр. 1163. Од 27-28.02.2016. стр. 8-9.

[18] Ibid., стр. 14-15.

[19] https://bs.wikpedia,org/.../Evropska_konvencija_o_ljudskim pra...

основних права и слобода од стране оних који сачињавају сценаријске методе? Сматрамо да је за правилну примену усвојених стандарда о људским правима потребно у сваком појединoм случају испитати поводе и разлоге који мотивишу састављаче и извшиоце сценарија да делују супротно међународном праву, па отуд и европским стандардима о људским правима. Коначно, састављачи и извшиоци сценаријских метода усмерених против гарантованих љуских права и слобода не би смели остати некажњени, без обзира на мотиве свог деловања.

7) ИЗВОРИ

- Данстен, Сајмон, Вилијамс, Џерард, *Сиви вук, бекство Адолфа Хитлера,* Адмирал Букс, Београд, 2012.
- Дневни лист "Блиц", бр.6838. од 27.2.2016.
- Дневни лист „Информер", бр. 1163. Од 27-28.02.2016.
- Дневни лист „Курир", бр.734. до.21.02.2016; бр.740. од 27.2.2016.
- Извештај, Маркале 79283.08.11.2012. затим 88795 17.2.2014.
- Интернет: Hrcak.srce.hr.//file.44497
- Интернет: https://bs.wikpedia,org/.../Evropska_konvencija_o_ljudskim pra...
- Интернет: https://bs.wikpedia.org/wiki/scenari
- Интернет: https://bs.wikpedia.org/wiki/scenarij
- Интернет: https://wikpedia.org/wiki /masakar u Račku
- Интернет: www.como.ch/sj_pitanje.htm
- Мићуновић, Љубо, Речник страних речи, Књижевна заједница, Нови Сад, 1988.
- Пејановић, Љубо, Последице НАТО агресије на СРЈ, Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, 2015, Цивитас бр 9, стр. 46-47.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Савремени свет, савремени услови живота са собом су донели и савремене сценаријске методе угрожавања основних људских права и слобода. Балкан као раскршће интересних зона великих сила одувек је био мета за све врсте сценаријских манипулација које су имале за циљ изазивање сукоба кроз грађанске ратове, окупације и анексије територија, уз прекомерну употребу силе и претње. У раду се излажу тзв. *спекулативни сценарији* као методи изазивања страха различитим облицима и методима директних и индиректних претњи и кажњавања. За Србију која тежи заједници са Европском унијом овакви сценарији нису прихватљиви јер стварају услове за

могућности нове сукобе и поделе. Обавештајни рад кроз субверзивне делатности страних служби остварио је у претходном периоду велике социјалне поремећаје на овим просторима припремајући терен за нове акте насиља. Да би српски народ као жртва таквих сценарија имао могућност да адекватно одреагује, он мора да се наново организује и да изгради потпуно нови социјални, политички и сигурносни систем којим ће предупредити све налогодавце, финансијере и тзв. „вернике" који подржавају дезинтеграцију и разградњу његовог државотворног поретка. Овај поредак мора се темељити на поштовању основних људских права и слобода, јер без тога на нормативном плану неће бити могуће одбранити националне интересе од спекулативних и лажних сценарија којима Србија јесте и којима може бити изложена у наредном периоду – упркос њеној јасно израженој жељи за приступањем Европској унији.

Најновије публикације Европске уније доступне на Интернету

A digital single market in Europe: Bringing down barriers to unlock online opportunities / European Commission, Directorate-General for Communication. - 1. 874. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Consumers: Putting the consumer first / European Commission, Directorate-General for Communication. - 1. 874. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Employment and social development in Europe: Quarterly review Summer 2016 / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. - 1. 874. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Evaluation of the EU youth strategy and the Council recommendation on the mobility of young volunteers across the EU: Final report / Final report. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Horizon 2020: Societal challenge 5 'climate action, environment, resource efficiency and raw materials' : advisory group recommendations : programming period 2018 – 2020 / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. - 1. 874. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2015.

Open innovation, open science, open to the world: A vision for Europe / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. - 1. 874. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Promoting reading in the digital environment / European Commission, Directorate-General for Education and Culture. - 1. 874. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Promotion of renewable energy sources in the EU: EU policies and Member State approaches : in-depth analysis / European Parliament, Directorate-General

for Parliamentary Research Services. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Regional innovation ecosystems: Learning from the EU's cities and regions / Committee of the Regions of the European Union. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016. – 284 стр.

Regulation of labour market intermediaries and the role of social partners in preventing trafficking of labour / Eurofound — European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

The direct and indirect impacts of EU policies on land / EEA — European Environment Agency. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Tips for users of chemicals in the work place: A short guide for users of chemicals in the workplace on how to get the most from the classification and labelling information you receive / ECHA — European Chemicals Agency. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Trade: Free trade is a source of economic growth / European Commission, Directorate-General for Communication. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Ана Вукићевић

Најновије публикације Савета Европе

Bookmarks - A manual for combating hate speech online through human rights education - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -212 p .

This revised edition of Bookmarks has been revised in order to include more information and activities about the Guide to Human Rights for Internet Users ,updated information about the No Hate Speech Movement youth campaign and practical proposals of workshops to combat hate speech in both formal and non-formal education context.

The work of the Council of Europe for democracy is strongly based on education: education in schools, and education as a lifelong learning process of practising democracy, such as in non-formal learning activities. Human rights education and education for democratic citizenship form an integral part of what we have to secure to make democracy sustainable.

Hate speech is one of the most worrying forms of racism and discrimination prevailing across Europe and amplified by the Internet and social media. Hate speech online is the visible tip of the iceberg of intolerance and ethnocentrism. Young people are directly concerned as agents and victims of online abuse of human rights; Europe needs young people to care and look after human rights, the life insurance for democracy.

Bookmarks is published to support the No Hate Speech Movement youth campaign of the Council of Europe for human rights online. Bookmarks is useful for educators wanting to address hate speech online from a human rights perspective, both inside and outside the formal education system. The manual is designed for working with learners aged 13 to 18 but the activities can be adapted to other age ranges.

Combating gender stereotyping and sexism in the media. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -6 p .

> *"All nations have their own traditions, and gender stereotypes are part of it. But it is good to remember that they are made by people and can be reformed by people."*
>
> Tarja Halonen,
> Former President of the Republic of Finland

Council of Europe Convention against trafficking in human organs and explanatory report . - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -60 p .

Trafficking in human organs is an emerging criminal activity which presents a clear danger to both individual and public health, while breaching human rights and fundamental freedoms. The Council of Europe Convention against Trafficking in Human Organs seeks to protect individual rights by addressing this illegal act from a criminal law perspective. The Convention aims to tackle this crime both at national and international levels by harmonising national legislation, identifying the various offences that constitute trafficking in human organs and laying down the foundation for more efficient cross-border co-operation. It also covers preventive measures and the legal situation of the victims. Wide accession to the Convention is essential in the fight against a crime that is, more often than not, transnational in scope.

Gender equality and the media at national level: Compilation of good practices from member states. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -50 p .

Media has a significant impact on social and cultural norms relating to women and gender. Combating gender stereotypes in and through media is therefore much more than an issue concerning women, it is a matter of realising democracy.

Gender Equality Commission: Handbook on the implementation of Recommendation CM/Rec(2013)1 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on gender equality and media . - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -58 p .

Despite the progress of gender equality in Europe, the participation of women in media processes is still lagging alarmingly. On both the internal front, in access to decision-making posts and improved working conditions within media companies, and the external front, in media content, women are the victims of a continuing lack of representation. This not only deprives most of them of equal treatment and opportunities, but also adds to the impression among the general public that they are still tied to their traditional roles despite their increasingly tangible contribution to Europe's economic and political life.

Are the media just a mirror of society and of the under-representation from which women sufer at many levels?

Report of the 1st Conference of the Council of Europe Network of National Focal Points on Gender Equality - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -30 p .

There are no "one-size-fits-all" solutions that could be used for drawing up recommendations in order to improve the situation in the member states of the Council of Europe. It is true for both the existing legislation in the countries and

the state of women representation in the decision-making in the media. In this sense, we have to be cautious not to step onto the path of overregulation.

It would be advisable for the media organisations in respective countries to look into the issue vis-a-vis its own code of ethics and/or conduct and suggest avenues for its improvement. Sharing of best practices among the member states of the Council of Europe could serve as the basis for any guidelines that might be put forward to tackle the issue.

The Landscape Award Alliance of the Council of Europe (European spatial planning and landscape, No.103)- Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -160 p .

The European Landscape Convention was adopted under the auspices of the Council of Europe with the aim of promoting the protection, management and planning of European landscape and organising European co-operation in this area. It is the first international treaty covering all aspects of landscape. It applies to the entire territory of the contracting parties and covers natural, rural, urban and peri-urban areas. It concerns landscapes that might be considered outstanding, commonplace or deteriorated.

The convention represents an important contribution to achieving the Council of Europe's objectives, namely to promote democracy, human rights and the rule of law, as well as to seek common solutions to the main problems facing European society. By taking into account landscape, culture and nature, the Council of Europe seeks to protect the quality of life and well-being of Europeans in a sustainable development perspective.

The Landscape Award, set up by the convention, recognises exceptional accomplishments in this area and make people aware of the importance of the landscapes.

The history of youth work in Europe, Volume 5 - Autonomy through dependency – Histories of co-operation, conflict and innovation in youth work - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -190 p .

The "History of youth work in Europe" series aims to achieve better understanding of current challenges in youth work and youth policy. Volume 5 addresses questions like: How have government policies and administrative practices over the past few decades affected youth work? What kind of strategies has youth work developed to react to them and to create a positive space for work with young people? Can educational approaches of youth work, like social pedagogy, help mediate between young people in their ever-changing lives and society? Co-operation between youth policy, youth research and youth work has been called "the Magic Triangle" – but is the magic still there?

443

This publication discusses these and other topics from a variety of perspectives. The authors come not only from Europe, but also from the USA, Australia and South Africa, providing a refreshing, comparative reflection on youth work issues and opportunities, which is revealed to be global in nature. They also have diverse and varied backgrounds in youth research, youth work, youth policy making and youth worker training. This comparative historical perspective puts some of the pieces of the "youth work puzzle" together, while many are left unconnected. It also becomes apparent that there is an element of randomness in the historical development of youth work. Many structures, policies, approaches and methods are not "historically necessary". Rather, many things could have come out differently. This volume on the history of youth work provides many readings: it provides a rich collection of national youth histories to complement a nd build upon the four earlier volumes, and histories and analyses of youth work for readers to compare with their own experience, sharpen their critical view and inspire their thinking.

The politics of heritage regeneration in South-East Europe- Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -188 p .

Recent developments in cultural heritage policy and practice in South-East Europe.

Since 2003, the Council of Europe–European Commission joint initiative known as the "Ljubljana Process: rehabilitating our common heritage" has set out to unlock the potential of the region's rich immovable cultural heritage, working with national authorities to accelerate the development of democratic, peaceful and open societies, stimulate local economies and improve the quality of life of local communities.

In 2003, the region was overcoming the effects of the traumatic transition to a market economy. Since then, it has been hit hard by the economic crisis of 2008, and more recently by an unprecedented migration crisis. Despite the challenges facing the region in the field of cultural heritage, the present situation can be seen as an opportunity to use the lessons learned from the Ljubljana Process to avoid the traps laid by the cumulative and sometimes inconsistent heritage-protection legislation of the past 60 years, overcoming the legacy of the top-down approach that privileges the "high art" canon rather than the local heritage that reflects the culture of everyday life and which often means more to most people. The authors suggest that selecting from innovative practice elsewhere could make heritage management smarter so that it more directly meets the needs of modern society and individual citizens.

This volume reflects the views of international experts involved in the joint initiative and complements earlier studies on the impact of the Ljubljana Process by experts from within the region (Heritage for development in South-East Europe, edited by Gojko Rikolović and Hristina Mikić, 2014) and from the London School of Economics and Political Science (The wider benefits of investment in cultural heritage. Case studies in Bosnia and Herzegovina and Serbia, edited by Will Bartlett, 2015).

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. и europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

«Online» верзије «зелених» и «белих» књига Европске комисије почев од 1995. године («зелене» књиге), одн. 1993. године («беле» књиге)

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Комплетна верзија Агенде 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Закључци Европског савета.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

ec.europa.eu/eurostat.htm

Полазне странице службе за статистику ЕУ. између осталог, приступ подацима о пољопривреди, трговини и регијама.

Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm

Приступ документима Европског парламента, Савета и Комисије са регистром ради лакшег претраживања, као и текстовима правних аката. Овде је могуће пронаћи и линкове са правним прописима држава чланица.

Научне «online» понуде

www.eiop.or.at/eiop

European Integration online Papers (EIOP): (политичко-) научни чланци који обрађују теме европске интеграције.

www.iue.it/EUI_WP.html

Радни папири појединих секција Европског високошколског института у Фиренци, по правилу као комплетне верзије.

www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpapers_de.html

Max-Planck институт (MPI) за друштвена истраживања у Келну: радни папири као полазна основа за дискусију у вези са многобројним аспектима европске политике.

www.sv.uio.no/arena

Arena Newsletter (Advanced Research on the Europeanization of the Nations State): Научни чланци који се баве темама европске интеграције.

www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html

Правни Žan Mone-Papers Harvard Law School.

www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html

Страница Европског високошколског института са линковима који упућују на «online» радни материјал.

www.deutsche-aussenpolitik.de

Пројекат универзитета у Триру у вези са немачком спољном политиком са недељним сажецима, националним и међународним саопштењима за штампу, документима и анализама

Виртуелне библиотеке

ec.europa.eu/libraries/doc/index_en.htm

Библиотека европске Комисије са линком ка ECLAS бази података централне библиотеке (укупно око 400.000 наслова књига).

europa.eu.int/comm/dg10/university/euristote/index_en.html

EURISTOTE: база података са дисертацијама у вези са европском интеграцијом, делом са краћим сажецима.

www.arc.iue.it/eharen/Welcoen.html

EURHISTAR: база података историјског архива Европске уније у Фиренци.

www.iue.it/LIB/Welcome.html

Библиотека Европског високошколског института у Фиренци.

www.uni-mannheim.de/users/ddz/edz/biblio/opac.html

Библиотека Европског документационог центра на универзитету у Манхајму.

Сајтови и приватне странице са линковима

eiop.or.at/euroint

EuroInternet: систематично конципирана и стално актуализирана страница са више од 1.000 линкова, делом и ка страницама са евро-критичким садржајем.

www.europa-digital.de

Europa-Digital: актуелне информације али и дубље анализе и досијеи.

www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html

Библиотека Berkeley-Универзитета са многобројним линковима ка свим тематским областима ЕУ.

www.europaportal.net

Приватни сајт са линковима, чланцима који обрађују актуелне теме и рецензијама књига о ЕУ.

www.clickfish.com/clickfish/guide-area/pp/pg/eu

Приватни сајт са основним информацијама о ЕУ, актуелним прилозима и дискусионим форумима.

www.europeanaccess.co.uk

Британски ЕУ-сајт са списком линкова и могућношћу претраживања (комерцијална понуда)

www.euractiv.com

Сајт са линковима ка органима ЕУ, државама и регијама, предузећима, невладиним организацијама итд. Свакодневно актуелизоване вести.

Студије и студијска понуда у вези са ЕУ

www.ecsanet.org/ odn europa eu. int/comm/dg10/universitz/3cycle/index_en.html

Преглед студијских група у вези са европском интеграцијом у оквиру постдипломских студија.

www.coleurop.be

Европска универзитетска предавања у Бриђу и Натолину.

www.ieu.it

Европски високошколски институт у Фиренци.

www.ecsanet.org/whoswho.htm

European Community Studies Association (ESCA): Списак чланова и академика који држе предавања и објављују истраживања у веуи са европском интеграцијом.

www.politik-international.de

«Online» предавања «Европска политика» универзитета у Штутгарту.

europa.eu.int/comm/education/ortelius.html

Ortelius: база података Комисије са списком адреса и наставним плановима европских универзитета.

www.epsnet.org

Међународни пројекат са циљем израде прегледа свих студијских понуда у вези са европском интеграцијом.

Гордана ТЕРЗИЋ

Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду

Библиотека Института за међународну политику и привреду поседује преко 150.000 наслова књига, часописа и докумената што је чини једном од највећих у Србији из области међународних односа. Осим Центра за европску документацију Библиотека у свом саставу има и Фонд књига, часописа и приручника, и Документацију међународних организација.

У Србији документацију и публикације које издају институције Европске уније можете наћи у Библиотеци Института за међународну политику и привреду, будући да је Библиотека Института за међународну политику и привреду депозитарна библиотека Европске уније за Србију. У оквиру Библиотеке Института основана је посебна организациона јединица, Центар за европску документацију, који се стара о документацији и публикацијама ЕУ. Центар прикупља, обрађује и даје на коришћење документа и друге публикације Европске уније.

У Центру за европску документацију постоје све важније информације о ЕУ од интереса за кориснике из Србије.

Главни корисници документационог фонда Центра за европску документацију су научни радници, универзитетски наставници, постдипломци, студенти и стручњаци из правосуђа, државне управе и привреде.

Главне публикације које Центар редовно добија су:

а) „Службени лист Европских заједница" (*Official Journal of the European Communities*), у коме се објављују сви нормативни акти које усвајају органи Европске уније, као и одлуке Европског суда правде (*European Court of Justice*), и многи појединачни акти;

б) годишњи извештаји о раду Европске уније;

в) годишњи извештаји по појединим областима, као што су пољопривреда, индустрија, енергетика, статистика, социјална питања и друго;

г) часописи и монографије које издају органи и установе Европске уније.

Видети у прилогу:

(а) Списак најновијих монографија; и

(б) Списак периодичних публикација ЕУ.

Адреса Центра за европску документацију:

Института за међународну политику и привреду, 11000 Београд, Македонска 25//I; телефон: 381-11-3373-633; телефакс: 381-11-3373-835.

Internet site: http://www.diplomacy.bg.ac.rs.

E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs.

Особе за контакт: госпођа Гордана Терзић, шеф Библиотеке Института, госпођица Ана Вукићевић, библиотекар

телефон: 381-11-3373-320;

E:mail: gordana@diplomacy.bg.ac.rs

anav@diplomacy.bg.ac.rs

УПУТСТВО ЗА САРАДНИКЕ

- *Европско законодавство* је специјализовани научни часопис из области права и политике Европске уније.
- Часопис излази у континуитету тромесечно, четири пута годишње или два пута годишње у по два волумена (две свеске).
- Часопис објављује само рецензиране ауторске прилоге.
- Прилози који се достављају ради објављивања морају представљати резултате сопствених или заједничких истраживања.
- Аутори су дужни да поштују ауторска права трећих лица.
- Прилози који су већ објављени под истим или сличним називом у другој публикацији неће бити објављени осим изузетно и под условом да редакција часописа оцени да њихов квалитет може бити од користи за унапређење научноистраживачке делатности и да тиме заврђују да буду објављени у целини или изводу уз поштовање свих ауторских права и права на интелектуалну својину. У поменутом случају, у фусноти на насловној страни наводи се извор из којег је прилог преузет.
- Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

Упутство за писање чланака

С обзиром на значај часописа за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, прилози који обрађују поједине нормативне акте и праксу органа Евроспке уније морају бити типског карактера. Од аутора се захтева да се код писања и достављања ауторских прилога придржавају следећих правила:

1. Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту *Times New Roman* ћирилица *(Serbian – Cyrillic)* (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна). Текст се равна са обе маргине *(Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified),* не треба делити речи на крају реда на слогове. Све стране треба да буду нумерисане.
2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.

3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (*Bold*), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напомени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажеци (апстракти), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажеци садрже термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има до 250 речи и треба да стоји између заглавља (наслов, имена аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка. Чланак мора имати сажетке на српском и на енглеском језику. За сажетке на енглеском језику мора се обезбедити квалификована лектура, односно граматичка и правописна исправност.
6. Ако је језик рада српски, веома је пожељно је да се сажетак на енглеском језику даје у проширеном облику, као тзв. резиме. Посебно је пожељно да резиме буде у структурираном облику. Дужина резимеа може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.
7. Сажетак мора садржати и кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиће и поднаслови. Пожељено је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднаслове који носе наслове: *1) СВРХА; 2) МЕРЕ ЕУ; 3) САДРЖАЈ; 4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ; 5) ИЗВОРИ* (Invocatio legis, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа" ЕУ или други званични извор). *6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУЛИКУ СРБИЈУ.*
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (*Bold*), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).
12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.

13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

а) Монографије

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic*-у), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно p. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или pp. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака пре и после (нпр. стр. 123–245; pp. 22–50).

Када се наводи зборник радова на српском језику који је приредила једна особа, ставља се (ур.) или (прир.) са тачком у оба случаја. Са друге стране, када се ради о више уредника монографије на српском језику ставља се (урс), без тачке.

Када се наводи приређени зборник радова на енглеском језику који је приредило више приређивача, иза имена приређивача се у заградама ставља (eds), без тачке. Ако се ради о једном приређивачу, ставља се (ed.), са тачком.

б) Чланци у научним часописима

Пуно **име и презиме аутора**, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic*-у), број тома, број издања, стр. (или pp.) од-до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

в) Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic*-у) датум — написан арапским бројевима, број стране/страница.

г) Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или **службено гласило у коме је документ објављен** (у *italic*-у, број тома, број издања, место и годину издања.

д) Навођење извора са Интернета

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укуцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **op. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", op. cit., p. 879). **Ibid.** или ibidem користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. Ibid., стр. 11).

* * *

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,

Институт за међународну политику и привреду,

Македонска 25, 11000, Београд или на
e-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

Редакција

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1 (2002) –. – Beograd : Ministarstvo pravde Republike Srbije : Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2002 –. – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog zakonodavstva – ISSN 1450-6815. – Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

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:

Миленко Ђелетовић, *Управљање финансијама јавног сектора*, брошировано, 2016, 306 стр.

Дипломатија и култура Србије: стање и перспективе, зборник радова, Бранислав Ђорђевић, Видоје Голубовић (прир.), брошировано, 2016,

Ивона Лађевац, *Међународно-правни субјективитет Европске уније*, брошировано, 2016, 100 стр.

Драган Ђукановић, *Балкан на постхладноратовском раскрићу (1989–2016)*, брошировано, 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.) брошировано, 2015, 330 стр.

Савремени тероризам, Бранислав Ђорђевић (ур.), тврд повез, 2015, 520 стр.

Драган Петровић, Ана Јокић, *Енергетска политика Русије*, брошировано, 2015, 240 стр.

Србија, регион и Европска унија, зборник радова, Драган Ђукановић, Александар Јазић и Милош Јончић (прир.), брошировано, 2015, 380 стр.

Ана Јовић-Лазић, *Односи између Европске уније и Руске Федерације – крај XX и почетак XXI века*, брошировано, 2015, 384 стр.

Брано Миљуш, *Европска унија – најуспешнија интеграционистичка политика Европе*, брошировано, 2015, 320 стр.

Сања Јелисавац Трошић, *Преговори у оквиру ГАТТ и СТО*, брошировано, 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.