

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

59/17



Београд, 2017.

ИНСТИТУЦИЈЕ

ЗАКОНОДАВСТВО

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА,
ПРЕДУЗЕТНИШТВО

ФИНАНСИЈЕ

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА
ПОЛИТИКА

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

ЗДРАВСТВЕНА ПОЛИТИКА

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

ЉУДСКА ПРАВА

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XVI, бр. 59, јануар-март 2017.

Издавач

Институт за меѓународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

Проф. др Бранислав ЂОРЂЕВИЋ,
директор

Главни и одговорни уредник

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

Заменик главног и одговорног уредника

Проф. др Добрица ВЕСИЋ

Секретар

Др Ненад ВАСИЋ

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 Ѓирило 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 меѓународну 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 Јорџос ЛЕВЕНТИС, Универзитет Уједињених нација,
Форум за међународну безбедност, Левкозија, Кипар
Др Михаил М. ЛОБАНОВ, Економски институт,
Руска академија наука, Москва, Русија
Проф. др Јоаким БЕКЕР, Институт за међународну економију и развој,
Бечки универзитет за економију и бизнис, Аустрија
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, Институт за упоредно право, Београд
Проф. др Владимир ГРЕЧИЋ, Институт за међународну политику и привреду
Проф. др Драгољуб ТОДИЋ, Институт за међународну политику и привреду
Проф. др Перо ПЕТРОВИЋ, Институт за међународну политику и привреду
Др Розита ЛЕВИ

Др Јован ЂИРИЋ, Судија Уставног суда Републике Србије
Др Драган Петровић, Институт за међународну политику и привреду
Др Анђела ЂУКАНОВИЋ, Институт за међународну политику и привреду
Мср Невена СТАНКОВИЋ, Институт за међународну политику и привреду
Милош ЈОНЧИЋ, Институт за међународну политику и привреду

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

„Донат граф доо”, Београд

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

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 59, 2017.

Год. XVI

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор	7
-----------	---

ИНСТИТУЦИЈЕ

Слободан ЗЕЧЕВИЋ

Недоречености у институционалном систему Европске уније	9
---	---

ЗАКОНОДАВСТВО

Драган ЈОВАШЕВИЋ

Превенција насиља у породици, европски стандарди и право Републике Србије	23
--	----

Јелена МАТИЈАШЕВИЋ ОБРАДОВИЋ, Јелена ЛУКАВАЦ

Поступање са притвореницима према одредбама Законика о кривичном поступку, са освртом на европска правила о поступању са лицима лишеним слободе	41
---	----

Марин ЦЕТИНИЋ

Директива 2008/115/ЕЗ о заједничким стандардима и процедурама за удаљење држављана трећих држава који нелегално бораве на територији ЕУ	56
---	----

Озрен УЗЕЛАЦ

Унапређење правног оквира ЕУ о приватности и заштити личних података у електронским комуникацијама	83
---	----

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

<i>Жаклина СПАЛЕВИЋ, Миодраг МИЋОВИЋ</i> Међународни и европски видови електронског трговања	91
<i>Добрица ВЕСИЋ, Миленко ЦЕЛЕТОВИЋ</i> Уговор о копненом осигурању и право Европске уније	103

ФИНАНСИЈЕ

<i>Перо ПЕТРОВИЋ, Драган ЖИВКОВИЋ</i> Елементи фискалног третмана инвестиционих фондова	112
<i>Владимир ЧОЛОВИЋ, Синиша АЛЕКСИЋ</i> Координација у стечајним поступцима против чланова групе трговачких друштава према Уредби 848/2015 Европске уније	123

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

<i>Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ,</i> Уредба Европског парламента и Савета 514/2014 о фонду за азил, миграције и интеграцију и о инструменту пружања финансијске помоћи полицијској сарадњи	136
---	-----

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

<i>Љиљана МУДРИНИЋ</i> Регионална политика у Европској унији	150
---	-----

ЗДРАВСТВЕНА ПОЛИТИКА

<i>Катица ТОМИЋ</i> Директиве о сигурности људске крви у Европској унији	170
---	-----

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

<i>Филип МИРИЋ</i> Резолуција Савета Европе о малолетничкој делинквенцији и социјалним променама – корак ка безбеднијем друштву	191
--	-----

<i>Милан КЛИСАРИЋ, Татјана СКАКАВАЦ</i> Актуелни трендови малолетничког криминалитета у Републици Србији	198
<i>Весна РАЈАКОВИЋ, Никола ИЛИЋ</i> Диверзионе мере према малолетницима у упоредном праву	218

ЉУДСКА ПРАВА

<i>Иван ЈОКСИЋ, Видоје МИТРИЋ, Митар ЛУТОВАЦ</i> Примењивост европског система људских права у праву Републике Србије и Републике Српске	232
<i>Ненад ГРШИЋ</i> Локални омбудсман: европска искуства и перспектива у Србији	247

ПРИЛОЗИ

Најновије публикације Европске уније доступне на Интернету	265
Најновије публикације Савета Европе	268
Часописи Европске уније доступни на Интернету	273
Адресе институција Европске уније	277
Европа на Интернету	280
Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду	287

ПРЕДГОВОР

Приступање Европској унији за Србију значи прихватање правила и стандарда који важе на територији Европске уније. Хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније (*acquis communautaire*) стратешки је државни циљ који захтева ангажовање свих друштвених фактора, укључујући и научне установе које се на професионалан начин баве проучавањем Европске уније. Управо на тим основама, деценијама уназад делује и Институт за међународну политику и привреду из Београда, као једна од најпрестижнијих националних научних установа у области проучавања међународних односа. Опредељујући се да истражује правне, политичке, економске и безбедносне аспекте хармонизације односа са Европском унијом, али и методе спољне политике Србије усаглашене са њеним реалним потребама, могућностима и интересима, Институт настоји да своју делатност приближи стандардима комунитарног права и уопште функционисању институција Европске уније. С обзиром на реноме који је Институт за међународну политику и привреду стекао својим дугогодишњим радом на плану истраживања и анализа значајних питања спољне политике ЕУ, било би потребно да надлежни државни органи ускладе домаће законодавство на начин којм би се признао посебан статус Института као научно-истраживачке установе од стратегијског значаја за Републику Србију. Тиме би били створени услови да Институт за међународну политику и привреду са својим интелектуалним потенцијалом, депозитаним библиотечким фондом међународних организација *inter alia*, и Европске уније, постане водећа *think-tank* организација намењена стручно-аналитичкој подршци рада надлежних државних органа у остваривању планираних спољнополитичких циљева. Досадашња издања часописа *Европско законодавство*, јединог специјализованог научног часописа из области европског законодавства и праксе у нашој земљи, веома су добро примљена у научним и стручним круговима, па је за веровати да ће у блиској перспективи, објављени научни резултати постати интегрални део европског истраживачког простора. У настојању да тога заиста и дође, редакција часописа и овом приликом изражава своју искрену захвалност свим верним сарадницима *Европског законодавства*.

Редакција

PREFACE

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

Editorial Board

УДК: 341.217.04(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 59, стр. 9–22
Извори научни рад

НЕДОРЕЧЕНОСТИ У ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ СИСТЕМУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ¹

Abstract: The crisis of the European Union actually is a crisis of its constitutional order crucified between the application of federal and non-federal mechanisms of government. The process of adoption of legislation in the European Union is close to the one that occurs in the federal states as a kind of European governments (Commission) proposes to the House of Commons (European Parliament) and the House of States (Council) legislative acts. Despite all the progress towards a supranational decision-making European system is not federalized by the end. The Commission does not have the full range of powers that dispose of a government in the Member States. For example, the European Union does not have its own army in charge to defend its territory and therefore has no minister or commissioner of defence. There is no European Ministry of Interior with the authority to prevent and detect federal offenses. In the context of the European legislative procedure, European Parliament appears as a kind of the House of Commons within the imaginary bicameral Congress which is also composed by the House of States. In the federal model, the House of Commons has the power in the last instance to adopt the legislative text regardless of the objections and disagreements of the House of States. However, the European Parliament can only block the adoption of a legislative act whose contents not correspond to him, or about which there is no agreement with the Council.

Key words: The European Union, the institutional system, Commission, European Parliament, Council, federalism, confederalism, democracy

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

1) УВОД

Највиши правни акти на којима почива данашњи уставни поредак Европске уније су два међународна уговора, тј. уговор о Европској унији и уговор о функционисању Европске уније, који су закључени 13. децембра 2007. године у Лисабону, а потом су ступили на снагу 2009. године по њиховом ратификовању у државама чланицама. Уговори из Лисабона укидају Европску заједницу која је била основ европске економске интеграције још од 1957. године, мада одредбе овог уговора наслеђује уговор о функционисању Европске уније. Према Лисабонским уговорима Европска унија има јединствен институционални оквир кога чине Европски парламент, Европски савет, Савет, Комисија, Суд правде, Европска централна банка и Обрачунски суд.² Без обзира на претходно изнето, Суд правде заузео је став да оснивачки уговори врше функцију устава у једном хијерархијски уређеном правном поретку.³ Европска унија има специфичан институционални или уставни систем који у неким деловима наликује уставном поретку које имају федералне државе. Тумачење постојања уставног поретка Европске уније заправо зависи од тога како се оцењује њена правна природа, односно да ли је реч о федерацији у настајању или конфедералном савезу у процесу распадања. Светска финансијска, грчка дужничка, мигрантска криза и Брегзит које су од 2009. године уздрмале Европску унију заправо су указале на унутрашње противречности европског недовршеног уставног поретка разапетог између федералних и конфедералних модела управљања.

2) ЗАШТО КОМИСИЈА НИЈЕ ПОСТАЛА ВЛАДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ?

Избор председника и чланова Комисије, који личи на избор председника владе и министара Европске заједнице, већ су приликом оснивања биле оригиналне и другачије у односу на постојеће међународне организације јер су у свом саставу имале Комисију као *наднационални орган* који је имао искључиву надлежност да предлаже законодавне акте у области привреде Савету као међудржавном органу. Чланове комисије су предлагале владе држава чланица, али једном изабрани ови су постајали правно независни јер предлагачи нису више могли да их опозову или смене, осим да се Суду правде Европске уније не поднесу докази о озбиљним прекршајима и грешкама у раду. Задатак чланова Комисије био је да раде у интересу Заједнице односно Уније, да колективно већинским гласањем иза затворених врата доносе најважније одлуке, тј. предлажу законодавне акте. Дакле, владе држава чланица без

² Члан 13 Уговора о Европској унији.

³ CJCE, 23.04.1986, Parti ecologiste Les Verts. aff. 249/83, Rec. 1339.

цурења информација из саме Комисије нису могле да знају како су се чланови Комисије изјашњавали, што је јачало њихову политичку независност. Изворно кандидате за чланове Комисије предлагале су владе држава чланица, док су кандидата за председника Комисије одређивале договором по кандидовању комесара. Заправо, председник Комисије био је само први међу једнакима. Данас све изгледа другачије.

Избор кандидата за председника Комисије

Од 1974. године уведена је пракса да кандидата за председника Комисије бира Европски савет, као колективни шеф државе, шест месеци пре осталих чланова Комисије. Према одредбама важећег уговора о Европској унији из Лисабона, Европски савет доноси ову одлуку квалификованом већином и упућује свој предлог на даље одлучивање Европском парламенту.⁴ Европски парламент већином гласова посланика бира председника Комисије, а ако не изабере предложеног кандидата Европски савет је дужан да му у року од месец дана предложи другог кандидата. Циљ свих ових измена уговора о оснивању био је да се подигне политички престиж председника Комисије не би ли његов избор одговарао избору председника федералне владе. Међутим, до 2014. године кандидат за председника Комисије није био шеф странке или коалиције странака која је победила на парламентарним изборима, већ се радило о лицу кога су својом сувереном одлуком одабрали шефови држава или влада чланица Европске уније. Приликом парламентарних избора 2014. године федерације европских политичких партија унапред су предложиле своје кандидате за председника Комисије. Тако су странке европске умерене деснице, окупљене у посланичком клубу Европских народних партија, кандидовале Луксембуржанина Жана Клода Јункера (Jean Claude Juncker), европски социјалисти су подржали кандидатуру председника Европског парламента Немца Мартина Шулца (Martin Shultz), европске демократе и либерали стали су иза бившег белгијског премијера Ги Верхофштада (Guy Verhofstad), партије зелених екологиста имале су чак два кандидата – Немцицу Франциску Келер (Franziska Keller) и Француза Жозеа Бовеа (Jose Bove), док су странке европске левице стале иза Грка Алексиса Ципраса (Alexis Tsipras).⁵ Кандидати су водили активну кампању у државама чланицама Уније и учествовали у међусобним телевизијским сучељавањима и то 28. априла у Матрихту, 9. маја у Фиренци и 15. маја 2014. године у Европском парламенту у Бриселу.⁶ Ово последње сучељавање преносило је више од сто четрдесет

⁴ Члан 17 Уговора о Европској унији.

⁵ Sabine Suysfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne ?*, Интернет: <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.

⁶ Ibid.

телевизијских станица широм континента. На парламентарним изборима 2014. године највише посланичких места освојила је европска умерена десница, односно Европске народне партије (221) испред Европских социјалиста (191).⁷ Стога, било је логично, а у складу са демократским начелима, да кандидат умерене европске деснице Жан Клод Јункер постане председник Комисије. Кандидовање Јункера у Европском савету није ишло глатко с обзиром да је председник владе Велике Британије, уз подршку мађарског премијера, био против наметања кандидата. Наиме, Дејвид Камерон (David Cameron), тадашњи британски председник владе, сматрао је да је одређивање кандидата за председника Комисије дискреционо право Европског савета. Било како, Европски савет је кандидовао Јункера који је и изабран за председника Комисије. Комисију Јункер, у сазиву 2014–2019. године, у Европском парламенту подржава коалиција састављена од европских народних партија, социјалдемократа и либерала, те њен састав одражава поменуте политичке опције.⁸ Заправо, Комисија броји тринаест Комесара који припадају европској умереној десници, осам социјалдемократа, пет либерала и по једног политички независног и Комесара евроскептика.

Председник Комисије као премијер

Изворно, одредбама уговора о оснивању Заједница било је наглашено да Комисија доноси одлуке колективно, већином гласова њених чланова, те у овом контексту председник Комисије није имао посебна овлашћења.⁹ Ипак, с обзиром на његово звање и положај било је природно да председник Комисије координира рад комесара и да председава седницама.¹⁰ У даљем историјском развоју европске интеграције била је приметна тенденција да се ојачају овлашћења председника Комисије,¹¹ не би ли његов положај све више одговарао положају председника владе у демократским државама, који пресудно утиче на владино политичко усмерење. У том смислу, изменама у изборном поступку, о којима је већ било речи, ојачана је персонализација у одабиру председника Комисије (ранији избор кандидата за председника Комисије у функцији његових личних квалитета, уз учешће Европског парламента). Поред тога, уговором из Амстердама из 1999. године предвиђено

⁷ Интернет: <http://www.resultats-elections2014.eu>, 23.06.2014.

⁸ Интернет: <http://www.fr.wikipedia.org>, 26.09.2014.

⁹ J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995, pp. 94-95.

¹⁰ Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 254.

¹¹ J. Rideau, "Droit institutionnel de l' Union et des Communautés europeennes", L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002, p. 367.

је, на пример, да председник одређује политичке правце које Комисија мора да поштује у обављању дужности.¹² Уговором из Нице је пак предвиђено да председник одређује правце деловања, али и “унутрашњу организацију како би обезбедио склад, ефикасност и колегијалност акција Комисије.”¹³ Председник додељује дужности члановима Комисије, а може и да их прерасподели у току трајања њеног мандата.¹⁴ Чланови Комисије врше функцију коју им је доделио председник Комисије, под његовом влашћу и надзором. Штавише, председник је овлашћен да принуди члана Комисије да поднесе оставку уколико га у том захтеву подржи колегијум.¹⁵ Председник одређује потпредседнике Комисије,¹⁶ сем оног који је уједно и Високи представник за спољне послове и безбедносну политику, кога бира и смењује Европски савет квалификованом већином уз сагласност председника Комисије.¹⁷ Жан Клод Јункер је искористио право да самостално одреди кандидате за потпредседнике Комисије предложивши чак шест лица на ову функцију од укупно седам. Изборни процес из 2014. године је увећао политички ауторитет председника Комисије. Тако је Жан Клод Јункер приликом предлагања нових чланова Комисије пред посланицима Европског парламента говорио у првом лицу, представљајући се као политички руководиолац и ауторитет.¹⁸ Јункер подсећа да су Комесари дужни да спроводе његов политички програм који је бранио пред бирачима током изборне кампање, иако истовремено подвлачи да уважава начела колегијалности и тимског рада. Иначе, треба имати у виду да начело колегијалности које подразумева да чланови Комисије заједнички доносе одлуке с једне, и хијерархијски ауторитет председника Комисије над њеним члановима с друге стране, могу да представљају два супротстављена концепта у функционисању овог органа.

Кандидовање потпредседника Комисије који је истовремено Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику

Европска унија нема министра спољних послова иако је таква функција била предвиђена предлогом европског устава из 2005. године. Уместо тога

¹² Некадашњи члан 219 Уговора о Европској заједници.

¹³ Некадашњи члан 217, став 1. Уговора о Европској заједници.

¹⁴ Некадашњи члан 217 Уговора о Европској заједници.

¹⁵ Некадашњи члан 217, став 4. Уговора о Европској заједници.

¹⁶ Члан 17, став 6. Уговора о Европској унији.

¹⁷ Члан 18, став 1. Уговора о Европској унији.

¹⁸ Jean-Jacques Mevel, *Une Commission musclée pour relancer l'UE*, Интернет: <http://www.lefigaro.fr>, 15.09.2014.

уговорима из Лисабона предвиђено је да Европски савет (шефови држава или влада чланица Уније) квалификованом већином, а уз сагласност кандидата за председника Комисије, предложи Европском парламенту кандидата за Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику који би уједно био и потпредседник Комисије.¹⁹ Тим решењем једно лице добија надлежност да заступа усаглашене ставове Европске уније у области спољних послова и безбедности у јавности, као и да предложи Савету одлуке које би могле да буду донете у овој сфери.

Избор кандидата за чланове Комисије

На основу заједничког споразума са кандидатом за председника Комисије Савет усваја квалификованом већином списак лица која намерава да предложи Европском парламенту за чланове Комисије.²⁰ У овом тренутку сваки министар у Савету заправо предложи кандидата за члана Комисије из своје државе. И поред обавезног договора са кандидатом за председника Комисије, владе држава чланица у пракси користе дискреционо право да предложи свог члана Комисије. У случају израженог неслагања кандидат за председника Комисије може да одбије предлог државе чланице. Владе држава чланица у поступку кандидовања Комесара морале би да узму у обзир уговорима о оснивању утврђене критеријуме, као што су стручност у општем смислу, независност и непристрасност, као и европску опредељеност кандидата.²¹ Треба имати у виду да кандидати за чланове Комисије у даљем изборном поступку трпе проверу комисија Европског парламента које процењују њихову стручност и погодност за обављање функције. Било је примера и приликом кандидовања Комисија Барозо (у мандату 2004–2010. година), као и Комисије Јункер (мандат 2014–2019. година), да су поједини кандидати за члана Комисије одбијени у парламентарним комисијама због недостатка стручности или неприхватљивих политичких или друштвених ставова. Тако су парламентарне комисије 2004. године оцилиле да Летонка, госпођа Удре није довољно стручна за функцију Комесара за порезе и царинску унију, а да је Италијан, господин Бутиљоне неподобан јер има увредљив став према хомосексуалцима. Оспоравање стручности догодило се и Словенки Аленки Братушек која је 2014. године кандидована за Комесара за енергетику у Комисији Јункер. У свим овим случајевима владе држава чланица у договору са мандатаром за председника Комисије морале су да предложи друга лица, због опасности да предложена Комисија не добије поверење Европског парламента.

¹⁹ Члан 18 Уговора о Европској унији.

²⁰ Члан 17, став 7. Уговора о Европској унији.

²¹ Члан 17, став 3. и 7. Уговора о Европској унији.

Проблематика броја чланова Комисије

Још приликом доношења уговора из Амстердама 1999. године било је речи о томе да је број чланова Комисије превелик за рационалну расподелу дужности. Иначе, у државама чланицама Европске уније влада уверење да је број од 15 министара у влади довољан и рационалан. Услед повећања броја држава чланица и правила да свака влада предлаже једног члана Комисије ушло се у проблем прегломазних Комисија са великим бројем министарских места. Да би се он превазишао уговор о Европској унији из Лисабона из 2009. године одређује да ће Комисије биране до 2014. године имати по једног члана из сваке од држава чланица Уније.²² После тога, број чланова Комисије треба да износи две трећине од укупног броја држава чланица. Са 27 држава чланица Уније број чланова Комисије био би 20. Да би се избегло дискриминисање држава чланица у погледу заступљености у Комисији јавља се правило о једнакости ротације,²³ које би се примењивало тако да свака држава чланица буде заступљена у две од три узастопне Комисије.²⁴ То би се постигло прављењем хетерогених скупова од по три или четири државе чланице (на пример, скуп А, Б, Ц, Д, итд...). У сваком скупу биле би заступљене највећа, две средње и мала држава чланица, узевши у обзир њихов број становника. У саставу Комисије ротирали би се унапред одређени скупови држава чланица.

Изгласавање поверења Комисији у Европском парламенту

О избору председника, потпредседника и чланова Комисије одлучује Европски парламент већином гласова посланика.²⁵ Тачније, кандидат за председника Комисије пред посланицима излаже програм рада Комисије. Затим следи посланичка расправа која доводи до изгласавања резолуције о одобравању или одбацивању подршке Комисији у целини. У овој фази поступка посланици не могу да ускрате своје поверење појединим члановима Комисије. Додуше, европски парламент може да ускрати поверење Комисији у целини јер је незадовољан појединим кандидатурама за чланове Комисије, или њеном социјалном или полном структуром.

Именовање комисије

У поступку избора Комисије Европски парламент нема последњу реч. Јер, да би Комисија ступила на дужност потребно је да је по добијању подршке у

²² Члан 17, став 4. Уговора о Европској унији.

²³ Члан 17, став 5. Уговора о Европској унији.

²⁴ J.-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, pp. 49-50.

²⁵ Члан 17, став 7. Уговора о Европској унији.

Европском парламенту именују Европски савет кога чине шефови држава или влада чланица Европске уније гласањем квалификованом већином.²⁶

3) КОЈИ СУ РАЗЛОЗИ КОЈИ СПРЕЧАВАЈУ КОМИСИЈУ ДА ПОСТАНЕ ВЛАДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ПРАВОМ СМISЛУ ТЕ РЕЧИ?

Реч је о разлозима институционалне природе. Председник комисије није у правом смислу речи шеф парламентарне већине. Наиме, председника Комисије 2014. године кандидовао је савез националних странака окупљених на идеолошкој основи у посланички клуб у Европском парламенту. Кандидат за председника Комисије нема пуну слободу у избору комесара јер је зависан од предлога држава чланица. Од претходно изнетог још важније јесте да Комисија нема у пуном обиму овлашћења која имају владе у државама чланицама. Додуше, Комисија је готово искључиви предлагач привредног законодавства Европске уније о коме одлучују Европски парламент и Савет. Међутим, у области спољних послова и одбране Високи представник за спољне послове и безбедносну политику, који је уједно и потпредседник Комисије, нема монопол на подношење предлога одлука јер исто право имају и представници влада држава чланица у Савету. Европска унија нема своју војску која је задужена да брани њену територију, па стога нема ни министра или комесара одбране. У области унутрашњих послова постоји орган под називом *Еуропол* који има своје агенте и која развија сарадњу између министарстава унутрашњих послова држава чланица, али то све скупа не чини европско министарство унутрашњих послова овлашћено да превенира и открива федералне преступе. Комисија не поседује, тзв. извршне надлежности којима располажу националне владе. Носиоцу извршне власти унутар државе признато је право самосталног деловања у погледу доношења извршних аката који допуњују, односно конкретизују примену законског текста.²⁷ У уговору о Европској унији из Лисабона пак наглашава се да Комисија врши извршну функцију у складу са условима предвиђеним уговором.²⁸ У том смислу законодавни акт усвојен на основу примене редовног законодавног поступка може да садржи овлашћење којим се Комисији одобрава да са своје стране донесе акте који нису законодавни, а који допуњују или који мењају поједине несуштинске елементе законодавног акта.²⁹ Законодавним актом прецизира се циљ, садржај, смисао и трајање овог овлашћења. Према тумачењу Суда правде, приликом вршења

²⁶ Члан 17, став 7. Уговора о Европској унији.

²⁷ Ph. Manin, *L'op.cit.*, p. 262.

²⁸ Члан 17, став 1. Уговора о Европској унији.

²⁹ Члан 290 Уговора о функционисању Европске уније.

извршне функције Комисија располаже стварним правом уређивања,³⁰ јер може широко да тумачи акт, предвиди одступања и санкције, предузме хитне мере, или прилагоди акт проширењу Уније, али мора да води рачуна да не доведе у питање суштинске елементе базног акта Парламента и Савета.³¹ У пракси, извршна надлежност Комисије се спутавала јер се од ње тражило да претходно прибави мишљење *комитета* кога су чинили експерти држава чланица за релевантну област.³² Комисија је, попут других законодавних органа, надлежна да извршава буџет Уније.³³ Међутим, пуштање кредитних линија уписаних у буџет, а које су намењене одређеној активности, условљено је доношењем базног законодавног акта у том смислу који усвајају Савет или Савет и Европски парламент. Претходно изложено значи да је у вршењу буџетских надлежности Комисија *везана* актима Савета и Европског парламента.³⁴

4) ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ И САВЕТ КАО ВРШИОЦИ ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ У ЕВРОПскоЈ УНИЈИ

Поступак усвајања законодавних аката у Европској унији приближан је оном који се јавља код федералних држава, јер једна врста европске владе (Комисија) предлаже већу народа (Европском парламенту) и већу држава (Савету) законодавне акте.³⁵

Европски парламент

У институционалном систему Европских заједница орган овлашћен да доноси привредне законодавне акте, на предлог Комисије, био је Савет као међудржавна институција која окупља министре, тј. представнике влада држава чланица.³⁶ За европски парламент у законодавном процесу била је

³⁰ CJCE, 15.7.1970, "Chemiefarma", aff. 41/69, Rec. 611.

³¹ CJCE, 13.7.1995, "Parlement européen/Comm.", C-156/93, Rec. I-2019.

³² Постоји више врста комитета: консултативни комитет, комитет управљања и уређивања... У зависности од врсте комитета зависиће и обавезе Комисије у вези са издатим мишљењем. На пример, негативно мишљење комитета уређивања, суспендује акте примене Комисије све док се Савет не изјасни по том питању. Комисија и Европски парламент већ дуже време доводе у питање систем "комитологије."

³³ Некадашњи члан 274 Уговора о Европској заједници. Садашњи члан 317 Уговора о функционисању Европске уније.

³⁴ Ph. Manin, op.cit., p. 268.

³⁵ Члан 289 Уговора о функционисању Европске уније.

³⁶ Члан 16 Уговора о Европској унији.

предвиђена само саветодовна улога од случаја до случаја, у смислу да треба да изда мишљење о предлогу законодавног акта онда када то од њега Савет затражи. Током развоја Европских заједница и Европске уније са сваком променом уговора о оснивању извршена је једна врста поступне институционалне револуције у правцу федерализовања европског институционалног система. Овај процес најбоље се уочава на плану промена у начину избора посланика и надлежностима Европског парламента. У ову институцију у почетку су делегирани посланици из националних скупштина држава чланица, мада је у одредбама уговора о Европској економској заједници подвучено да је реч о привременом решењу.³⁷ Од 1979. године уведен је поступак непосредног избора посланика Европског парламента на парламентарним изборима са општим правом гласа који се одржавају у државама чланицама.³⁸ Свака од држава чланица даје утврђен контингент односно број посланика који зависи од њене демографске заступљености (број становника) у Европској унији. Иако је према уговору о Европској економској заједници парламент имао само саветодавне надлежности,³⁹ институција о којој је реч, позивајући се на свој народни легитимитет, изборила је право на ширење својих ингеренција. Тако је седамдесетих година прошлог века Европски парламент стекао надлежности у буџетској сфери,⁴⁰ осамдесетих је изборио право да даје сагласност на пријем нових држава чланица у Заједницу и на закључивање појединих међународних уговора у области привреде, да би са доношењем уговора о Европској унији из Мастрихта 1993. године заједно са Саветом постао орган законодавног коодлучивања.⁴¹

Према уговору из Лисабона редовни законодавни поступак подразумева да Комисија прослеђује припремљени предлог законодавног акта Европском парламенту и Савету. Затим следи компликовани поступак већања у две институције који може да иде и до три читања односно до троструке размене амандмана не би ли се пронашао обострано прихватљив текст. Уколико до тога не дође, предложени акт остаје мртво слово на папиру. Европски парламент своју сагласност на законодавни акт даје већином гласова посланика.

У контексту европског законодавног поступка Европски парламент се јавља као једна врста Већа народа јер су његови посланици изабрани на непосредним и демократским изборима. Ово веће је у саставу замишљеног

³⁷ L. Cartou, J. L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz-precis, 6 edition, Paris, 2006, p. 133; Ph. Manin, op.cit., p. 298.

³⁸ Акт о избору представника у Европски парламент на непосредним изборима са општим правом гласа, 20.9.1976, JOCE n. L 278, 28.10.1976.

³⁹ D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 227.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Некадашњи члан 251 Уговора о Европској заједници.

дводомног Европског конгреса кога још чини Савет, тачније веће држава састављено од министара у владама, тј. од посредно делгираних чланова. У федералном уређењу уобичајено је да Веће народа у последњој инстанци има надлежност да усвоји законодавни текст без обзира на примедбе и неслагање Већа држава. Међутим, то право Европски парламент нема јер може само да блокира усвајање законодавног акта чији садржај му не одговара, односно око кога није дошло до договора са Саветом. Ова битна разлика спречава да федерално већинско одлучивање у законодавној области превлада у Европској унији. Још проблематичније јесте што Европски парламент није добио законодавну моћ одлучивања у области спољних послова, одбране и унутрашњих послова. Овде самостално одлучује Савет и то у највећем делу једногласно, заправо договором представника свих влада држава чланица.

Савет

Савет чине лица на министарском нивоу овлашћена да обавезу владу државе чланице коју заступају вршећи гласачко право.⁴² Најчешће се ради о министрима у централним владама држава чланица. Изузетно, код федерално уређених држава чланица у већању и одлучивању у Савету може да учествује и министар из федералне јединице (региона, покрајине) ако је питање које је на дневном реду везано искључиво за локалне надлежност. У савету су све државе бројчано једнаке јер свака влада шаље по једног представника. Министри који долазе на седнице Савета не постају службеници Европске уније који наступају у њено или у своје име. Они су државни службеници који од своје владе примају упутства и налоге како да преговарају и гласају. Стога се Савет сматра типично међудржавном институцијом Европске уније, која би по медицинским критеријумима имала *шизофрену природу*. Наиме, у Савету као институцији Европске уније се заступају, преламају и усаглашавају интереси држава чланица. Савет је изгубио монопол законодавног одлучивања у привредној области, с обзиром да данас ову надлежност мора да дели са Европским парламентом. Поред тога, еволуција институционалног система ишла је у правцу ширења области где се одлуке у Савету доносе квалификованом већином, на штрб једногласног одлучивања⁴³ чиме се умањивао државни суверенитет. Уговорима из Лисабона из 2009. године одлучивање квалификованом већином у Савету постало је правило, а једногласно одлучивање изузетак.⁴⁴ Квалификована већина достигнута је ако

⁴² Члан 16, став 2. Уговора о Европској унији.

⁴³ J. Rideau, Droit institutionnel de l' Union et des comunautes europeennes, LGDJ, 4 edition, Paris, 2002, p. 337.

⁴⁴ Члан 16 став 3. Уговора о Европској унији.

је 55% од укупног броја чланова Савета гласало *за*, ако их има најмање 15 и ако представљају државе чије становништво чини 65 процената од укупног становништва Европске уније. У области спољних послова, безбедности и одбране Савет и даље, у највећем делу, одлучује једногласно. Тиме се у овим осетљивим питањима за државе чланице и даље штити њихов суверенитет.

5) 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 Defarges, Philippe, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
- Pechoul, Armel, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Editions 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.

Сиђански, Душан, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.

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

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

За Републику Србију од значаја је да правовремено увиди да слабост Европске уније лежи у недостатку демократског легитимитета који се одражава тако што грађани Европске уније немају довољно утицаја на доношење одлука. С тим у вези треба имати у виду да се главни део политичког живота европских грађана одвија у националним оквирима, а не на нивоу Уније. Поред тога, чињеница је да не постоји јединствени званични језик попут енглеског у Сједињеним Америчким Државама, што би допринело развоју европског јавног мњења. Без обзира на претходно изнето, тезе да Унија није довољно демократска *потезу* се више из политичких, него из суштинских разлога. Европска унија заснована је на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, правне државе, као и на поштовању људских права укључујући права мањина.⁴⁵ Ова начела имају толику правну снагу да је забрањено искључење из Европске уније државе чланице која их не би поштовала. Свака од главних институција Европске уније има демократски легитимитет. Европски парламент чине посланици изабрани на непосредним изборима са општим правом гласа у државама чланицама. Европски савет и Савет министара, као међудржавне органе чине шефови држава и министри у владама држава чланица који су изабрани на слободним и демократским изборима. За разлику од чланица Сједињених Америчких Држава, Немачке или Руске Федерације државе чланице имају право да донесу одлуку у складу са својим уставним нормама да изађу из Европске уније.⁴⁶ Довољно је да само такву одлуку саопште Европском савету. Држава која излази и Европска унија затим закључују споразум којим се уређује начин повлачења, датум изласка и евентуално будући односи између две стране. Чак и ако до овог споразума не дође, повлачење ступа на снагу најкасније после две године од саопштења државе чланице Европском савету о намери да се повуче из чланства у Европској унији. Из свега претходно изнетог јасно произилази да се криза у Европској унији не јавља зато што у њој нема слободе и демократије, јер је чињеница да је има више него било где на свету. Ова теза може да се доведе у везу са пресудом Уставног суда Немачке из 2009. године

⁴⁵ Члан 2 Уговора о Европској унији.

⁴⁶ Члан 50 Уговора о Европској унији.

поводом доношења уговора из Лисабона. За немачки уставни суд и поред свих помака ка наднационалном одлучивању, поступак одлучивања у Европској унији јесте онај који имају међународне организације. Према његовом мишљењу Савет није друго скупштинско веће, Комисија није влада, а ни Европски парламент није орган где се заступају интереси сувереног народа нити тело које представља грађане Уније. Пошто нема уједињеног европског народа, немачки Уставни суд закључује да нема ни извора европске легитимности који би довели до већинског изгласавања политичких одлука. Суверенитет остаје на националном нивоу, те стога Европски парламент нема исти легитимитет као национални парламенти. Тврдње немачког Уставног суда у вези са Европским парламентом у супротности су са чланом 14 Уговора о Европској унији који утврђује да је Европски парламент сачињен од представника грађана Уније. Негирањем демократске легитимности Европске уније, немачки Уставни суд је у ствари желео да умањи њене федералне одлике, односно да претходно поменути сведе на конфедерацију суверених држава у оквиру којих се искључиво одвија демократски политички живот. По мишљењу Уставног суда једино државе чланице имају суверено право да одлучују о важним питањима за живот грађана. Криза Европске уније заправо је криза њеног уставног уређења разапетог између примене федералних и конфедералних механизма владавине. Овакав хибридни систем није довољно ефикасан да би издржао изненадне ударе у глобализованом свету.

УДК: 343.85:343.54/.55(4-672EU)(497.11)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 59, стр. 23–40

Изворни научни рад

ПРЕВЕНЦИЈА НАСИЉА У ПОРОДИЦИ, ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ПРАВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ¹

Abstract: The Republic of Serbia has prescribed domestic violence as a separate criminal offence according to the adopted international standards, which are a part of numerous documents of universal and regional international organisations (Council of Europe, European Union), by adopting the new criminal regulation in 2005 and it's updating in 2009 and 2016. This respectively means that the Republic of Serbia by providing criminal responsibility and punishing ability for the most severe forms of violence and a system of prevention measures among relatives, has approached in this way numerous other legal and social systems. The paper analyses the international standards of system prevention measures against domestic violence of the European regional organisations and their implementation in the criminal legislation of Serbia.

Key words: European standards, Republic of Serbia, law, domestic violence, criminal offence, prevention

1) УВОД

Насиље у породици, као специфичан облик насилничког криминалитета, од најстаријих времена присутно је у људској и друштвеној стварности.² Но, свест о потреби кажњавања за оваква противправна и недопуштена понашања је тек новијег датума. Она је, у првом реду, резултат настојања да се на ширем плану, прво у међународној заједници а потом и у појединим државама, подигне свест о потреби заштите сваког члана породице и свих заједно од свих

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

² Драган Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Београд, Досије, 2016, стр. 17-18.

облика насиља (физичког, психичког, вербалног, сексуалног и др.). Тако је на нивоу међународне заједнице под окриљем Организације уједињених нација донето више међународних докумената који предвиђају низ мера и препорука у правцу сузбијања и спречавања оваквих недопуштених понашања. Сличне су тенденције присутне и у области међународних стандарда које је институционализовао Савет Европе кроз низ својих докумената.³ Државе чланице Савета Европе су на министарској конференцији у Истанбулу 11. маја 2011. године усвојиле Конвенцију о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици.⁴ У основи ове Конвенције налази се низ међународних докумената раније донетих у оквиру и под окриљем ове регионалне европске организације као што су: 1) Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (*ETS* бр. 5, 1950) са допунским протоколима, 2) Европска социјална повеља (*ETS* бр. 35, 1961, која је ревидирана 1996. године, *ETS* бр. 163), 3) Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима (*ETS* бр. 197, 2005), и 4) Конвенција Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања (*ETS* бр. 201, 2007).⁵

Поред Конвенција које су обавезујуће снаге, од посебног значаја за ефикасну и квалитетну заштиту (спречавање и сузбијање) свих облика насиља у породици, имају и бројне препоруке Савета министара државама чланицама Савета Европе. То су: 1) Препорука *Rec(2002)5* о заштити жена од насиља, 2) Препорука *CM/Rec(2007)17* о стандардима и механизмима родне равноправности, и 3) Препорука *CM/Rec(2010)10* о улози жена и мушкараца у превенцији и разрешењу сукоба и изградњи мира.⁶

2) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ИСТАНБУЛСКА КОНВЕНЦИЈА

Појам и карактеристике насиља у породици

Сви наведени европски стандарди, а посебно Истанбулска конвенција из 2011. године, заправо се заснивају на осуди свих видова насиља у породици, и посебно насиља над женама у чијој се основи налази вековима усвојена традиционална становишта као што су:⁷

³ Borislav Petrović i Dragan Jovašević, *Međunarodno krivično pravo*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2010, str. 78-86.

⁴ Драган Јовашевић и Вељко Икановић, *Међународно кривично право*, Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2015, стр. 111-116.

⁵ Berislav Pavišić, *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Zagreb, Golden marketing, 2006, str. 112-116.

⁶ Berislav Pavišić i Tadija Bubalo, *Međunarodno kazneno pravo*, Rijeka, Pravni fakultet, 2013, str. 89-96.

⁷ Драган Јовашевић, *Међународно кривично право*, Ниш, Правни факултет, 2011, стр. 97-103.

- а) насиље над женама представља манифестацију историјски неједнаких односа моћи између жена и мушкараца, који су потом и довели до доминације и дискриминације над женама од стране мушкараца, као и до спречавања напредовања жена у пуној мери;
- б) структурна природа насиља над женама јавља се као родно засновано насиље;
- в) насиље над женама представља један од кључних друштвених механизма, којима се жене приморавају да буду у подређеном положају у односу на мушкарце;
- г) жене, а посебно девојчице често су изложене тешким облицима насиља попут насиља у породици, сексуалног узнемиравања, силовања, принудног брака, кривичних дела која су извршена у име такозване „части“ и гениталног сакаћења, а што све у крајњој линији представља различите облике и видове испољавања озбиљног кршења људских права жена и девојчица, али и главну препреку за остваривање једнакости између жена и мушкараца;
- д) жене и девојчице изложене су већем ризику од родно заснованог насиља од мушкараца;
- ђ) насиље у породици погађа жене неравномерно, иако је чињеница да и мушкарци такође могу бити жртве насиља у породици.

Управо препознајући да су деца често жртве насиља у породици, али и сведоци насиља у својој породици (породичној заједници), а у настојању да се створи Европа слободна од насиља над женама и насиља у породици, Савет Европе је 2011. године и донео тзв. Инстанбулску конвенцију – Конвенцију о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици са следећим циљевима (члан 1): 1) заштита жена од свих видова насиља и спречавање, процесуирање и елиминисање насиља над женама и насиља у породици, 2) допринос сузбијању свих облика дискриминације над женама и промоција суштинске једнакости између жена и мушкараца, укључујући и оснаживање жена, 3) израда свеобухватног оквира, политика и мера заштите и помоћи свим жртвама насиља над женама и насиља у породици, 4) промоција међународне сарадње у погледу елиминисања насиља над женама и насиља у породици, 5) пружање подршке и помоћи организацијама и органима унутрашњих послова (полицији) у делотворној сарадњи да би се усвојио обухватни приступ елиминисању насиља над женама и насиља у породици, и 6) установљавање посебног механизма за праћење у циљу делотворне, ефикасне, квалитетне и законите примене Конвенције од свих држава уговорница.⁸ Конвенција се односи на све видове насиља над женама,

⁸ Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, број 12/2013.

укључујући и насиље у породици које жене погађа несразмерно, и то како у доба мира, тако и у доба рата (оружаног сукоба). При томе је сама Конвенција у одредби члана 3 одредила појам насиља и његових појединих облика и видова испољавања. Тако „насиље над женама” означава кршење људских права, али и облик дискриминације над женама. Као такав он сва дела родно заснованог насиља која доводе, или могу да доведу, до: физичке, сексуалне, психичке, односно, финансијске повреде или патње за жене, обухватајући и претње таквим делима, принуду или произвољно лишавање слободе, било у јавности, било у приватном животу. Као „насиље у породици” одређује се свако дело физичког, сексуалног, психичког, односно економског насиља до којег долази у оквиру породице или домаћинства, односно између бивших или садашњих супружника или партнера, независно од тога да ли учинилац дели, или је делио, исто боравиште са жртвом, док је „родно засновано насиље над женама” – насиље које је усмерено против жене зато што је жена, односно оно које несразмерно погађа жене (при чему појам „жена” укључује и девојке – децу узраста испод 18 година живота).

Стандарди превенције насиља у породици

Истанбулска Конвенција има посебан значај за сва национална законодавства држава чланица Савета Европе, као што је и Република Србија, посебно јер инсистира на систему мера опште и специјалне превенције како до насиља у породици, или насиља над женама, не би уопште дошло или би било смањено на прихватљив минимум. У том смислу државе потписнице Конвенције су у смислу члана 12 преузеле следеће обавезе:

1) да предузму све неопходне мере у промоцији промена друштвених и културних образаца понашања жена и мушкараца с циљем искорењивања предрасуда, обичаја, традиције и других пракси, које се заснивају на идеји инфериорности жена, односно на стереотипним улогама жена и мушкараца; 2) да предузму неопходне законодавне или друге мере у превенцији свих облика насиља у породици или насиља над женама које је извршено од сваког физичког, односно правног лица; 3) да се посебна пажња посвети одговарајућим специфичним потребама лица угрожених одређеним околностима и да се они поставе у средиште људских права свих жртава; 4) да предузму све неопходне мере у подстицању свих чланова друштва, посебно мушкараца и дечака, да активно доприносе спречавању свих облика насиља у породици или насиља над женама; 5) да се култура, обичаји, религија, традиција или такозвана „част” не сматрају оправдањем за извршење или толерисање било којег дела насиља, и 6) да предузму све неопходне мере у промоцији програма и активности за оснаживање жена. У остваривању Конвенцијом утврђених циљева од стране појединих држава и њихових надлежних органа од посебног је значаја подизање свести грађана (члан 13).

Стога се уговорне стране обавезују да редовно и на свим нивоима пропагирају, односно спроводе кампање или програме подизања свести у јавности о различитим манифестацијама свих видова насиља у породици или насиља над женама, њиховим последицама по децу и потребе да се такво насиље спречи у сарадњи са: а) државним институцијама за људска права и телима за равноправност, б) цивилним друштвом, и в) невладиним организацијама, посебно женским, кад год је то потребно, а све с циљем подизања свести и разумевања шире јавности. У систему мера превенције од посебног значаја су следеће мере које се односе на: а) образовање, б) превентивну интервенцију и програм рада са извршиоцима насиља, в) приватни (нејавни) сектор, г) средства информисања, и д) подршку жртвама насиља у породици.⁹

Систем образовања и обуке је стављен на прво место у систему превентивних мера против насиља у породици (члан 14). Наиме, државе се обавезују да предузму све неопходне кораке за увођење наставног материјала у свим нивоима школског образовања (звисно од узраста) о питањима као што су: а) једнакост жена и мушкараца, б) нестереотипне родне улоге, в) узајамно поштовање, г) ненасилно разрешење сукоба у међуљудским односима, д) родно засновано насиље над женама, и ђ) право на лични интегритет. Поред формалног образовног процеса, ова начела се морају промовисати и у различитим неформалним образовним установама, као и у спорту, културним и рекреативним установама, те средствима јавног информисања. У систему образовних мера превенције посебно је истакнут значај обуке стручњака (члан 15). То обухвата напоре да се ојача одговарајућа обука запослених лица који се у свакодневном раду у различитим институцијама баве жртвама или учиниоцима свих дела насиља у породици, као и насиља над женама с циљем спречавања и откривања таквог насиља, једнакости између жена и мушкараца, потребама и правима жртава, као и о спречавању секундарне виктимизације. Програми превентивне интервенције и програми за рад са учиниоцима насиља (члан 16) обухватају предузимање неопходних законодавних или других мера за израду или подршку програма, који имају за циљ да учиниоци насиља у породици савладају и усвоје ненасилно понашање у међуљудским односима у циљу спречавања њиховог даљег вршења насиља, као и промене образаца насилног понашања. Овде се посебно истичу мере које служе за израду и подршку програма за рад са сексуалним преступницима, који имају за циљ спречавање понављања вршења истоврсних кривичних дела (специјални поврат). У спречавању различитих облика родно заснованог насиља, значајно је и учешће приватног сектора, али и средстава јавног информисања и комуницирања – мас-медија (члан 17). Уз дужно поштовање Уставом прокламоване слободе изражавања и њене независности, државе су обавезне

⁹ Остоја Крстић, *Превенција криминалитета*, Београд, Полицијска академија, 2000, стр. 34-39..

да подстичу приватни сектор, сектор за информационе и комуникационе технологије и средства јавног информисања на учешће у разради и спровођењу политика и успостављања смерница и сопствених регулаторних стандарда за спречавање насиља над женама и веће поштовање њиховог достојанства. У сарадњи са приватним сектором (удружењима грађана, невладиним организацијама, итд.) државе развијају основу за промоцију способности код деце, родитеља и васпитача у раду у информационо-комуникационом окружењу, које омогућава приступ деградирајућем садржају сексуалне или насилне природе, а који може бити штетан. Заштита и подршка жртвама насиља у породици и насиља над женама (члан 18) представља изузетно значајан сегмент мера секундарне превенције.¹⁰ Стога је и логично што су државе обавезане да предузимају константно неопходне законодавне или друге мере заштите свих жртава од даљег насиља. У складу са домаћим прописима, државе предузимају неопходне законодавне или друге мере и обезбеђују одговарајуће механизме за делотворну сарадњу између свих релевантних државних органа, укључујући судове, јавна тужилаштва, органе унутрашњих послова, локалне и регионалне управе, као и невладине организације и остале релевантне организације и лица у пружању заштите и подршке жртвама и сведоцима свих облика насиља, укључујући и упућивање на опште и специјализоване службе подршке. Пружање услуга подршке жртвама насиља не сме да зависи од њихове спремности да поднесе пријаву или сведочи против било ког починиоца. Помоћ жртвама насиља обухвата различите мере које омогућавају да жртве имају приступ услугама, њихов брз, квалитетан и ефикасан опоравак од насиља као што су услуге: правно и психолошко саветовалиште, финансијска помоћ, становање, образовање, обука и помоћ приликом запошљавања, као и приступ услугама здравствене и социјалне заштите. Поред општих мера помоћи и заштите од посебног су значаја и непосредне краткорочне и дугорочне специјализоване услуге подршке за сваку жртву која је била изложена било ком облику насиља. То су: а) сигурне куће у довољном броју и лако доступне за безбедан смештај и да проактивно приступе жртвама насиља, посебно женама и њиховој деци, б) СОС телефони - успостављање нон-стоп (24 сата дневно, седам дана у недељи) бесплатне СОС телефонске линије, која покрива целу земљу, ради давања савета позиваоцима у поверљивој форми или чувајући њихову анонимност у вези свих видова насиља, в) подршка за жртве сексуалног насиља кроз отварање одговарајућих, лако доступних, кризних центара за случајеве силовања, односно центре за жртве сексуалног насиља који, у довољно великом броју, жртвама обезбеђују: услуге лекарског и лабораторијског прегледа, подршку у случају трауме и саветовање, и г) подршка за децу – жртве

¹⁰ Миодраг Симовић и Алија Рамљак, *Виктимологија*, Источно Сарајево, Правни факултет, 2005, стр. 213-221.

или сведоке насиља кроз психосоцијално саветовање примерено узрасту деце сведока свих видова насиља. Од посебног значаја за превенцију свих облика насиља у породици и посебно насиља над женама је предузимање хитних мера заштите (члан 52). Наиме, у ситуацијама када постоји непосредна опасност надлежни државни органи имају овлашћење да издају одређене налоге извршиоцу насиља у породици као што су: а) да напусти место становања жртве или угроженог лица у довољном временском периоду, и б) да му забране да повреди боравиште, односно ступи у контакт са жртвом или угроженим лицем. Мере забране приласка, односно заштите (из члана 53) треба да буду доступне свим жртвама различитих облика и видова насиља и без непотребних финансијских или административних оптерећења за жртву. Оне се изричу на одређени временски период или док се не измене, односно укину. Издају се на *ex parte* основи са непосредним дејством, те су доступне независно од судских поступака или уз друге судске поступке који се истовремено воде у вези или поводом извршеног дела насиља у породици.

3) НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Кривична дела против брака и породице су у Републици Србији прописана у Кривичном законик¹¹ из 2005. године у глави деветнаест, у чл. 187–197.¹² У оквиру кривичних дела против брака и породице по свом значају, природи, карактеристикама и специфичностима издваја се насиље у породици. Ово кривично дело је данас прописано у члану 194 КЗ. Иначе, ово кривично дело је у правни систем Републике Србије први пут уведено тек новелом Кривичног закона из марта 2002. године и то у одредби члана 118а.¹³

Насиље у породици у Породичном закону

Појам насиља у породици је прво одређен у члану 197 Породичног закона из фебруара 2005. године.¹⁴ Према овом, законском решењу насиље у породици је свако понашање којим један члан породице угрожава телесни интегритет, душевно здравље или спокојство другог члана породице. Тако насиље у породици нарочито представљају следеће радње: 1) наношење или покушај

¹¹ Службени гласник Републике Србије, број: 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016.

¹² Драган Јовашевић, *Кривични законик са уводним коментаром*, Београд, Службени лист, 2007, стр. 17.

¹³ Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, Номос, 2003, стр. 198-201.

¹⁴ Службени гласник Републике Србије, број 18/2005.

наношења телесне повреде, 2) изазивање страха претњом убиства или наношењем телесне повреде члану породице или њему блиском лицу, 3) присиљавање на сексуални однос, 4) навођење на сексуални однос или сексуални однос са лицем које није навршило четрнаест година живота или немоћним лицем, 5) ограничавање слободе кретања или комуницирања са трећим лицима, и 6) вређање као и свако друго дрско, безобзирно или злонамерно понашање.

У члану 198 Породични закон предвиђа посебне мере којима се привремено забрањује или ограничава одржавање личних односа са другим чланом породице. То су мере превентивног карактера које треба да спрече да уопште дође до насиља у породици као кривичног дела. Ове мере могу да трају најдуже годину дана. Према одредбама Породичног закона мере заштите из члана 198 могу бити следеће: 1) издавање налога за исељење из породичног стана или куће без обзира на право својине односно закупа непокретности, 2) издавање налога за усељење у породични стан или кућу без обзира на право својине или закупа непокретности, 3) забрана приближавања члану породице на одређеној удаљености, 4) забрана приступа у простор око места становања или места рада члана породице, и 5) забрана даљег узнемиравања члана породице.¹⁵

Насиље у породици у Кривичном законнику

У Кривичном законнику Републике Србије из септембра 2005. године у групи кривичних дела против брака и породице, у глави 19 предвиђено је у члану 194 кривично дело насиље у породици. После новеле Кривичног законика из 2009. године ово кривично дело се састоји у примени насиља, претњи да ће се напасти на живот или тело, дрском или у безобзирном понашању чиме се угрожава спокојство, телесни интегритет или душевно стање члана своје породице.¹⁶ Објект заштите код кривичног дела насиље у породици је телесни и душевни интегритет и достојанство личности члана породице. Ово је посебни, специјални облик кривичног дела угрожавања сигурности.¹⁷ Радња извршења је, према слову закона, изражена употребом трајног глаголског облика што значи да дело постоји без обзира да ли је делатност чињења предузета једном или више пута према истом пасивном субјекту, при чему број поновљених радњи може бити од значаја за

¹⁵ *Породични закон*, Београд, Службени гласник, 2005, стр.92-93.

¹⁶ Драган Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Досије, 2014, стр. 134-136; Borislav Petrović, Dragan Jovašević i Amila Ferhatović, *Krivično pravo 2*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2016, str. 211-213.

¹⁷ Милош Бабић и Иванка Марковић, *Кривично право, Посебни део*, Бања Лука, Правни факултет, 2008, стр. 150-152.

одмеравање казне учиниоцу. Радња извршења се према слову закона састоји из више алтернативно предвиђених делатности.¹⁸ То су: 1) примена насиља, 2) претња да ће се напасти на живот или тело, и 3) дрско или безобирно понашање. Насиље је свака делатност којом се непосредно, блиско и стварно угрожава телесни и душевни интегритет пасивног субјекта.¹⁹ То је радња којом се проузрокује опасност од наступања телесне повреде. Она може бити предузета различитим делатностима, на различите начине и различитим средствима. Претња је стављање у изглед (најава) да ће се непосредно напасти на живот или телесни интегритет. Овде се ради о квалификованој претњи – стављањем у изглед доношења последице смрти или телесне повреде. Претња мора бити непосредна, стварна, могућа, озбиљна и неотклоњива. Дрско или безобирно понашање је свако понашање којим се грубо, вулгарно, непристојно понаша према другом лицу.²⁰

За постојање дела је битно да се радња предузима према одређеном пасивном субјекту – члану своје породице.²¹ Кривични законик у члану 112. став 28. одређује чланове породице који могу бити пасивни субјект у смислу овог кривичног дела. Према том законском решењу као чланови породице сматрају се: 1) супружници и њихова деца, 2) преци супружника у правој линији крвног порекла, 3) ванбрачни партнери и њихова деца, 4) усвоилац и усвојеник, 5) хранилац и храненик, 6) браћа и сестре, њихови супружници и деца, 7) бивши супружници и њихова деца, 8) родитељи бивших супружника ако живе у заједничком домаћинству, и 9) лица која имају заједничко дете или је дете на путу да буде рођено иако никада нису живела у истом породичном домаћинству. Последица кривичног дела јавља се у виду конкретне опасности – угрожавања спокојства (изазивање страха у смислу угрожавања осећања личне сигурности), телесног интегритета или душевног стања. Извршилац дела може бити само члан породице пасивног субјекта, а у погледу кривице потребан је умиљшај. За основни облик овог кривичног дела прописана је казна затвора од три месеца до три године.²² Кривично дело насиље у породици из члана 194 КЗ има три тежа, квалификована облика испољавања за која закон прописује строже

¹⁸ Мирослав Ђорђевић и Ђорђе Ђорђевић, *Кривично право*, Београд, Пројурис, 2010, стр.168.

¹⁹ Илија Симић и Милић Петровић, *Кривични закон Републике Србије, Практична примена*, Београд, Службени гласник, 2002, стр. 117.

²⁰ О облицима и видовима испољавања радње извршења кривичног дела насиља у породици у судској пракси више: Драган Јовашевић, *Практикум за кривично право, Посебни део*, Ниш, Правни факултет, 2014.

²¹ Наташа Мрвић Петровић, *Кривично право*, Београд, Службени гласник, 2005, стр. 285-287.

²² До новеле Кривичног законика из септембра 2009. године за основни облик овог кривичног дела је била прописана новчана казна или казна затвора до једне године, када је дошло до заостравања казнене репресије према учиниоцима ових кривичних дела.

кажњавање.²³ Први тежи облик дела за који је прописана казна затвора од шест месеци до пет година (што значи да је и покушај овог кривичног дела кажњив због висине запрећене казне), постоји ако је учинилац при предузимању радње извршења основног дела користио оружје, опасно оруђе или друго средство које је подобно да тело тешко повреди или здравље тешко наруши. Оружје је средство чија је основна намена напад или одбрана. Може бити хладно или ватрено. Оруђе је средство чија је основна намена обављање каквог друштвено корисног посла или рада, али које се може употребити за напад или одбрану: секира, нож, виле. Друго средство може бити производ природе: камен, дрво, или производ људског рада: флаша, пепељара које је по својој природи и карактеристикама подобно да тело другог лица тешко повреди, или да тешко наруши здравље. Други тежи облик дела насиље у породици за који је прописана казна затвора од две до десет година (а раније до септемба 2009. године казна затвора од једне до осам година) постоји у два случаја: 1) када је услед предузете радње извршења основног или првог тежег облика наступила тешка телесна повреда (у било ком облику), или тешко нарушавање здравља члана породице, или 2) ако је дело учињено према малолетнику, дакле лицу узраста до осамнаест година живота. Код овог облика дела обим и интензитет проузроковане теже последице (која мора бити у узрочно последичној вези са предузетом радњом извршења) и узраст пасивног субјекта представљају квалификаторне околности за које закон прописује строже кажњавање.²⁴ И најтежи облик кривичног дела из члана 194 став 4. КЗ постоји ако је услед предузете радње извршења наступила смрт члана породице.²⁵ Смрт мора бити резултат радње извршења (употребљеног средства или начина предузете радње) и мора бити обухваћена нехатом учиниоца. За ово дело прописана је казна затвора од три до петнаест (а раније до дванаест) година.

4) СПРЕЧАВАЊЕ НАСИЉА У ПОРОДИЦИ

Законом о спречавању насиља у породици из новембра 2016. године (који се примењује од 1. јуна 2017. године) уређује се спречавање насиља у породици, као и поступање државних органа и установа у спречавању насиља у породици и пружању заштите и подршке жртвама насиља у породици.²⁶ При томе је

²³ Илија Симић и Александар Трешњев, *Кривични законик са краћим коментаром*, Београд, Инг про, 2010, стр. 142.

²⁴ Ђорђе Ђорђевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Криминалистичко полицијска академија, 2014, стр. 119-121.

²⁵ Драган Јовашевић и Вељко Икановић, *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2012, стр. 97.

²⁶ Службени гласник Републике Србије, број 94/2016.

изричито одређено да се овај закон не примењује на малолетна лица која учине насиље у породици. Циљ овог закона је, сходно члану 2, да на општи и јединствен начин уреди организацију и поступање државних органа и установа и тиме омогући делотворно спречавање насиља у породици и хитну, благовремену и делотворну заштиту и подршку жртвама насиља у породици. Законом је у одредби члана 3 изричито одређено да се спречавање насиља у породици састоји од скупа мера којима се открива да ли прети непосредна опасност од насиља у породици, и скупа мера које се примењују када је непосредна опасност откривена. Тако непосредна опасност од насиља у породици постоји када из понашања могућег учиниоца и других околности произлази да је он спреман да у времену које непосредно предстоји по први пут учини или понови насиље у породици. Као и Породични закон, односно Кривични законик, тако и Закон о спречавању насиља у породици у члану 3 став 3. дефинише насиље у породици. То је акт физичког, сексуалног, психичког или економског насиља учиниоца према лицу са којим се учинилац налази у садашњем, или ранијем, брачном или ванбрачном или партнерском односу, или према лицу са којим је крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до другог степена или са којим је сродник по тазбини до другог степена, или коме је усвојитељ, усвојеник, храњеник или хранитељ, или према другом лицу са којим живи или је живео у заједничком домаћинству. За спречавање насиља у породици и пружање заштите и подршке жртвама насиља у породици и жртвама кривичних дела у смислу члана 7 надлежни су следећи државни органи: 1) полиција, 2) јавна тужилаштва, 3) судови опште надлежности, и 4) прекршајни судови, односно 5) центри за социјални рад, као установе. Поред надлежних државних органа и центара за социјални рад, у спречавању насиља у породици, преко давања помоћи и обавештавања о насиљу, као и пружању подршке жртвама насиља учествују и друге установе у области дечје, социјалне заштите, образовања, васпитања и здравства, као и тела за родну равноправност на нивоу локалних самоуправа. Но, подршку жртвама насиља у породици и жртвама кривичних дела одређених овим законом могу да пруже и друга правна и физичка лица и удружења. Руководилац подручне полицијске управе (члан 8) одређује полицијске службенике који су завршили специјализовану обуку да би спречавали насиље у породици и пружали заштиту жртвама насиља. У сваком јавном тужилаштву (члан 9), осим тужилаштва посебне надлежности (нпр. за организовани криминал), јавни тужилац одређује заменике јавног тужиоца који су завршили специјализовану обуку да би остваривали надлежности јавног тужилаштва у спречавању насиља у породици и гоњењу учинилаца кривичних дела одређених законом. Председник сваког суда опште надлежности и прекршајног суда (члан 10) одређује судије које су завршиле специјализовану обуку да суде у предметима спречавања насиља у породици и за кривична дела одређена законом. Као предмети спречавања насиља у породици сматрају се нарочито (члан 36): 1)

поступци за продужење хитне мере, 2) поступци за одређивање мера заштите од насиља у породици предвиђених Породичним законом, и 3) прекршајни поступци за прекршаје предвиђене овим законом из члана 36. Руководилац сваког центра за социјални рад (члан 11) одређује међу запосленима у центру тим стручњака да помажу у спречавању насиља у породици и пружају подршку жртвама насиља. Државни органи и установе надлежне за примену овог закона дужни су да брзо, делотворно и координисано спречавају насиље у породици и вршење кривичних дела одређених законом и да пруже жртви заштиту, правну помоћ и психосоцијалну и другу подршку ради њеног опоравка, оснаживања и осамостаљивања (члан 12).

Поступак спречавања насиља у породици

Закон је изричито прописао и поступак за спречавање насиља у породици, као и обавезе надлежних државних органа или установа. Тај поступак започиње радњом пријаве и препознавања насиља у породици (о чему говори члан 13). Тако свако мора полицији или јавном тужиоцу да пријави без одлагања насиље у породици или непосредну опасност од њега. Такође су и државни и други органи, организације и установе обавезни да неодложно пријаве полицији или јавном тужиоцу свако сазнање о насиљу у породици или непосредној опасности од њега. Надлежни државни органи и центри за социјални рад дужни су да у оквиру својих редовних послова препознају насиље у породици или опасност од њега. Препознавање може да произађе из проучавања пријаве коју је било коме поднела жртва насиља, уочавањем трагова физичког или другог насиља на жртви и других околности које указују на постојање насиља у породици или непосредне опасности од њега. Јавни тужилац коме је пријављено насиље или непосредна опасност од њега, дужан је да пријаву одмах проследи полицијским службеницима, да би они о томе обавестили надлежног полицијског службеника. Полицијски службеници у смислу члана 14. дужни су да одмах обавесте надлежног полицијског службеника о сваком насиљу у породици или непосредној опасности од њега, без обзира како су за то сазнали, и имају право да сами, или на захтев надлежног полицијског службеника, доведу могућег учиниоца у надлежну организациону јединицу полиције ради вођења поступка. Задржавање у надлежној организационој јединици полиције ради вођења поступка може трајати најдуже осам часова. Током поступка у надлежној организационој јединици полиције могући учинилац мора да се поучи и да му се омогући контакт и коришћење услуга браниоца и правне помоћи у складу са Уставом и законима Републике Србије. Надлежни полицијски службеник мора да могућем учиниоцу који је доведен у надлежну организациону јединицу полиције пружи прилику да се изјасни о свим битним чињеницама, да прикупи потребна обавештења од других полицијских службеника, одмах процени

ризик непосредне опасности од насиља у породици и да, под условима одређеним законом, изрекне хитну меру за спречавање насиља у породици (члан 15). Ако могући учинилац није доведен у надлежну организациону јединицу полиције, надлежни полицијски службеник процењује ризик одмах када прими од полицијских службеника обавештење о насиљу или непосредној опасности од њега. Пре окончања процене ризика, надлежни полицијски службеник може, по потреби, затражити мишљење центра за социјални рад. Процена ризика (члан 16) заснива се на доступним обавештењима и одвија се у што краћем року. При процени ризика нарочито се води рачуна о томе да ли је могући учинилац раније или непосредно пре процене ризика учинио насиље у породици и да ли је спреман да га понови, да ли је претио убиством или самоубиством, поседује ли оружје, да ли је ментално болестан или злоупотребљава психоактивне супстанце, да ли постоји сукоб око старатељства над дететом или око начина одржавања личних односа детета и родитеља који је могући учинилац, да ли је могућем учиниоцу изречена хитна мера или одређена мера заштите од насиља у породици, да ли жртва доживљава страх и како она процењује ризик од насиља. Надлежни полицијски службеник одмах доставља сва доступна обавештења о насиљу у породици или непосредној опасности од њега и процену ризика – ако она указује на непосредну опасност од насиља – основном јавном тужиоцу на чијем подручју се налази пребивалиште, односно боравиште жртве, центру за социјални рад и групи за координацију и сарадњу. Ако надлежни полицијски службеник установи постојање опасности која није непосредна, сва доступна обавештења о насиљу у породици или опасности од њега и своју процену ризика доставља основном јавном тужиоцу и центру за социјални рад. Ако после процене ризика установи непосредну опасност од насиља у породици, надлежни полицијски службеник доноси наређење којим изриче хитну меру учиниоцу који је доведен у надлежну организациону јединицу полиције (члан 17). Хитне мере су: 1) мера привременог удаљења учиниоца из стана, и 2) мера привремене забране учиниоцу да контактира жртву насиља и прилази јој. Наређењем могу да се изрекну обе хитне мере. Наређење треба да садржи следеће елементе: назив органа који га доноси, податке о лицу коме се изриче хитна мера, врсту хитне мере која се изриче и њено трајање, дан и час изрицања хитне мере и обавезу лица коме је изречена хитна мера да се по њеном истеку јави полицијском службенику који је изрекао. Наређење се уручује лицу коме је хитна мера изречена. Ако оно одбије пријем наређења, надлежни полицијски службеник саставља о томе белешку, чиме се сматра да је наређење уручено. Надлежни полицијски службеник доставља наређење, одмах после његовог уручења, основном јавном тужиоцу на чијем подручју се налази пребивалиште, односно боравиште жртве, центру за социјални рад и групи за координацију и сарадњу, а жртва насиља писмено се обавештава о врсти хитне мере која је изречена. После пријема обавештења, процене ризика

и наређења, основни јавни тужилац проучава обавештења и вреднује процену ризика надлежног полицијског службеника (члан 18). Ако после тога установи непосредну опасност од насиља у породици, дужан је да суду поднесе предлог да се хитна мера продужи, у року од 24 часа од часа уручења наређења лицу коме је изречена хитна мера. Уз предлог, основни јавни тужилац доставља суду и процену ризика надлежног полицијског службеника, своје вредновање његове процене ризика и друге доказе који указују на непосредну опасност од насиља у породици. Предлог да се хитна мера продужи подноси се основном суду на чијем подручју се налази пребивалиште, односно боравиште жртве, а о предлогу одлучује судија појединац (члан 19). Суд продужава хитну меру ако после вредновања процене ризика надлежног полицијског службеника, вредновања процене ризика које је учинио основни јавни тужилац, оцене приложених доказа и тврдњи из предлога основног јавног тужиоца и оцене изјашњења лица коме је хитна мера изречена, установи непосредну опасност од насиља у породици, иначе одбија предлог као неоснован. Решење о предлогу доноси се без одржавања рочишта, у року од 24 часа од пријема предлога да се хитна мера продужи. Основни јавни тужилац и лице коме је изречена хитна мера (члан 20) могу против решења основног суда поднети жалбу вишем суду, у року од три дана од дана пријема решења, а преко основног суда који је донео решење. У том случају основни суд дужан је да жалбу и све списе предмета проследи вишем суду у року од 12 часова од пријема жалбе. О жалби одлучује веће вишег суда од троје судија, у року од три дана од дана када је примило жалбу од основног суда. Поступајући по поднетој жалби, виши суд може да донесе следеће одлуке: 1) да одбије жалбу и потврди решење основног суда, или 2) да усвоји жалбу и преиначи решење основног суда. Он ни у ком случају не може да укине решење основног суда и предмет врати основном суду на поновно поступање. Жалба не одлаже извршење решења основног суда. На поступак одлучивања о продужавању хитне мере сходно се примењује закон којим се уређује парнични поступак, ако овим законом није другачије одређено. Хитна мера коју изриче надлежни полицијски службеник траје 48 часова од уручења наређења (члан 21). Но, суд може хитну меру продужити за још 30 дана. Ако буде продужена хитна мера привременог удаљења учиниоца из стана, лице коме је изречена може у пратњи полицијских службеника да узме из стана неопходне личне ствари. Паралелно са поступком који се води за спречавање насиља у породици, у смислу члана 22 свако лице које има сазнања о извршеном кривичном делу насиља у породици дужно је да то пријави полицији или јавном тужиоцу. У кривичном поступку који се води за кривична дела одређена овим законом, суд је дужан да у року од 24 часа одлучи о предлогу јавног тужиоца за одређивање мере забране прилажења, састајања или комуницирања са одређеним лицем и посеђивања одређених места, мере забране напуштања боравишта и мере забране напуштања стана (члан 23). У циљу спречавања насиља у породици законом је прописана обавезна сарадња

између надлежних државних органа и установа. У циљу обезбеђења ефикасне, квалитетне и благовремене сарадње (члан 24) у надлежним органима и установама се именују "лица одређена за везу". Тако се лица одређена за везу именују у полицијској управи, основном и вишем јавном тужилаштву, основном и вишем суду и центру за социјални рад. Ова лица именује руководилац полицијске управе, јавни тужилац, председник суда и руководилац центра за социјални рад, из реда надлежних полицијских службеника и судија и заменика јавних тужилаца који су завршили специјализовану обуку, и запослених у центру за социјални рад.

Заштита жртава насиља у породици

Закон о спречавању насиља у породици из новембра 2016. године је изричито предвидео низ мера, радњи и поступака за заштиту и подршку жртвама насиља у породици. То су у првом реду следећа права: 1. Право на обавештавање (члан 29) – државни органи и установе надлежни за примену овог закона дужни су да у првом контакту са жртвом насиља у породици или жртвом кривичног дела из овог закона дају жртви потпуна обавештења о органима, правним лицима и удружењима који јој пружају заштиту и подршку, на начин и на језику који жртва насиља разуме; 2. Право на бесплатну правну помоћ (члан 30) – жртва насиља у породици и жртва кривичног дела из овог закона има право на бесплатну правну помоћ, према посебном закону и, 3. Индивидуални план заштите и подршке жртви (члан 31) – по пријему процене ризика којом је установљена непосредна опасност од насиља у породици, група за координацију и сарадњу израђује индивидуални план заштите и подршке жртви, који садржи целовите и делотворне мере заштите и подршке жртви, али и другим члановима породице којима је подршка потребна. У изради индивидуалног плана заштите и подршке жртви учествује и жртва, ако то жели и ако то дозвољава њено емотивно и физичко стање. Мере заштите морају да пруже безбедност жртви, да зауставе насиље, спрече да се оно понови и заштите права жртве, а мере подршке да омогуће да се жртви пружи психосоцијална и друга подршка ради њеног опоравка, оснаживања и осамостаљивања. Индивидуалним планом заштите и подршке жртви одређују се извршиоци конкретних мера и рокови за њихово предузимање, као и план праћења и процене делотворности планираних и предузетих мера. Надлежна полицијска управа (члан 32) води евиденције о пријављеним случајевима насиља у породици и о изрицању и извршењу хитних мера и извршењу мера заштите од насиља у породици. Та евиденција полицијске управе садржи следеће: 1) податке о пријављеним случајевима насиља у породици (учесници догађаја, време, место, прикупљене изјаве, околности случаја, подаци о могућој жртви и др.), 2) податке о пријављеном могућем учиниоцу (име, презиме, јединствени матични број грађана, адреса пребивалишта или боравишта,

податке о раније одређеним мерама заштите од насиља у породици), 3) податке о процени ризика и називе органа којима је процена ризика достављена, 4) податке о изрицању хитних мера (датум и број наређења о изрицању хитних мера, њихово трајање и време почетка њиховог трајања), 5) податке о продужењу и извршењу хитних мера (број и датум решења основног суда о продужењу хитних мера, подаци о извршењу хитних мера), и 6) податке о извршењу мера заштите од насиља у породици. И надлежни основни суд, као и надлежни јавни тужилац воде евиденцију о својим одлукама о предлозима за продужење хитних мера и о одређеним мерама заштите од насиља у породици. Евиденција основног суда о предлозима за продужење хитних мера садржи следеће: 1) податке о лицу коме је продужена хитна мера (име, презиме, јединствени матични број грађана, адреса пребивалишта или боравишта, податке о раније одређеним мерама заштите од насиља у породици), 2) број и датум решења којим је продужена хитна мера, 3) број и датум решења којим је одбијен предлог да се продужи хитна мера, 4) податке о жалби против решења донетог о предлогу за продужење хитних мера, и 5) податке о одлуци донетој по жалби. На крају, и надлежни центар за социјални рад води евиденцију о примени индивидуалних планова заштите и подршке жртви. Ова евиденција центра за социјални рад садржи нарочито следеће: 1) име, презиме, јединствени матични број грађана и адресу пребивалишта, односно боравишта жртве, 2) податке о индивидуалном плану заштите и подршке жртви, 3) податке о планираним мерама заштите жртве, 4) податке о планираним мерама подршке жртви, 5) податке о извршиоцима конкретних мера заштите и подршке и роковима за њихово предузимање, и 6) податке о плану праћења и процени делотворности планираних и предузетих мера. Подаци се у свим наведеним евиденцијама чувају десет година.

5) ИЗВОРИ

- Бабих, Милош, Марковић, Иванка, *Кривично право, Посебни део*, Бања Лука, Правни факултет, 2008.
- Ђорђевић, Ђорђе, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Криминалистичко полицијска академија, 2014.
- Ђорђевић, Мирослав, Ђорђевић, Ђорђе, *Кривично право*, Београд, Пројурис, 2010.
- Јовашевић, Драган, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, Номос, 2003.
- Јовашевић, Драган, *Кривични законик са уводним коментаром*, Београд, Службени лист, 2007.
- Јовашевић, Драган, *Међународно кривично право*, Ниш, Правни факултет, 2011.

- Јовашевић, Драган, Икановић Вељко, *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2012.
- Јовашевић, Драган, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Досије, 2014.
- Јовашевић, Драган, *Практикум за кривично право, Посебни део*, Ниш, Правни факултет, 2014.
- Јовашевић, Драган, Икановић Вељко, *Међународно кривично право*, Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2015.
- Јовашевић, Драган, *Кривично право, Општи део*, Београд, Досије, 2016.
- Крстић, Остоја, *Превенција криминалитета*, Београд, Полицијска академија, 2000.
- Мрвић Петровић, Наташа, *Кривично право*, Београд, Службени гласник, 2005.
- Pavišić, Berislav, *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Zagreb, Golden marketing, 2006.
- Pavišić, Berislav, Bubalović, Tadija, *Međunarodno kazneno pravo*, Rijeka, Pravni fakultet, 2013.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, *Međunarodno krivično pravo*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2010.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, Ferhatović Amila, *Krivično pravo 2*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2016.
- Породични закон*, Београд, Службени гласник, 2005.
- Симић, Илија, Петровић, Милић, *Кривични закон Републике Србије, Практична примена*, Београд, Службени гласник, 2002.
- Симић, Илија, Трешњев, Александар, *Кривични законик са краћим коментаром*, Београд, Инг про, 2010.
- Симовић, Миодраг, Рамљак, Алија, *Виктимологија*, Источно Сарајево, Правни факултет, 2005.
- Службени гласник Републике Србије, број 18/2005.
- Службени гласник Републике Србије, број: 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016.
- Службени гласник Републике Србије, број 94/2016.
- Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, број 12/2013.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

На бази усвојених међународних стандарда садржаних у актима Организације уједињених нација и посебно Савета Европе, а нарочито у Истанбулској конвенцији из 2011. године Република Србија је у свом националном (породичном и кривичном) законодавству на посебан начин прописала одговорност и кажњивост за кривично дело насиља у породици,

али и систем општих и посебних превентивних мера у циљу спречавања насиља у породици. Ради се о кривичном делу које је 2002. године уведено у наше законодавство (члан 118а. КЗ РС), иако је ова појава ранијег датума, присутна дуго у нашој друштвеној стварности. Нешто касније, и Породичним законом из 2005. године, између осталог, одређени су појам и карактеристике насиља у породици у члану 197. Том приликом су прецизно наведене и радње извршења овог дела, као и посебне мере које треба да предупреду и спрече оваква насилна понашања. На потпунији начин насиље у породици прописано је као кривично дело у члану 194 Кривичног законика из 2005. године. Оно се састоји у примени насиља, претњи да ће се напасти на живот или тело, дрском или у безобзирном понашању чиме се угрожава спокојство, телесни интегритет или душевно стање члана своје породице. Будући са систем кривичних санкција (казне лишења слободе и мере безбедности) нису дале очекиване ефекте, на основу стандарда утврђених Истанбулском конвенцијом децембра 2016. године донет је Закон о спречавању насиља у породици који је прописао свеобухватан систем мера опште и посебне превенције насиља у породици и насиља над женама, као и надлежне органе, односно поступак примене тих превентивних мера.

УДК: 343.126.1
341.231.14
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 59, стр. 41–55
Извори научни рад

ПОСТУПАЊЕ СА ПРИТВОРЕНИЦИМА ПРЕМА ОДРЕДБАМА ЗАКОНИКА О КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ, СА ОСВРТОМ НА ЕВРОПСКА ПРАВИЛА О ПОСТУПАЊУ СА ЛИЦИМА ЛИШЕНИМ СЛОБОДЕ

проф. др Јелена МАТИЈАШЕВИЋ-ОБРАДОВИЋ

Мр. Јелена ЛУКАВАЦ¹

Abstract: According to its performance detention is the strictest of all the measures envisaged to ensure the presence of the defendant in the proceedings. The Serbian Constitution prescribes the conditions and procedure for detention, while the legal arguments for detention are laid down in the Code of Criminal Procedure. For the interpretation and application of the Code of Criminal Procedure of great importance is the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, because the provisions of the Convention expressly prescribe conditions relating to the functioning of the criminal justice. After a detailed analysis of specific rules of conduct with detainees, which are prescribed in the Code of Criminal Procedure, the paper reviews the guidelines of the European Prison Rules about the treatment of detainees. The starting point for the adoption of European prison rules represent the human rights standards that are established at the level of the UN and the Council of Europe. Bearing in mind that the institution of detention restricts certain human rights and freedoms, the rule dealing with detainees must be strictly regulated, and complies with the relevant European rules and laws, primarily with the European Prison Rules.

Key words: Detention, The Code of Criminal Procedure, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Prison Rules.

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

1) УВОД

По својој природи институт притвора представља најстрожу меру за обезбеђење присуства окривљеног у поступку. Условe одређивања притвора и поступак одлучивања о притвору прописује Устав, док су законски разлози за одређивање притвора прописани Закоником о кривичном поступку. За тумачење и примену ЗКП-а од изузетног значаја је Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, јер одредбе Конвенције изричито прописују условe у вези са функционисањем кривичног правосуђа. Након детаљне анализе посебних правила поступања са притвореницима прописаних ЗКП-ом, у раду је учињен осврт на одреднице Европских затворских правила о поступању са притвореницима. Полазну основу за доношење ЕЗП представљају стандарди заштите људских права који су установљени на нивоу УН и Савета Европе. Имајући у виду да се установом притвора ограничавају одређена људска права и слободе, правила поступања са притвореницима морају бити строго регулисана, и усаглашена са релевантним европским правилима и актима, у првом реду са Европским затворским правилима.

Установа притвора сама по себи ограничава људска права и слободе. Самим тим, овај институт указује на потребу за строгим регулисањем правила његове употребе. Ако узмемо у обзир сам циљ кривичног законодавства – заштиту државе од криминалитета², притвор представља средство спровођења закона и од великог је утицаја на сам кривични поступак. Како се, с једне стране, притвором омогућава (осигурава) несметано вођење кривичног поступка и само присуство окривљеног, истим се ограничавају људска права и слободе притвореника. Оно на шта треба указати је да циљ кривичног законодавства не треба остваривати на уштрб загарантованих људских права јер би се тако доводила у питање правна сигурност грађања и поверење у државне органе. Правилно поступање са притвореницима омогућава управо то – баланс између остваривања онога што има за циљ заштиту државе од криминалитета и ограничавања људских права. Кривични поступак се не сме водити на штету притвореникових загарантованих права, те прописи јасно регулишу поступање са лицима лишеним слободе. Значај овог питања дигнут је на уставни ниво, па тако Устав РС у чл. 28 прописује да се према лицу лишеном слободе мора поступати човечно и са уважавањем достојанства његове личности. Забрањено је свако насиље према лицу лишеном слободе, као и изнуђивање исказа. Лишење слободе је акт (фактичка радња) ограничења личне слободе као једне од најважнијих индивидуалних слобода. То је разлог што Устав посебно регулише однос органа државне власти приликом предузимања активности

² Јелена Матијашевић-Обрадовић, *Кривично процесно право-општи део*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2016, стр. 5.

које ограничавају личну слободу, као и њихово поступање према лицу које је лишено слободе. Устав најпре поставља опште принципе који дефинишу начин поступања према лицу лишеном слободе (ст. 1). Према лицу које је лишено слободе мора се поступати човечно и са уважавањем достојанства његове личности, што представља само конкретизацију начела неприкосновености достојанства личности (чл. 23 ст. 1) у тренутку када је лична слобода појединца подвргнута ограничењу. Уставна регулатива о поступању са лицем лишеним слободе укључује и две изричите уставне забране. Једна се односи на примену било које врсте насиља (физичко, психичко) над лицем лишеним слободе. Друга забрана се односи на изнуђивање исказа. Може се приметити да Устав не санкционише повреду ових уставних забрана, и не овлашћује изричито законодавца да пропише санкције у случају њиховог кршења. Правила о поступању са лицем лишеним слободе, као и забрана одређених поступака према лицу лишеном слободе припадају групи апсолутно заштићених права. Одступање од ових права није допуштено ни у случају рата или непосредне ратне опасности (чл. 202 ст. 4).³ Упориште загарантованих права налази се у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода (ЕКЉП) која чланом 5 прописује Право на слободу и сигурност:

1. 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 лишење 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 надлежном органу; 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 депортације или екстрадиције;

2. Свако ко је ухапшен биће одмах, и на језику који разуме, обавештен о разлозима за његово хапшење и о свакој оптужби против њега;

³ Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009, стр. 39.

3. Свако ко је ухапшен или лишен слободе сходно одредбама из става 1. ц) овог члана биће без одлагања изведен пред судију или друго службено лице законом одређено да обавља судске функције и имаће право да му се суди у разумном року или да буде пуштен на слободу до суђења. Пуштање на слободу може се условити јемствима да ће се лице појавити на суђењу;

4. 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;

5. Свако ко је био ухапшен или лишен слободе у супротности с одредбама овог члана има утуживо право на накнаду.⁴

Такође, чл. 3 ЕКЉП прописује забрану мучења те нико не сме бити подвргнут мучењу, или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању.⁵ Сва ограничења која нису инхерентна самој природи лишења слободе, односно животу у затвореном окружењу, забрањена су. Члан 10 Пакта о грађанским и политичким правима (ПГП) допуњава чл. 7, који садржи општу забрану мучења, суровог, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања.⁶ Члан 10 ПГП налаже да се са сваким лицем које је лишено слободе поступа хумано и с поштовањем достојанства неодојивог од човечије личности. Окривљена лица су, осим у изузетним случајевима, одвојена од осуђених лица и подвргнута посебном режиму који одговара њиховом статусу неосуђиваних лица. Млади окривљени су одвојени од одраслих и о њиховим случајевима се решава што је могуће пре. Казнени режим обухвата поступак са осуђеницима чији је главни циљ њихово поправљање и социјална рехабилитација. Млади преступници су одвојени од одраслих и подвргнути режиму који одговара њиховим годинама и законском статусу.⁷

2) УСТАНОВА ПРИТВОРА И ЊЕН ЗНАЧАЈ У ДРУШТВУ

По својој природи институт притвора представља најстрожу меру за обезбеђење присуства окривљеног у поступку. Ово је крајња мера и примењује се ако се другим мерама не може постићи тај циљ. Представља меру процесне присиле лишења слободе коју под прописаним законским условима одређује суд током кривичног поступка и која се састоји у привременом затварању ради

⁴ "Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", Council of Europe, CETS No: 005, Rome, 4. XI 1950, as amended by Protocols, No. 11 and No. 14.

⁵ Ibid.

⁶ "International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)", United Nations General Assembly, New York, 16. XII 1966.

⁷ „Људска права у Србији 2011 – право, пракса и међународни стандарди људских права“, Београдски центар за људска права, Београд, 2012, стр. 91.

осигурања несметаног вођења кривичног поступка и, као што смо већ непоменули, остварења циља кривичног законодавства. Овим институтом ограничава се слобода кретања и намећу услови које прописује кућни ред затвора а које мора поштовати и притворено лице.⁸ Ради се о најтежој мери процесне принуде, која долази у обзир само ако се интереси кривичног поступка не могу заштитити неком другом блажом мером процесне принуде.⁹ Услов одређивања притвора и поступак одлучивања о притвору прописује Устав. Они обухватају три кумулативна услова. Мора постојати основана сумња да је лице којем се одређује притвор извршило кривично дело. Даље, одлуку о притвору доноси надлежни суд. Најкасније у року од 48 часова од лишења слободе притворено лице мора бити изведено пред надлежни суд. Решење о притвору мора бити уручено притвореном лицу најкасније у року од 12 часова од притварања. Притвор се може одредити а лице задржати у притвору само ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка. Међутим, чак и када су наведени услови испуњени кумулативно, суд није обавезан да лицу одреди притвор. Смисао ових одредби је да на најмању могућу меру ограниче време трајања притвора и ограничење личне слободе.¹⁰ У односу на притвор примењују се основна правила – законитост и *ultima ratio* овог облика лишења слободе, хитни карактер притвора (трајање притвора се своди на најкраће могуће време) и обавезно официјелно укидање притвора (притвор ће се укинути чим престану разлози на основу којих је био одређен).¹¹ Законски разлози за одређивање притвора прописани су Закоником о кривичном поступку (ЗКП)¹² који прописује основни услов и посебне услове за одређивање притвора.¹³ Постојање основане сумње да је осумњичени учинио кривично дело је основни *conditio sine que non* могућности одређивања притвора. Поред основног услова, који сам по себи није довољан, потребно је да постоји и један од разлога прописаних у чл. 211 ст. 1 т. 1-4 ЗКП-а: 1) ако се лице 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; 2) ако постоје околности које указују да ће уништити, сакрити, изменити или фалсификовати доказе или трагове кривичног дела, или ако особите околности указују да ће ометати поступак

⁸ Петар Станојевић, *О притвору*, Нови свет, Приштина, 1995, стр. 8.

⁹ Миодраг Симовић, *Кривично процесно право – увод и општи део*, Правни факултет Универзитета у Бихаћу, Бихаћ, 2005, стр. 391.

¹⁰ Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, *op. cit.*, стр. 41.

¹¹ Јелена Матијашевић-Обрадовић, *Кривично процесно право-општи део*, *op. cit.*, стр. 215.

¹² „Законик о кривичном поступку“, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

¹³ Јелена Матијашевић-Обрадовић, *Кривично процесно право-општи део*, *op. cit.*, стр. 217.

утицањем на сведоке, саучеснике или прикриваче; 3) ако особите околности указују да ће у краћем временском периоду 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. Како смо већ истакли, значај установе притвора огледа се у спровођењу закона ради остваривања циља кривичног законодавства односно заштите друштва од криминалитета. То се јасно види прописаним разлозима за одређивање притвора. Одређивањем притвора лицу, омогућава се његово присуство на главном претресу што доприноси бржем окончању поступка и расветљењу кривичне ствари, онемогућава се утицање на сведоке и спречава уништење доказа те утицање на сам исход поступка. Такође, превентивно се штити друштво од неког будућег штетног понашања притвореника, а тежи се да се избегне узнемирење јавности код кривичних дела са елементима насиља па се осигурава правично суђење. Установа притвора је од изузетног значаја код остварења начела процесне економије, начела истине и начела правичног вођења кривичног поступка. Сходно томе, притвор ће се као *ultima ratio* одредити уколико суд процени да постоје сметње за остваривање ових начела.

3) ПОСЕБНА ПРАВИЛА ЗА ПОСТУПАЊЕ СА ПРИТВОРЕНИЦИМА ПРЕМА ЗАКОНИКУ О КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ

За тумачење и примену ЗКП-а од изузетног значаја је ЕКЉП, јер одредбе Конвенције изричито прописују услове у вези са функционисањем кривичног правосуђа. Изричити услови првенствено се односе на слободу и безбедност, у смислу чл. 5, те забрану мучења, нечовечног и понижавајућег поступања у смислу чл. 3 (који је од значаја у стварима попут употребе силе приликом примене закона, истраживања наводних деликата и спровођења саслушања), као и права на поштовање приватног и породичног живота, дома и преписке, по чл. 8 (који се односи и на ограничења која се тичу лишавања слободе и одређивања притвора).¹⁴ Сходно томе, ЗКП у члановима 217–222 прописује посебна правила поступања са притвореницима. Чланом 217 ЗКП-а забрањује се вређање личности и достојанства притвореника. Обавеза човечног поступања према лицу лишеном слободе произилази из Устава. Одредбом

¹⁴ Jeremy McBride, *Human rights and criminal procedure – the Case law of the European Court of human rights*, Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд, 2009, стр. 15.

члана 28 ст. 1 Устава предвиђено је да се према лицу лишеном слободe мора поступати човечно са уважавањем достојанства његове личности. Даље, према притворенику се могу примењивати само она ограничења која су потребна да се спрече бекство, подстрекивање других лица да униште, сакрију, измене или фалсификују доказе или трагове кривичног дела и непосредни или посредни контакти притвореника усмерени на утицање на сведоке, саучеснике или прикриваче. С тим у вези, чл. 25 Устава гарантује неповредивост физичког и психичког интегритета, па је држава обавезна да заштити интегритет појединца. Било какво поступање које би узроковало физичку или психичку патњу притвореника неспојиво је са забраном злостављања гарантованом овим чланом. Такође, притворено лице је лице које се у кривичном поступку сматра невиним, те се према њему поступа на начин који омогућава минимално нужно ограничење његових права у датим условима.¹⁵ У ставу 3 овог члана ЗКП прописује да у исту просторију неће бити затворена лица различитог пола, ни лица за које постоји сумња да су учествовала у извршењу истог кривичног дела, као ни лица која су на издржавању казне затвора са лицима у притвору. Лица за која постоји основана сумња да су извршила кривично дело у поврату неће се, ако је могуће, смештати у исту просторију са другим лицима лишеним слободe на која би могла штетно утицати. Сходно томе, чл. 45 ст. 3 Правилника о извршењу мере притвора такође прописује да ако истовремено излазе на шетњу притвореници из различитих просторија, не смеју бити заједно притвореници који су учествовали у извршењу истог кривичног дела, нити мушка и женска лица, као ни притвореници чија би заједничка шетња могла бити штетна за успешно вођење поступка.

Кршење овог члана ЗКП-а представља кршење чл. 3 ЕК/ЉП, а поводом чега је Европски суд за људска права (ЕС/ЉП) заузео став да то подразумева и услове смештаја притвореника, односно недостатак простора, лоше осветљење и вентилацију, немогућност за активност на отвореном или изван ћелије, што се све може одразити на здравље притвореника што је поступање у супротности са чл. 3 Конвенције.¹⁶ Права и дужности притвореника прописани су чланом 218 Законика, а детаљније разрађена Правилником о извршењу мере притвора. Тако је прописано да притвореник има право на непрекидан ноћни одмор сваки дан у трајању од најмање осам часова, што представља апсолутно право притвореника и не може бити ограничено. Притвореник такође има апсолутно право на најмање два часа кретања на слободном ваздуху. Правилником о ИМП одређено је да притвореници током боравка на

¹⁵ Горан П. Илић, Миодраг Мајић, Слободан Бељански, Александар Трешњев, *Коментар Законика о кривичном поступку*, Службени гласник, 2016, стр. 574.

¹⁶ Jeremy McBride, *Human rights and criminal procedure – the Case law of the European Court of human rights*, op. cit., стр. 86.

свежем ваздуху могу да се шетају, вежбају или седе у одређеном заводском простору – на шеталишту. Приликом боравка на свежем ваздуху крећу се слободно, могу да разговарају и пуше.¹⁷ Право притвореника да носе сопствену одећу, коришћење сопствене постелине и набављање и коришћење хране, књига, стручних публикација, штампе, прибора за писање и цртање и других ствари које одговарају редовним потребама притвореника је ограничено на оне предмете који нису подобни за ношење повреда, нарушавање здравља или припрему бекства. Тако је чланом 41 Правилника о ИМП притворенику забрањено да у пакету прима витамине, стероиде и друге додатке исхрани, лекове и ортопедска помагала. Такође, притвореник не може у пакету примати од одећних предмета: шалове, кравате, панталоне са трегерима, ципеле са металним деловима, клонпе, дугачке пешкире, као и друге предмете који се могу злоупотребити. Иако је чланом 46 Правилника притворенику омогућено да у слободно време учи, припрема испите, чита књиге и друге штампане ствари које може имати код себе, пише писма и поднеске, као и да игра шах са другим притвореницима или друге друштвене игре, осим хазардних, ово право може бити ограничено или ускраћено како то предвиђа чл. 218 ст. 4 ЗКП. Судија за претходни поступак може у току истраге, ако сматра да би коришћење штампе ометало поступак, ово право решењем привремено ограничити или ускрати. Против овог решења притворенику је дозвољена жалба већу из чл. 21 ст. 4 ЗКП. Поврх овога, чл. 218 ст. 5 ЗКП притворенику је омогућено да, на сопствени захтев, а уз сагласност управника завода, судија за претходни поступак или председник већа дозволе да ради у кругу завода на пословима који одговарају његовим психичким и физичким својствима, под условом да то није штетно за вођење поступка, за шта му припада накнада коју одређује управник завода. Обавеза притвореника коју прописује Законик је да обавља радове нужне за одржавање чистоће у просторији у којој борави.¹⁸

Законик садржи одредбе које се односе на правила комуникације притвореника са другим лицима. Чланом 219 Законика прописана су правила која се односе на посете притворенику. ЗКП прописује да по одобрењу судије за претходни поступак и под његовим надзором или надзором лица које он одреди, у границама кућног реда завода, притвореника могу посећивати блиски сродници, а по његовом захтеву – лекар и друга лица. Поједине посете могу се забранити ако је вероватно да би оне могле довести до ометања истраге. То би могао бити случај уколико би посету пријавило лице које тек треба да буде саслушано у својству сведока или саокривљени. Против решења судије за претходни поступак о забрани појединих посета, притвореник може изјавити жалбу већу из чл. 21 ст. 4 Законика, која не задржава извршење решења. После

¹⁷ „Правилник о извршењу мере притвора“, *Службени гласник РС*, бр. 132/2014, чл. 45.

¹⁸ Јелена Матијашевић-Обрадовић, *Кривично процесно право-општи део*, *op. cit.*, стр. 233.

подигнуте оптужнице, до правноснажности пресуде, ова овлашћења врши председник већа. Примена овог ограничења мора бити заиста нужна за достизање легитимних циљева. Примена строге мере ограничења мора бити неопходна, у противном би дошло до кршења одредаба ЕКЉП, односно чл. 8 ст. 2 Конвенције.¹⁹ Уколико се ради о странцу, избеглици или лицу без држављанства, право на посету дипломатско-конзуларног представника државе чији је држављанин притворено лице, односно на посету представника овлашћене међународне организације јавноправног карактера, иако га гарантује чл. 219 ст. 2 Законика, произилази из међународног права. У складу са потврђеним међународним уговором и са знањем судије за претходни поступак, ови представници могу наведене притворенике обилазити и са њим разговарати без надзора, уз претходно обавештење управника завода. Под организацијама јавноправног карактера се подразумевају Организације УН, ОЕБС, Црвени крст и сл.²⁰ Круг лица која могу несметано посећивати и комуницирати са притвореницима без надзора предвиђен је ставом 3 истог члана Законика. У та лица спадају бранилац, заштитник грађана, Комисија за контролу извршења кривичних санкција Народне скупштине и представници овлашћених међународних организација јавноправног карактера, у сврху испуњавања својих дужности које се огледају и у надзору над поштовањем права притворених лица. Након подигнуте оптужнице, до правноснажности пресуде, овлашћења из ст. 1 и ст. 2 чл. 219 Законика врши председник већа. Чланом 220 Законика регулисана је преписка са притвореником. Иако је тајност писама гарантована Уставом, Устав дозвољава одступања само на одређено време и на основу одлуке суда, ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности РС, на начин предвиђен законом. С тим у вези, Законик о кривичном поступку дозвољава преписку између притвореника и лица ван завода, али је преписка цензурирана с циљем неометаног вођења кривичног поступка. Све писмене пошиљке које притвореник шаље или прима, завод ће пре слања или уручења предати органу који води поступак.²¹ Дописивање притвореника с другим лицима регулисано је и Правилником о ИМП. Тако Правилник у чл. 54 прописује да ће се притворенику омогућити да о свом трошку набавља средства за дописивање, а ако притвореник нема новчаних средстава завод ће му омогућити да се јави породици или најближој родбини. Међутим, и ЗКП и Правилник предвиђају изузетак од ове забране. Писмене пошиљке које су упућене међународним

¹⁹ Jeremy McBride, *Human rights and criminal procedure – the Case law of the European Court of human rights*, op. cit., стр. 90.

²⁰ Горан П. Илић, Миодраг Мајић, Слободан Бељански, Александар Трешњев, *Коментар Законика о кривичном поступку*, op. cit., стр. 578.

²¹ Ibid., стр. 579.

судовима, овлашћеним међународним организацијама јавноправног карактера и заштитнику грађана достављају се директно овим институцијама у затвореној коверти. ЗКП у чл. 220 ст. 2 овим институцијама додаје и домаће органе законодавне, судске и извршне власти, као и браниоца притвореника и предвиђа да све писмене пошиљке које им шаље притвореник или од њих прима не падају под забрану из ст. 1 овог члана. Слање молбе, притужбе или жалбе не може се забранити. Преписка са притвореником може се забранити не само због ометања истраге већ и због могућности ометања поступка до његовог правноснажног окончања, па тако као и када је реч о други питањим у вези са правима и дужностима притвореника, након подигнуте оптужнице па до правноснажности пресуде, овлашћења прелазе са судије за претходни поступак на председника већа. Одредбе о дисциплинским преступима притвореника садржане су у члану 221 Законика. За дисциплинске преступе притвореника судија за претходни поступак, односно председник већа, може изрећи дисциплинску казну ограничења посета. Ово ограничење не односи се на браниоца. Притвореник не може бити кажњен пре него што буде обавештен о дисциплинском преступу који му се ставља на терет, пре него што му је пружена прилика да изнесе своју одбрану и пре него што је суд свестрано испитао случај. У поступку са притвореницима примењују се одредбе Законика и одредбе Закона о извршењу кривичних санкција (ЗИКС)²², што је предвиђено чл. 235 ст. 3 ЗИКС. Сходно томе, дисциплински преступи које могу да учине притвореници су теже и лакше повреде правила реда и безбедности, као и повреде других правила понашања утврђених овим законом што је предвиђено чланом 156 ЗИКС. Одредбама Правилника о ИМП нису предвиђени дисциплински преступи које може да учини притвореник, али је прецизирано да се ради о дисциплинским преступима предвиђеним законом, што имплицира примену одредаба ЗИКС које регулишу то питање. Против решења о казни изреченој за дисциплински преступ дозвољена је жалба ванпретресном већу у року од 24 часа од часа пријема решења. Изјављена жалба не задржава извршење решења. Предвиђено је да веће има рок од осам дана од дана пријема жалбе да о њој одлучи. Чланом 222 Законика регулисан је надзор над притвореницима. Одређено је да надзор врши судија за извршење кривичних санкција или судија ког одреди председник суда. Основа улога судије ком је поверен надзор јесте да се периодично упознаје са стањем у притвору и начином на који се у притвореној јединици поступа са притвореним лицима. Судија је дужан да најмање једном у 15 дана обиђе притворенике и да с њима без надзора разговара о условима и проблемима у притвору. О уоченим неправилностима обавештава министарство надлежно за послове правосуђа и заштитника грађана, при чему је министарство дужно да у року од 15 дана обавести судију о мерама које су предузете за отклањање неправилности на

²² „Закон о извршењу кривичних санкција“, *Службени гласник РС*, бр. 55/2014.

које је указано.²³ Поред дужности судије да обилази притворенике најмање једном у 15 дана, омогућено му је да обилази притворенике у било које време, да с њима разговара и прима њихове притужбе.

4) ЕВРОПСКА ПРАВИЛА О ПОСТУПАЊУ СА ЛИЦИМА ЛИШЕНИМ СЛОБОДЕ

Полазну основу за доношење Европских затворских правила (ЕЗП) представљају стандарди заштите људских права који су установљени на нивоу УН и Савета Европе. ЕЗП поред правила о поступању према затвореницима садрже и правила о поступању према притвореницима.²⁴ Како смо претходно анализирали одредбе ЗКП-а којима је регулисано поступање са притвореницима, у вези са тим, осврнућемо се на одреднице ЕЗП које су у сагласности са истим. У првом делу представљени су основни принципи и правила: 1. Према свим лицима лишеним слободе поступа се уз поштовање њихових људских права; 2. Лица лишена слободе задржавају сва права која им нису законито одузета одлуком којом се осуђују или којом се задржавају у притвору; 3. Ограничења за лица лишена слободе треба да буду минимална, неопходна и сразмерна легитимном циљу због ког су наметнута; 4. Затворски услови који угрожавају људска права не могу се оправдати недостатком материјалних средстава; 5. Живот у затвору треба да буде што је могуће приближнији позитивним аспектима живота у заједници; 6. Сви затвори треба да буду уређени тако да омогућавају реинтеграцију у слободно друштво лица која су била лишена слободе; 7. Треба подстицати сарадњу са спољашњим службама социјалне заштите и колико год је могуће учешће цивилног друштва у животу у затвору; 8. Особље затвора врши важну јавну функцију и њихов одабир, обука и услови рада треба да им обезбеде одржавање високих стандарда у бризи о затвореницима; 9. Над свим затворима врши се редовна инспекција од стране државе и надзор од стране независног тела; 10. Европска затворска правила односе се на лица која су притворена по налогу судског органа или лишена слободе након осуде; 11. Лица млађа од 18 година не смештају се у затворе за одрасле, већ у установе које су посебно намењене у ту сврху; 12. Лица која су душевно оболела и чије душевно стање не дозвољава да буду у затвору смештају се у специјалну установу; 13. Ова правила примењују се непристрасно, без дискриминације по било ком основу као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго уверење, национално или социјално порекло, веза са неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус. Можемо да приметимо да су тачке 1,

²³ Ibid., стр. 582.

²⁴ Јелена Матијашевић-Обрадовић, *Кривично процесно право-општи део*, op. cit., стр. 235.

2, 3, 4. и 11. сагласне чл. 217 ЗКП који прописује основна правила поступања са притвореницима, односно забрањује вређање личности и достојанства притвореника, прописује примену ограничења према притворенику и правила разврставања притворених лица. У сагласности са овим чланом су и неке одреднице другог дела ових правила као што је правилно разврставање лица. Посебно се узима у обзир да притвореници буду одвојени од затвореника који су на извршењу казне затвора, да су затвореници одвојени од затвореница, и да су млађи затвореници одвојени од старијих затвореника. Могуће је одступање приликом учествовања у заједничким активностима. Такође, како у установама за лишење слободе могу бити смештене различите категорије лица, ЕЗП обрађају посебну пажњу на жене и малолетнике, те указују на потребу да овим групама буде омогућена додатна права која су у складу са њиховим потребама.

Други део односи се на примање затвореника, њихова права и обавезе и аспекте живота у затвору. Као што члан 218 ЗКП прописује права и дужности притвореника, у оквиру којих спадају право на непрекидни ноћни одмор, слободно кретање на свежем ваздуху, коришћење сопствене одеће, постељине, набављање хране, књига и штампе, те обавезу обављања радова нужних за одржавање хигијене просторија у којим борави, као и могућност рада у кругу завода уз надоканду, тако и Европска затворска правила предвиђају: минимуме који морају бити остварени у одећи и постељини и другим повезаним правима инсистирајући на томе да сваком осуђенику морају бити гарантована елементарна права у том погледу; сталну обавезу одржавања хигијене у установама, као и право затвореника да посећују санитарне просторије у којима мора бити поштована њихова приватност; приликом припремања obroka за затворенике води се рачуна о њиховом здравственом стању, радној ангажованости, вероисповести, док им у сваком тренутку мора бити доступна чиста вода за пиће; радно ангажовање затвореника њима омогућава сразмерну зараду и треба да допринесе бољем укључивању у радне активности на слободи, и не сме се користити као казна; право на свакодневну физичку активност која припада свим лицима која су лишена слободе. Четврти део обухвата правила о одржавању реда у затвору и спречавању негативних појава које су опасне за затворску средину и ширу друштвени заједницу. ЕЗП предвиђају да затворско особље неће користити силу против затвореника, осим у самоодбрани или у случају покушаја бекства или активног или пасивног физичког отпора прописаном реду у установи, и то увек као последњу меру. Уколико је пак неопходна примена мера високог степена сигурности и безбедности, поступак за њихову примену мора бити посебно регулисан домаћим законодавством и њиховој примени мора претходити одобрење надлежног органа. Дисциплинском поступку је посвећена одговарајућа пажња, те се он сматра последњом мером у решавању конфликта, којем треба да претходе поступци ресторативне правде, мирене и медијација. Средства

везивања користе се само онда када је то потребно за заштиту затвореника (спречавање самоповређивања) или других лица, у трајању које је неопходно потребно и, коначно, та употреба мора бити уређена домаћим законом и не може зависити од дискреционе оцене затворске администрације, док је примена окова и ланаца забрањена.²⁵ Ове одреднице су у тесној вези са чл. 217 ст. 2 као и чл. 221 ЗКП.

У склопу овог дела истиче се право на улагање „захтева“ или „притужбе“, како у оквиру затворског система, тако и изван њега, а такође се може уложити жалба независном органу када управа одбије захтев или притужбу, што је предвиђено и чл. 220 ст. 2 ЗКП слање молбе притужбе или жалбе притворенику се не може забранити, односно не може се забранити слање писама које притвореник шаље међународним судовима, овлашћеним међународним организацијама јавноправног карактера, заштитнику грађана и домаћим органима законодавне, судске и извршне власти, или их од њих прима, као и чланом 222 ст. 3 ЗКП – судија који врши надзор над притвореницима може у свако доба да обилази притворенике, да са њима разговара и од њих прима притужбе. Шести део, који предвиђа контролу стања у затворима, такође у својим одредницама указује на усаглашеност ЗКП са ЕЗП. Европска затворска правила предвиђају постојање државне инспекције, која утврђује да ли се у затворима поступа у складу са међународним и домаћим законодавством, али и постојање независног надзора који своја запажања може јавно објављивати и остварити сарадњу са другим међународним организацијама које се баве истим питањима. Постојање перманентне контроле на различитим нивоима ствара потребу да затвори теже што бољој организацији. Такође, овим се пружа могућност да се осуђена лица обрате независним телима са примедбама на режим у установама, што доприноси ширењу спектра заштите њихових права.²⁶ Исто предвиђа и ЗКП у члановима 219, 220 и 222, који дозвољавају посете и преписуку притвореника са одређеним институцијама као и изјављивање притужби судији који врши надзор над њима. Услед постојања значајне разлике између лица која издржавају казну затвора и оних која су притворена ЕЗП одређује да се на притворенике примењују одредбе које се односе на све затворенике уз додатна обезбеђења, која се односе на обезбеђивање потребних просторија за припремање одбране и састајања са правним заступницима. На овај начин жели се постићи додатна заштита притворених особа, јер и поред постојања претпоставке невиности, они пролазе третман гори од оног који пролазе осуђене особе. Зато се предвиђа њихов смештај у одвојене делове затвора, могућност да раде, те примена режима за осуђене затворенике уколико то одаберу, на шта је указано и чл. 217

²⁵ Ibid., стр. 238.

²⁶ Ibid., стр. 239.

и 218 ЗКП, јер сврха због које се они налазе у установи није ресоцијализација, већ остварење других, процесних циљева.²⁷

5) ИЗВОРИ

„Законик о кривичном поступку“, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

„Закон о извршењу кривичних санкција“, *Службени гласник РС*, бр. 55/2014.

Илић, П. Горан, Мајић, Миодраг, Бељански, Слободан, Трешњев, Александар, *Коментар Законика о кривичном поступку*, Службени гласник, 2016.

“International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)“, United Nations General Assembly, New York, 16.XII 1966.

„Људска права у Србији 2011 – право, пракса и међународни стандарди људских права“, *Београдски центар за људска права*, Београд, 2012.

Матијашевић-Обрадовић, Јелена, *Кривично процесно право – општи део*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2016.

McBride, Jeremy, *Human rights and criminal procedure – the Case law of the European Court of human rights*, Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд, 2009.

Пајванчић, Маријана, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009.

„Правилник о извршењу мере притвора“, *Службени гласник РС*, бр. 132/2014

Симовић, Миодраг, *Кривично процесно право – увод и општи део*, Правни факултет Универзитета у Бихаћу, Бихаћ, 2005.

Станојевић, Петар, *О притвору*, Нови свет, Приштина, 1995.

„Convencion for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“, Council of Europe, CETS No: 005, Rome, 4.XI 1950, as amended bu Protocols, No. 11 an No. 14.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Међународни уговори усвојени под окриљем Уједињених нација и Савета Европе прописују забрану мучења и других облика злостављања и одређују механизме заштите и превенције. Поред Пакта о грађанским и политичким правима, Конвенције против мучења и других свирепих и нечовечних или понижавајућих казни или поступака, Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних и понижавајућих казни или поступака, под окриљем Савета Европе

²⁷ Ibid.

усвојена су и Европска затворска правила. У складу са усвојеним обавезама из наведених међународних правних аката, Србија има обавезу да усклади своје законодавство и правну праксу са међународном правном праксом, која је у највећој мери уподобљена са праксом Европског суда за људска права. Као што смо већ навели, установом притвора ограничавају се одређена људска права и слободе, па правила поступања са притвореницима морају бити строго регулисана. Како не би дошло до кршења одредаба усвојених међународних уговора од изузетног значаја су одреднице Европских затворских правила. С тим у вези, Законик о кривичном поступку, Закон о извршењу кривичних санкција, као и Правилник о извршењу мере притвора морају бити у сагласности са овим актом. Такође, Србија има обавезу да обезбеди додатно и адекватне механизме за спровођење поменутих Закона.

УДК: 314.113:314.745.3-054.73(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 59, стр. 56–82

Извори научни рад

ДИРЕКТИВА 2008/115/ЕЗ О ЗАЈЕДНИЧКИМ СТАНДАРДИМА И ПРОЦЕДУРАМА ЗА УДАЉЕЊЕ ДРЖАВЉАНА ТРЕЋИХ ДРЖАВА КОЈИ НЕЛЕГАЛНО БОРАВЕ НА ТЕРИТОРИЈИ ЕУ

*Марин ЦЕТИНИЋ*¹

Abstract: The aim of this article is to describe the basic characteristics, the legal basis and the practical application of Directive 2008/115 / EC, which lays down common standards and procedures in EU Member States for the returning illegally staying third-country nationals in a Member State of the European Union. The Directive is an essential instrument in the management of the problem of illegal migrants in the EU. This article deals with some of the most important elements of the Directive and with the analysis of the application of Directive provisions in the Union Member States. The analysis showed that the Directive has greatly contributed to the harmonization of legislation and the harmonization of law application, but also that a number of solutions from the Directive are not implemented in all Member States or are implemented unevenly due to the different possibilities and interests of individual member states. A major contribution to improved implementation of the directive is given by the Court of Justice of the European Union with its interpretations of issues and aspects that arise in a complex, complicated and sensitive real-world of illegal migration. The impact of the Court of Justice decisions on the positive evolution of the Directive can be clearly seen, however, its consistent implementation in accordance with the basic ideas of human rights of migrants remain as a problem.

Key words: human rights, irregular migrants, the Directive on returning illegally staying migrants, the Court of Justice of European union, legal protection of irregular migrants, non-refoulement principle, the decision on suspension, the decision on detention, voluntary return, harmonization of EU migration policy.

¹ Служба Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Београд, Е-маил: marin.ceticnic@gmail.com

1) УВОД

„У свету у коме су миграције у Европу нова форма револуције, европска демократија лако постаје контрареволюционарна. Неуспех или недостатак воље власти да контролишу миграције постао је симбол губитка моћи грађанина”, Иван Крастев.²

Миграције становништва постојале су у свим временима у многобројним варијацијама: мигирала су племена, нације, верске заједнице, класе и појединци. Узроци великих миграција су климатски, економски, религиозни или политички, а најважније последице су промене у дистрибуцији становништва, мешање култура и раса, промена демографске структуре и економских резултата. Два су основна типа миграција: оне унутар државе и међународне миграције којима је скоро увек кроз историју Европа била централно подручје. Према расположивим подацима између 1846. и 1940. године из Европе се на два америчка континента преселило 55 милиона људи.³ Други светски рат и деколонизација у комбинацији са огромном економском експанзијом северно европских земаља, а касније велики покрети становништва у Европу и унутар ње (пад Берлинског зида, Балкански ратови деведесетих и велике кризе у ширем суседству Европе), довели су до тога да је 1. јануара 2015. године у ЕУ-28 живело 19,8 милиона људи из држава које нису чланице ЕУ, док је 34,3 милиона становника ЕУ рођено у државама које нису чланице ЕУ.⁴ У последње две године Европа је доживела најмасовније покрете људи после Другог светског рата. Преко милион избеглица и миграната стигло је у Европску унију, највећи број бежећи од рата и терора у Сирији и других угрожених држава.^{5,6} Готово 90% избеглица и миграната платило је организованим криминалцима и

² Иван Крастев, „Распад посткомунистичког поретка“, Интернет: <http://pescanik.net/raspad-postkomunistickog-poretka>, 29.09.2016.

³ Rainer Munz, Albert Reiterer, *Overcrowded World? Global Population and International Migration*, Haus Publishing Ltd, London 2009, p. 161.

⁴ Eurostat Statistics Explained, Migration and Migrant Population Statistics, Интернет: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics, 03.10.2016.

⁵ European Commission, Directorate-General for Communication, *The EU and the Refugee Crisis*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2016, pp. 1-4.

⁶ Након периода смањивања броја нелегалних миграната у периоду од 2008. до 2013. године, у 2014. години је број држављана трећих држава који илегално бораве у ЕУ-28 порастао на близу 670.000, да би се за само годину дана утростручио на око 2.136.000 у 2015. години. У 2015. години државе чланице са преко 50.000 нелегално присутних лица биле су Грчка (911.470), Мађарска (424.055), Немачка (376.435), Француска (109.720) и Аустрија (86.220). У ових пет држава боравило је 89% свих држављана трећих држава који су регистровани те године у ЕУ. Eurostat Statistics Explained, Statistics on enforcement

кријумчарима људи да их пребаце преко граница. Резултат су оно што зовемо „нерегуларни“ мигранти – лица која нису ушла у Европску унију легалним путем.⁷ Много угрожених људи долази у Европску унију тражећи азил. Европска унија начелно сматра да има правну и моралну обавезу да их заштити, а државе чланице ЕУ појединачно су одговорне за решавање захтева за азил и доношење одлуке коме га одобрити. Од 1999. године ЕУ ради на стварању Заједничког европског система азила (*Common European Asylum System – CEAS*) и побољшавању важећег правног оквира.⁸ Од 1999. до 2005. године уведено је неколико правних мера које хармонизују заједничке минималне стандарде азила и јачају финансијску солидарност (креиран је и Европски Фонд за избеглице и донета Директива привремене заштите избеглица) као одговор ЕУ на масовни прилив расељених лица која не могу да се врате у државу порекла. Такође, донета је и Директива о спајању породица. Упркос заједничким правилима и стандардима, велике су разлике међу државама чланицама ЕУ у погледу услова пријема, стопе прихватања миграната и мера интеграције, па је 2015. године Европска комисија покренула 74 прекршајна поступка против 23 од 28 држава чланица због неправилног спровођења Заједничког европског система азила.⁹ Више влада држава чланица ЕУ у пракси је уместо спровођења договорених стандарда заједничке политике азила користило тактику која се манифестовала највише у спречавању и обесхрабривању људи да уђу на територију ЕУ. Заједничка политика азила која се развија од 1999. године није била структурирана тако да ефикасно решава масовне приливе људи у кратком временском периоду. Спорна је Уредба ЕУ 604/2013 познатија као Даблинска уредба, која прописује обавезу државе чланице у коју азиланти прво стигну да процесуира њихове захтеве за азилом.¹⁰ Грчка и Италија у које практично сви масовни мигранти прво стижу, биле су жестоко критиковане што нису спречиле мигранте да нелегално и без регистрације прођу кроз њихову територију. Даблинска уредба, која прописује да је главна одговорност за решавање захтева за азил на првој држави чланици у коју азилант уђе, заснива се на нереалним

of immigration legislation, Интернет: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation, 04.10.2016.

⁷ European Commission, Directorate-General for Communication, *The EU and the Refugee Crisis*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2016, pp. 1-4.

⁸ European Commission, Migration and Home Affairs, *Common European Asylum System*, Интернет: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en, 04.10.2016.

⁹ Europe's Refugee Crisis An Agenda for Action, Human Rights Watch, United States of America, 2015, Интернет: https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/europes_refugee_crisis_an_agenda_for_action_high_res.pdf, 07.10.2016, p. 16.

¹⁰ „Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013”, *Official Journal of the European Union*, L 180/31, pp. 5-6.

очекивањима о усклађеним стандардима и условима европског система азила.¹¹ Овај пропис је наметнуо неправедно оптерећење државама на спољним границама ЕУ и у великој мери није успео да обезбеди сврху Уредбе – ефикасно и фер кретање тражиоца азила, јер су наведене државе у кратком врмену биле изложене приливу огромног броја миграната. Посебан проблем је што ни ЕУ систем удаљења особа којима је одбијен захтев за азил није успео да обезбеди да државе чланице брзо врате лица која немају права да остану. Подаци говоре да мање од 40% лица којима је уручено решење о удаљењу заправо и напусти ЕУ. У овом чланку разматра се конкретно правна регулатива удаљења држављана трећих држава који нелегално бораве на територији Европске уније и њена примена у пракси, што је само један важан аспект врло комплексног проблема међународних миграција у Европи у XXI веку.

2) ПРАВНИ ОСНОВ

Правни инструменти које Европска унија примењује у процесу удаљења људи којима није одобрен боравак на територији ЕУ у оквиру Заједничког европског система азила заснива се на неколико међународних конвенција, пре свега на Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, познатој по колоквијалном називу Европска конвенција о људским правима, усвојеној у Риму 1950. године, а која је на снази од 1953. године.¹² Ова Конвенција била је прва правна регулатива у свету која је учинила обавезним одређена права заснована на принципима Универзалне декларације о људским правима из 1948. године.¹³ Универзална декларација о људским правима основа је Европске конвенције јер је експлицитно увела у међународно право акт азила и то у члану 14 став 1. који прописује да свако има право да тражи и ужива у другим земљама азил од прогањања, док је ставом 2. истог члана регулисано да се на ово право не може позвати у случају гоњења за кривична дела неполитичке природе или на поступке противне циљевима и начелима Уједињених нација.¹⁴ Важан правни основ у регулисању поступка удаљења је и Конвенција Уједињених нација о статусу избеглица усвојена 1951. године и њен амандман из Протокола 1967. године.¹⁵ Текст из 1951. године ограничавао

¹¹ Hugo Bachega, „Migrant crisis: Have EU promises been kept?“, *BBC News*, 03.02.2016, Интернет: www.bbc.com/news/world-europe-35714715, 10.10.2016.

¹² Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, *Службени лист СЦГ Међународни уговори*, бр.9/2003, 5/2005 и 7/2005-испр.

¹³ Универзална декларација о људским правима, усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине УН 217 (III) од 10.12.1948. године.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Конвенција о статусу избеглица, ступила је на снагу 22.04.1954. године, у складу са чланом 43, *Службени лист ФНРЈ Међународни уговори*, бр. 7/60.

је дејство Конвенције само на догађаје у Европи који су се догодили пре 1. јануара 1951. године. Ова територијална и временска ограничења уклоњена су 4.10.1967. године ступањем на снагу Протокола о статусу избеглица који је усвојила Генерална скупштина Уједињених нација.¹⁶ Укидањем два ограничења Протоколом из 1967. године, Конвенција је попримила универзални карактер и неподељено је мишљење да је била и остала основни међународни правни акт заштите избеглица. Међународни правни акти о избеглицама и међународни прописи о људским правима уско су повезани јер избеглице беже од власти које нису у стању или не желе да им заштите основна људска права. Конвенција из 1951. године увела је три битне формулације: дефиницију избеглице, *non-refoulement* принцип и признање права лицима којима је одобрен статус избеглице.

Конвенција је у члану 1(А)(2) дала дефиницију по којој је избеглица свако лице које: „...бојећи се оправдано да ће бити прогоњено због своје расе, своје вере, своје националности, своје припадности некој социјалној групи или својих политичких мишљења, нађе изван земље чије држављанство оно има и које не жели или, због тога страха, неће да тражи заштиту те земље; или које, ако нема држављанства а налази се изван земље у којој је имало своје стално место боравка услед таквих догађаја, не може или, због страха, не жели да се у њу врати...”¹⁷ Члан 1(Ф) ове Конвенције регулише да се њене одредбе неће примењивати на лица за која постоје озбиљни разлози да се мисли: да су починила злочин против мира, ратни злочин или злочин против човечанства, у смислу међународних instrumenata који су израђени за предвиђене одредбе о тим злочинима; да су починила тежак злочин према међународном праву изван земље која их је прихватила пре него што су у њу примљени као избеглице; да су крива за поступке који су у супротности са циљевима и начелима Уједињених нација.¹⁸

Основни принцип националних прописа који регулишу заштиту избеглица је *non-refoulement*, садржан у члану 33 став 1. Конвенције о статусу избеглица који прописује забрану протеривања – „*refoule*”, односно да ниједна држава уговорница неће протерати или вратити силом, на ма који начин то било, избеглицу на границе територије где би његов живот или слобода били угрожени због његове расе, вере, држављанства, припадности некој социјалној групи или његових политичких мишљења.¹⁹ Овај принцип данас се сматра

¹⁶ Протокол о статусу избеглица закључен 31.01.1967. године, ступио на снагу 04.10.1967. године, у складу са чланом. 8, *Службени лист СФРЈ*, 15/67.

¹⁷ Конвенција о статусу избеглица, ступила је на снагу 22.04.1954. године, у складу са чланом 43, *Службени лист ФНРЈ Међународни уговори*, бр. 7/60.

¹⁸ *Ibid.*, члан 1 (Ф).

¹⁹ Конвенција о статусу избеглица, ступила је на снагу 22.04.1954. године, у складу са чланом 43, *Службени лист ФНРЈ Међународни уговори*, бр. 7/60, члан 33 став 1.

универзалним људским правом, а важна му је одлика да се не односи само на појединце, већ забрањује и масовно протеривање избеглица. Принцип *non-refoulement* поновљен је и у члану 3 Конвенција против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака УН из 1984. године.²⁰ Конвенцијом о статусу избеглица дефинисана су и остала права које државе заједно са правом азила морају да обезбеде избеглицама: право на образовање, приступ правном поретку, запослење и друге. Посебно је важан члан 16 наведене Конвенције из разлога што прописује право на појављивање пред судом. Државе које су ратификовале Конвенцију у обавези су да штите права избеглице на својој територији у складу са одредбама ове Конвенције. Конвенција не садржи одредбе о начину одобравања азила, већ је одлучивање о захтевима за азил препустила државама потписницама, а што је условило различите интерпретације кључних одредби Конвенције у законодавствима појединих земаља. У пракси, овлашћени службеници надлежног државног органа оцењују оправданост захтева за азил. Посебно је важно да је држава којој се азилант обраћа унела у своје законодавство одредбу члана 31 став 1. Конвенције који прописује да државе уговорнице неће примењивати кривичне санкције, због њиховог бесправног уласка или боравка, на избеглице које, долазећи директно са територије где су њихов живот или слобода били у опасности у смислу предвиђеном чланом 1, улазе или се налазе на територији без овлашћења, под резервом да се одмах пријаве властима и изложе им разлоге, признате као ваљане, свога бесправног уласка или присуства.²¹

Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Европска конвенција о људским правима) је од 1950. године имала више измена и допуна основног текста, међутим за тему која се у овом чланку обрађује, посебно су важни Протоколи 4 (из 1967. године)²² и 7 (из 1984. године).²³ Чланом 2

²⁰ Закон о ратификацији конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, *Сл. лист СФРЈ Међународни уговори*, бр. 9/91. члан 3.

²¹ Конвенција о статусу избеглица, ступила је на снагу 22.04.1954. године, у складу са чланом 43, *Службени лист ФНРЈ Међународни уговори*, бр. 7/60, члан 31 став 1.

²² Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом број 11, Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у Конвенцију и први протокол уз њу, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима, *Сл. лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр.

²³ Ibid.

Протокола 4 уведено је опште право слободе кретања и слобода избора пребивалишта свакоме ко се на територији једне државе налази законито и право свакога да напусти било коју државу укључујући сопствену. При томе се експлицитно забрањује увођење било каквих ограничења осим оних која нису прописана законом. Чланом 4 истог Протокола прописана је забрана колективног протеривања странаца. Чланом 1 Протокола 7 прописано је да странац који законито борави у држави може бити удаљен само на основу одлуке донете у складу са законом, да има право да изнесе разлоге којима оспорава удаљење, право да се његов случај преиспита, као и право на заступника пред надлежним државним органима. Изузетак је предвиђен само у случају када је протеривање „неопходно у интересу јавног реда или се заснива на разлозима националне безбедности“.²⁴ Основна правна решења ЕУ о удаљењу странаца ослањају се и на Међународни пакт о грађанским и политичким правима²⁵ посебно на чланове 9 и 13. Чланом 9 наведеног Пакта регулисано је да свако има право на слободу и личну безбедност и забрањује хапшење или притвор ван поступка прописаног законом, утврђује обавезу да се сваком ко је ухапшен одмах саопшти разлог хапшења, да буде изведен пред судију у најкраћем року, те утврђује право улагања жалбе суду. Ова општа правила примењују се једнако како на тражиоце азила, тако и на избеглице и мигранте. Члан 13 поменутог Пакта прописује да странац који се законито налази на територији једне државе уговорнице може да буде протеран само у току извршења одлуке донете у складу са законом и, ако се виши разлози националне безбедности томе не противе, он мора да има могућност да истакне разлоге против његовог протеривања и да се његов случај преиспита од стране надлежних државних органа, а за коју сврху може да има правног заступника.²⁶

Исто тако основне поставке права о удаљењу странаца налазе се и у Повељи о основним правима Европске уније односно у Лисабонском споразуму.²⁷ Повеља о основним правима Европске уније утврдила је сва права произашла из судске праксе Суда правде ЕУ, права и слобода утврђених Европском конвенцијом о људским правима, као и других права и принципа који проистичу из заједничких уставних традиција земаља ЕУ и других међународних инструмената. Наведена Повеља је у потпуности усклађена са

²⁴ Ibid.

²⁵ Пакт о грађанским и политичким правима, усвојен резолуцијом Генералне скупштине УН 2200 А(XXI) од 16.12.1966. *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр.7/71; *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/01.

²⁶ Ibid.

²⁷ Повеља о основним правима ЕУ доноси заједно у једном документу у шест наслова основна права и слободе које је ЕУ заштитила у разним фазама развоја своје правне регулативе: достојанство, слободе, једнакост, солидарност, грађанска права и правду.

Европском конвенцијом о људским правима из 1950. године. Одредбе Повеље спроводе институције и органи ЕУ, уз поштовање принципа супсидијарности; или надлежни органи држава чланица, али само у случајевима када они сами спроводе правне акте.²⁸ У вези са удаљењем лица која нелегално бораве на територији држава чланица, Повеља у члану 18 Прописује обавезу да се јемчи право на азил, уз поштовање правила Женевске конвенције из 1951. године и Протокола из 1967. године, који се односе на статус избеглица, и у складу са Уговором о Европској унији и Уговором о функционисању Европске уније. Такође је значајан и члан 19 Повеље који регулише заштиту у случају пресељења, удаљења или изручења, па је ставом 1. наведеног члана прописано да је забрањено колективно протеривање, док је ставом 2. прописано да нико не може бити пресељен, протеран нити изручен држави у којој постоји озбиљан ризик да ће бити подвргнут смртној казни, мучењу или другој врсти нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања.²⁹ Европска унија развија оперативну мигрантску стратегију од 1999. године и то у три фундаментална правца: први је хармонизација услова прихвата избеглица, други је утврђивање права легалног боравка лицима из трећих држава и трећи је увођење правних аката и практичне сарадње у спречавању „нерегуларних“ миграција.³⁰ Ова три основна правца формално су условљена основним принципима међународног права наведеним у претходном тексту. Људска права миграната и поштовање Европске конвенције о људским правима и основним слободама кључни су декларативни ставови из којих се развија оперативна легислатива Уније. Међутим, у којој мери се код одлучивања о удаљењу односно протеривању нерегуларних миграната поштују њихова људска права у правним формулацијама и у пракси покушаћемо утврдити у овом тексту. Иако је несумњиво да је увођење и примена Директиве 2008/115/ЕЗ имала позитивне последице (што је потврдио и УНХЦР), подробнија анализа показује да државе чланице још увек дају приоритет краткорочним политичким критеријумима и интересима. У случају да њиховим водећим бирократијама поједине одредбе Директиве не одговарају, спремне су да одбију примену исте, или бар да одуговлаче са применом принципа супсидијарности.

²⁸ “Charter of Fundamental Rights of the European Union of 18.12.2000”, *Official Journal of the European Communities*, C 364/01, 9.

²⁹ Ibid.

³⁰ Заједничка политика о азилу, миграцијама, визама и спољним границама произлази из Поглавља V – Област слобода, безбедности и правде Уговора о функционисању ЕУ. Ваља обратити пажњу да се у оквиру поменуте политике дуго водила полемика око термина и на крају је прихваћено да је израз „нерегуларни мигрант“ политички коректнији и подобнији од израза „нелегални мигрант“.

Ако се занемаре чисто криминалне миграције (људи који беже од закона или прелазе нелегално границу обављајући криминалне активности), два су основна облика преласка граница Уније: легални и нелегални прелазак. Прелазак је легалан када странац уђе у државу са важећим документима као што је случај са туристима, сезонским радницима, пословним људима, тражиоцима азила и избеглицама. Међутим, легалност њиховог боравка постаје спорна када истекне време дозвољеног боравка, или уколико се запосле без радне дозволе. Дакле, нелегалне миграције настају код нелегалног преласка границе или преласка границе са фалсификованим документима, или код останка у држави ради нелегалног запослења, односно запослења са фалсификованим документима.³¹ Овај чланак се бави политиком Европске уније која се односи на удаљење нерегуларних миграната, која је део укупне стратегије ЕУ према овом проблему, а која још укључује и контролу спољних граница, кажњавање послодаваца који запошљавају нелегалне мигранте, као и борбу против кријумчарења људи. На декларативном нивоу Европска унија сматра да у процесу удаљења грађана трећих држава који немају право останка у Унији мора да поштује достојанство појединца, у складу са одредбама Повеље о основним правима ЕУ и Европске конвенције о људским правима. Сама политика удаљења уско је повезана и допуњује се са ЕУ политикама прихвата и реинтеграције миграната, а овај чланак се ограничава на легислативу, праксу и политику ЕУ, односно њених држава чланица, у комплексном процесу удаљења миграната.

3) ДИРЕКТИВА О УДАЉЕЊУ НЕЛЕГАЛНИХ МИГРАНАТА

Крајем 2010. године ступила је на снагу „Директива 2008/115/ЕЗ” од 16.12.2008. године о заједничким стандардима и процедурама у државама чланицама за удаљење нелегално настањених држављана трећих држава.³² Амбиција Директиве била је да пропише јасна, транспарентна и фер заједничка правила повратка и удаљења миграната који су ухваћени у нелегалном

³¹ „Нерегуларне миграције су оне које се одвијају изван регулаторних норми државе порекла, државе транзита и државе пријема. Не постоји јасна или универзално прихваћена дефиниција нерегуларних миграција. Из перспективе државе пријема нерегуларне миграције односе се на улазак, боравак или рад у држави без потребне дозволе или докумената која су прописана имиграционим прописима... Тенденција је да се употреба термина “нелегалне миграције” ограничи само на у случајеве кријумчарења миграната и трговине људима.” International Organization for Migration, Key Migration Terms. Интернет: <http://www.iom.int/key-migration-terms>, 25.10.2016.

³² “Directive 2008/115/EC, of 16 December 2008, on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals”, *Official Journal of the European Union*, L 348/98

боравку, да регулише употребу средстава принуде, притвора и процедуру поновног уласка, уз потпуно поштовање људских права и основних слобода наведених лица. Одредбе Директиве су преузела законодавства држава чланица (осим В. Британије и Ирске) и четири државе потиснице Шенгенског споразума, које нису државе чланице ЕУ. Рок за примену Директиве о удаљењу био је 24.12.2010. године, а у пракси 19 држава чланица извршило је транспозицију одредби Директиве у национална законодавства током 2011. године, а пет држава чланица током 2012. године. Због кашњења Европска комисија је покренула 20 прекршајних поступака против држава чланица. Једина држава чланица која није извршила транспозицију одредби Директиве јесте Исланд.

Садржај

Преамбула и првих пет чланова Директиве су декларативне природе и описују општи приступ и њене основне принципе. У њима се инсистира на поштовању међународних конвенција о људским правима и третману избеглица (описаних у претходном тексту). У преамбули посебно су истакнути најважнији принципи које државе чланице у спровођењу Директиве треба да поштују, и то: принцип „од случаја до случаја“; објективне критеријуме; став да држављанин треће државе који је затражио азил не сме да буде третиран као неко ко нелегално борави на територији државе чланице; приоритет добровољног одласка пред присилним удаљењем; обавези да саветодавно и средствима Европског фонда за повратак³³ помажу људима којима је уручено решење о удаљењу; минимум правних стандарда којима се обезбеђује заштита интереса сваког појединца којег држава чланица удаљује; коришћење мера присиле и задржавања у притвору пропорционално потреби. Све одредбе Директиве државе чланице морају да се спроводе без дискриминације на родној, расној, етничкој, социјалној, генетској, језичкој, религијској, мањинској или на основи боје коже, сексуалног опредељења или политичког и другог уверења. Приликом примене одредби Директиве државе чланице су посебно обавезне да дају приоритет интересима деце.³⁴ У првом поглављу описан је предмет и делокруг Директиве и дате су дефиниције појмова којима се бави Директива. Чланом 3 дефинисано је шта се подразумева под „држављанином треће државе“, „нелегалним боравком“, процесом враћања, решењем о удаљењу, присилном удаљењу, забраном уласка, ризиком од бег,

³³ Основан 23.05.2007. године одлуком Европског Парламента и Савета.

³⁴ “Directive 2008/115/EC, of 16 December 2008, on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals”, *Official Journal of the European Union*, L 348/98, 102.

добровољним одласком и угроженим особама. Члан 4 прописује да они који спроводе Директиву морају без предрасуда да поштују важеће споразуме и прописе који су повољнији за држављане трећих држава од мера Директиве, а посебно принцип *non-refoulement*. Посебно су чланом 5 истакнути и приоритети који се односе на: интерес деце, право на спајање породица, здравствену заштиту, уз обавезно поштовање принципа *non-refoulement*.³⁵ У другом поглављу описане су процедуре спречавања нелегалног боравка и то: процедура доношења решења о удаљењу, добровољни одлазак, процедура присилног удаљења, добровољно и присилно удаљење малолетника без пратње и забрана поновног уласка.³⁶ Треће поглавље бави се заштитом држављана трећих држава на које се односе процедуре из ове Директиве и прописује правна средства која им стоје на располагању за заштиту сопствених интереса.³⁷ Четврто поглавље посебно је посвећено проблему задржавања држављана трећих држава за које је донето решење о удаљењу ради њихове припреме за повратак и/или ради спровођења поступка удаљења из државе. Такође су предвиђене и одредбе о поступању у тешким кризним ситуацијама када је потребно удаљити велики број лица.³⁸ У петом поглављу регулисана је обавеза Европске комисије да сваке три године извештава Европски парламент и Савет о примени Конвенције у државама чланицама и утврђен је рок од две године за транспозицију одредби Директиве у националне законе, прописе и административне поступке.³⁹ Посебно је истакнуто у члану 21 да се одредбама ове Директиве замењују чланови 23 и 24 Конвенције о примени Шенгенског споразума.⁴⁰

Основни циљеви

Општи циљеви Директиве били су креирање ефикасне политике враћања држављана трећих држава који бораве у Европској унији увођењем брзих и ефикасних процедура уз пуно поштовање људских права. Директива је требало да промовише добровољни повратак и мере удаљења праћене забраном повратка у ЕУ за одређени период времена. Друго поглавље Директиве

³⁵ Ibid., 100-102.

³⁶ Ibid., 102-103.

³⁷ Ibid., 104-105.

³⁸ Ibid., 105-106.

³⁹ Ibid., 106.

⁴⁰ „The Schengen acquis - 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.

прописује основне мере, процедуре и технике због којих је и донета. Упркос формалном позивању на заштиту основних права у процесу удаљења миграната, Директива није успела да осигура праксу којом би то и постигла. Главни разлог што је конкретно решавање проблема повратка миграната у надлежности држава чланица које проблем миграција виде више као проблем сопствене националне безбедности, а у пракси чешће примењују безбедносне него хуманитарне принципе. Ипак, након доношења Директиве очигледно је побољшање хармонизације поступака држава чланица у процесу регулисања повратка нерегуларних миграната. Процедуре из другог поглавља Директиве примењују данас практично све државе чланице, захваљујући напорима администрације ЕУ, али још више пресудама Суда правде ЕУ које су као преседане прихватили и још увек прихватају национални надлежни судови у државама чланицама. Директива је сузила и могућност држава чланица да делују у тзв. сивим зонама, јер обухвата све аспекте процеса повратка и оставља мало простора за волонтаристичке одлуке државних органа, у сваком случају мање него пре доношења Директиве. Серија одлука Суда правде ЕУ расчистила је кључне аспекте Директиве, посебно њен најконтроверзнији део који се односи на задржавање миграната у периоду чекања извршења удаљења, те је обезбедила и адекватнију примену својих одредби у државама чланицама. Транспозиција одредби Директиве у национална законодавства у пракси је неједнака, па је до краја 2014. године седам од једанаест држава које нису биле унеле у сопствено законодавство став 7. члана 3 и став 1. члана 15 то учиниле после одлука Суда правде ЕУ и унеле у сопствене прописе објективне критерије за процену да ли постоји опасност да ће мигрант побећи од закона. Исто тако, после пресуда Суда, шест од седам земаља у току 2014. године пренело је у сопствене прописе одредбу става 4. члана 15 Директиве који прописује укидање задржавања ако нема објективних услова да мигрант напусти државу чланицу. У истом периоду су, на пример, четири од шест држава чланица унеле амандмане у своје законе којима су укинули претходну забрану невладиним и међународним организацијама да посећују центре у којим су мигранти притворени. Државе чланице су под дејством пресуда Суда правде ЕУ унеле у своја законодавства и недостајуће одредбе Директиве о бесплатној правној помоћи прописане чланом 13 став 4.⁴¹ У складу са Резолуцијом 1226 (2000), усвојеном од стране Парламентарне скупштине Савета Европе о извршавању пресуда Европског суда за људска права,⁴² а према

⁴¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, European Commission Brussels, 28.3.2014 Com (2014) 199 Final, 12.

⁴² "Resolution 1226 (2000) – Execution of judgments of the European Court of Human Rights, adopted by Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the 28 September 2000", Интернет: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=16834&lang=en>, 25.10.2016.

принципу солидарности, јуриспруденција Европског суда чини саставни део Европске конвенције о људским правима, чиме се проширује обавезујуће дејство исте *erga omnes*. Ово подразумева да државе уговорнице нису само у обавези да извршавају пресуде Суда донесене у случајевима у којима су оне тужена страна у спору, већ такође морају да узму у обзир пресуде које су објављене у другим случајевима, а које могу имати утицаја на њихов сопствени правни систем и правну праксу. Национални судови већ играју веома позитивну улогу у овом процесу, као прва референтна тачка за спровођење права Уније у државама чланицама, јер се често обраћају Суду правде ЕУ ради интерпретације појединих одредби Директиве.⁴³ Неколико области које регулише Директива биле су предмет разматрања Суда правде ЕУ чешће од других, и то су: административна или судска одлука о нелегалном боравку заједно са решењем о удаљењу; покретање процедуре удаљења; добровољни одлазак; забрана повратка; процедуре заштите интереса миграната и задржавања лица ради удаљења.

Престанак нелегалног боравка и обавеза издавања решења о удаљењу

Члан 6 Директиве обавезује државе чланице да решење о удаљењу држављанину треће државе уручи у писаној форми и да садржи разлоге и законске чињенице које објашњавају зашто је донето, као и поуку о правном леку. Одлука мора бити преведена ако мигрант на којег се односи то тражи. Она садржи два битна елемента: изјаву о нелегалности боравка држављана треће државе и решење које га обавезује на удаљење из дате државе. Државе чланице су обавезне да издају решење сваком држављану треће државе који нелегално борави на њеној територији, осим у специфичним случајевима предвиђеним правом Уније. Не дозвољава се државама чланицама да у пракси толеришу присуство лица из трећих држава који нелегално бораве на њиховој државној територији, а да не: или покрену процедуру удаљења или да му званично одобре боравак. Решење о удаљењу мора да се донесе и у случају када се враћање спроводи путем споразума о реадмисији⁴⁴ и такво решење мора да буде индивидуализовано као и у случају појединачног удаљења. Ако државе чланице у националном законодавству имају пропис да држављани треће државе који бораве у њој нелегално морају да напусте ЕУ, та правна обавеза сама по себи не чини решење о удаљењу, него увек мора да се изда

⁴³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, European Commission Brussels, 28.3.2014 Com (2014) 199 Final, 7.

⁴⁴ Споразум између држава чланица ЕУ и треће државе о организованом враћању држављана државе с којом је такав споразум ЕУ потписала.

индивидуализовано решење о удаљењу. Дакле, битан предуслов за издавање решења о удаљењу је утврђивање да ли држављанин треће државе борави нелегално. Дефиниција нелегалног борава у великој мери је конзистентна у прописима практично свих држава чланица ЕУ. Већина држава у националном законодавству има листу детаљно описаних случајева који се сматрају нелегалним боравком. Пет најважнијих је: истекао рок визе, истекла дозвола борава, опозив дозволе борава, опозив статуса избеглице и нелегални улазак у земљу.⁴⁵ Обавеза је држава чланица да уз решење о удаљењу коју прописује члан 6 Директиве издају и забрану повратка у ЕУ за одређени временски период, а што је прописаном чланом 11. Свака забрана повратка уписује се у Информациони систем Шенгена што спречава поновни улазак у датом периоду. Већина држава практикује једнострану процедуру за оба решења, односно издавање јединственог административног акта, а девет држава чланица има двостепену процедуру.⁴⁶ Ако је држављанину треће државе одређен добровољни повратак, у том случају му се не издаје забрана поновног уласка у ЕУ. Индикативна је пресуда Суда правде ЕУ од 23.04.2015. године у предмету C-38/14, у поступку *Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa – Extranjería* против Samira S. Zaizounea, а поводом његовог незаконитог борава на шпанском државном подручју. Мароканског држављанина S. S. Zaizounea ухапсила је полиција 15.07.2011. године на шпанском државном подручју, јер није могао да покаже личне документе. Против њега је покренут поступак удаљења са шпанског државног подручја, а одговарајући државни орган усвојио је одлуку којом је наложено удаљење уз петогодишњу забрану поновног уласка у ЕУ. Марокоанац је поднео жалбу против те одлуке Управном суду бр. 2 у *San Sebastián*, који је поништио наведену одлуку заменивши удаљење новчаном казном, из члана 53 став 1. тачка (а) шпанског Закона о странцима. Државни орган који је донео решење о удаљењу је уложио жалбу против те пресуде надлежном суду. Овај шпански суд упутио је захтев Суду правде ЕУ за тумачењем предметне националне одредбе по којој је главна санкција за незаконит борава држављана трећих држава новчана казна уколико не постоје додатне отежавајуће околности које оправдавају замену новчане казне удаљењем с националног државног подручја.⁴⁷ У пресуди Суда правде ЕУ наведено је да је циљ Директиве 2008/115/ЕЗ да осигура ефикасну политику враћања и репатријације. Члан 6 став 1. наведене Директиве превасходно прописује обавезу државама чланицама да издају решења о удаљењу сваком држављанину треће државе који незаконито борави на

⁴⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, European Commission Brussels, 28.3.2014 Com (2014) 199 Final, 26.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ C-38/14, *Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa – Extranjería v Samira S. Zaizounea*, 23.04.2015.

њиховом државном подручју. Другим речима, када се једном утврди незаконит боравак, надлежна државна тела би требало да, у складу са чланом 6 Директиве и независно од изузетака предвиђених у ставовима 2 до 5 истог члана, донесу решење о удаљењу.⁴⁸

Из тога следи да национални пропис, као што је то онај у главном поступку, не испуњава захтеве јасно одређене чланом 6 ставом 1. и чланом 8 ставом 1. Директиве 2008/115/ЕЗ, односно да би национални пропис, као што је онај у главном поступку, могао спречити примену заједничких стандарда и поступака утврђених Директивом 2008/115/ЕЗ и евентуално одложити удаљење, нарушавајући тиме корисно дејство Директиве.⁴⁹

Добровољни повратак

Институт добровољног повратка један је од најуспешнијих домета Директиве. Принципијелно су могућа два облика удаљења: добровољно и принудно. Први случај је када се мигрант удаљи својом вољом, а други када га на то присиле надлежни државни органи државе у којој нелегално борави. Међутим, ова подела је изазвала контроверзе јер нерегуларни мигрант има осим добровољног повратка још само две алтернативе, и то: да буде принудно удаљен или да буде ухапшен. Неки аутори који су анализирали проблематику удаљења миграната сматрају да постоји и трећи вид повратка који је наизглед добровољан, а уствари је изнуђен неповољним околностима и догађајима који онемогућавају нормалне мигрантске токове. Члан 7 Директиве одређује да у решењу о удаљењу мора да буде назначено време потребно за добровољни повратак и оно износи између седам и тридесет дана, не доводећи у питање изузетке из ставова 2. и 4. наведеног члана. Државе чланице могу у својим националним законодавствима одредити да се рок одређује само на основу захтева конкретног држављанина треће државе, али у том случају дужне су обавестити конкретне држављане трећих држава о могућностима за подношење таквог захтева. Пре доношања Директиве доста држава чланица није у својим законодавствима предвиђало могућност добровољног повратка, нити рокове за то. Данас све државе чланице имају ове одредбе у националним законодавствима. У већини њих добровољни повратак се одобрава аутоматски у решењу о удаљењу. Исто тако готово све државе чланице увеле су и мониторинг одвијања добровољног повратка. Занимљиво је да мониторинг обављају различите институције у појединим државама чланицама: у пет чланица омбудсман и невладине организације; у осам држава омбудсман; у пет држава невладине организације, а у осталим институције које су именовали

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Case C-329/11, *Alexandre Achughbabian v Préfet du Val-de-Marne*, 06.12.2011.

Парламент, Министарство правде или најчешће Министарство унутрашњих послова, односно агенције које су надлежне за државну безбедност.⁵⁰ Све државе чланице су код примене Директиве пренеле члан 7 став 2. у своја национална законодавства и на тај начин омогућиле продужење рока добровољног повратка у изузетним околностима. Директива наводи три посебне околности под којима се може одобрити продужетак (дужина боравка, постојање деце која похађају школу, постојање породице и друштвених веза). У пракси, разлози које је већина држава прихватала за одобрење продужења боравка су здравствени проблеми и деца која похађају школу. Програми подршке добровољном повратку постоје у већини држава чланица и у већини држава су организовани (и финансирани) од стране владе у сарадњи са Међународном организацијом за миграције (ИОМ) и/или невладиним организацијама.⁵¹ Предност добровољног повратка у односу на присилни повратак за држављане трећих држава је што их не прати забрана повратка, нити се у пасош уноси податак о депортацији. Корист за државе чланице је то што је добровољни повратак обично јефтинији од поступка принудног удаљења. Директива, међутим, не прецизира сам процес добровољног повратка, остављајући државама чланицама да изаберу начин организовања добровољног повратка. С тим у вези је Суд правде Европске уније поводом захтева *Raad van State* (Државни савет) из Холандије за тумачење Директиве 2008/115/ЕЗ, донео пресуду у предмету C-554/13. Захтев је упућен у оквиру спора између особа Z. Zh. и I.O., држављана трећих држава, с једне стране, и холандског *Ministera voor Immigratie en Asiel* (Министар за имиграцију и азил) с друге стране, у вези са одлукама којима је тим држављанима одбијено одобрење времена за добровољни одлазак, те им је наређено да без одлагања напусте подручје Уније. Z. Zh., држављанин треће државе, ухапшен је 08.06. 2011. године на аеродрому *Schiphol* док је био у транзиту за Канаду, на основу тога што је путовао са фалсификованим пасошем. Пресудом судије полиције града *Haarlem* од 21.06.2011. године осуђен је на основу члана 231 став 2. холандског Кривичног законика на казну затвора од два месеца због поседовања путне исправе за коју је знао да је фалсификована. Државни секретаријат *Staatssecretaris* наредио је 04.08.2011. године Z. Zh. да одмах напусти подручје Уније. Након истека казне затвора Z. Zh., је одмах 05.08.2011. године, на основу члана 59 холандског Закона о странцима, притворен у сврху удаљења. Одлуком од 02.09.2011. године, *Staatssecretaris* је одбио приговор Z. Zh. против решења о удаљењу од 04.08.2011. године, уз објашњење да му се због дела који је починио не може одобрити додатно време за добровољни

⁵⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, European Commission Brussels, 28.3.2014 Com (2014) 199 Final, 21-22.

⁵¹ Ibid., 5.

повратак. I.O., држављанин треће државе, ушао је у Холандију 16.01.2011. године са визом за краткотрајни боравак у трајању од 21 дана. I.O. је 23.11.2011.године ухапшен на основу члана 300 став 1. и члан 304 став 1. холандског Кривичног законика, јер је био осумњичен за злостављање једне жене. Одлуком државног секретаријата *Staatssecretaris* од 24.11.2011. године, наређено му је да одмах напустити територију ЕУ. Истог дана је и притворен. *Staatssecretaris* је утврдио да I.O. представља опасност за јавни поредак у смислу члана 7 став 4. Директиве 2008/115/ЕЗ, те да му се због тога не може одобрити време за добровољни повратак. Суд правде Европске уније у параграфу 76 тачка 1. пресуде наводи следеће: члан 7 став 4. Директиве 2008/115/ЕЗ треба тумачити на начин да је неприхватљива национална пракса према којој се сматра да држављанин треће државе који незаконито борави на подручју државе чланице представља опасност за јавни поредак у смислу те одредбе, искључиво због тога што је тај држављанин осумњичен да је починио кривично дело према националном праву, или је за такво дело против њега изречена пресуда. У тачки 2 истог параграфа Суд је навео: члан . став 4. Директиве 2008/115 треба тумачити на начин да, у случају да је држављанин треће државе који незаконито борави на подручју државе чланице, осумњичен да је починио кривично дело прописано националним кривичним правом, или је за такво дело против њега изречена судска пресуда, приликом оцене питања представља ли наведени држављанин опасност за јавни поредак у смислу те одредбе могу бити релевантни и други елементи, попут природе и тежине дела, времена протеклог од његова почињења и околности да је тај држављанин намеравао да напусти подручје државе чланице кад су га националне власти ухапсиле. У оквиру те оцене такође је релевантан, ако постоји, сваки елемент који се односи на основаност сумње о почињеном кривичном делу које се држављанину треће државе ставља на терет. Тачком 3 поменутог параграфа Суд је навео да члан 7 став 4. Директиве 2008/115/ЕЗ треба тумачити на начин да могућност суздржавања од неодобрења времена за добровољни повратак у случају када конкретна особа представља опасност за јавни поредак није потребно обавити ново испитивање већ испитаних чињеница у циљу утврђивања постојања те опасности. У сваком пропису и пракси држава чланица мора да гарантује да ће од случаја до случаја проверавати да ли је неодобравање времена за добровољни повратак у складу с основним људским правима тог држављанина.⁵²

⁵² C-554/13, Z. Zh. V *Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie and Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie v I. O.*, 11.06.2015.

Процедурална заштита интереса миграната

Члан 12 Директиве прописује посебан образац за обавештавање миграната о удаљењу који мора да садржи стварне и правне разлоге, као и податке о расположивим правним лековима. Државе чланице на захтев обезбеђују писани или усмени превод главних делова решења о удаљењу, укључујући податке о расположивим правним лековима на језику који држављанин треће државе разуме. Државе чланице стављају на располагање опште информације које објашњавају главне делове стандардног обрасца на најмање пет језика од оних које нерегуларни мигранти који улазе у државу чланицу најчешће користе или разумеју. Члан 13 садржи правне лекове који омогућавају држављанину треће државе право на жалбу или преиспитивање одлуке у вези удаљења, пред надлежним судским или управним телом, или надлежним органом састављеним од непристраних и независних чланова. Надлежни орган има овлашћење да преиспита одлуке у вези с удаљењем, укључујући могућности привремене суспензије њеног извршења, осим када је привремена суспензија већ у току према националном законодавству. Држављанину треће државе овај члан гарантује право на правни савет, заступање и помоћ преводиоца. Државе чланице обезбеђују потребну правну помоћ и/или заступање на захтев и без накнаде, те могу одредити да за такву бесплатну правну помоћ и/или заступање вреди услови из члана 15 став од 3. до 6. Директиве 2005/85/ЕЗ. Права нерегуларних миграната из ова два члана Директиве широко су пренета у национална законодавства држава чланица. Образац решења о удаљењу постоји у свим државама чланицама и примењује се, али су формулацију разлога за решење о удаљењу често стандардизоване и углавном ограничене на навођење законских основа без навођења разлога за конкретну одлуку. У многим земљама решења о удаљењу не превode увек квалификовани преводиоци, посебно када је реч о специфичним или ретким језицима.⁵³ Што се тиче обавезе државе чланице да обезбеди делотворни правни лек, у складу са чланом 13 Директиве, законска одредба о праву на жалбу пренета је у национална права свих држава чланица. У пракси ово право је угрожено чињеницом да је информација о правном леку недовољно позната држављанима трећих држава, ефикасност жалбе често је смањена због неефикасног пружања правне помоћи. Директива је оставила државама чланицама да одлучи да ли жалба на решење о удаљењу има аутоматски суспензивно дејство, или само од случаја до случаја. У већини држава чланица мигрант мора да поднесе захтев за привремено суспендовање решења о удаљењу. У том смислу, важно је нагласити да је Суд правде ЕУ, у својој пресуди у случају *C-383/13 M. G., N. R. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, потврдио

⁵³ Picum Position Paper on EU Return Directive, *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants*, Brussels, 2015, 16.

да се права окривљеног из члана 41 став 2. Повеље ЕУ о основним правима (право да буде саслушан и право на увид у свој досије) морају поштовати приликом доношења решења у складу са Директивом, чак и када Директива то изричито не предвиђа. С обзиром да у неким државама чланицама улагање жалбе не суспендује извршење решења о удаљењу, то *de facto* обесмишљава право на жалбу јер је сувише компликовано и скупо наставити жалбени поступак из иностранства.⁵⁴ Такође, у неким случајевима када је жалба поднета државе чланице не омогућавају мигрантима да добију правни савет, заступника или преводилачку услугу како је предвиђено чланом 13 став 3. Директиве. У неколико држава период између уручења решења о удаљењу и реализације повратка може бити веома кратак, па мигрант нема време потребно да поднесе захтев за правну помоћ, односно у случају док се правни заступник појави мигрант је већ удаљен из државе. Важан фактор ефикасности правне помоћи је обезбеђење средстава за бесплатну помоћ (што у појединим случајевима обезбеђују или владе држава чланица или невладине организације) јер многи мигранти не могу да плате ту услугу. Мигрантима који немају приступ правном заступању значајно су угрожена основна људска права. У случајевима када се примењују одредбе Директиве које обавезују државу чланицу да одложи удаљење (ако би нпр. удаљење угрозило принцип *non-refoulement*) према члану 14 став 2. Директиве, држава чланица мора да обезбеди писмену потврду да се решење о удаљењу привремено не примењује. У својим пресудама у C-249/13 *Khaled Boudjlida v Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, Суд правде ЕУ дао је важна објашњења о праву на саслушање код доношења решења о удаљењу и код доношења одлуке о задржавању. Ове пресуде обавезују државе чланице да морају увек поштовати следеће гаранције приликом доношења решења о удаљењу, забрани улаза у ЕУ, решења о задржавању, итд., чак и када то није изричито наведено у одговарајућим члановима Директиве: 1) право сваког лица да буде саслушан пре доношења било какве појединачне мере која би негативно утицала на то лице; 2) право сваког појединца да има могућност увида у свој досије, да анализира све доказе који служе да оправдају одлуку надлежних државних органа против њега или ње, поштујући при томе легитимне интересе поверљивости, професионалне и пословне тајне; 3) право сваког појединца да се обрати правном саветнику пре доношења решења о удаљењу, под условом да остваривање тог права не подрива ефикасну примену Директиве. Ово право не подразумева обавезу држава чланица да сnose трошкове правне помоћи; 4) обавеза администрације да посвети дужну пажњу аргументима конкретного лица и да испита пажљиво и непристрасно све релевантне аспекте појединачног случаја; 5) обавеза администрације да образложи разлоге својих одлука.⁵⁵

⁵⁴ C-383/13, *M. G., N. R. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 10.09.2013.

⁵⁵ C-249/13 *Khaled Boudjlida v Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 11.12.2014.

Задржавање лица пре удаљења⁵⁶

Решења Директиве која се односе на проблем задржавања изазивају највише контроверзи како у судској пракси, тако и у оперативној примени. Задржавање у сврху удаљења је озбиљан удар на основна људска права и слободу лица на које се примењује, па је и у тексту саме Директиве наведено више строгих ограничења. Већ се у преамбули под тачком 16 као и у члану 15 став 1. Директиве изричито инсистира да је одређивање задржавања једна од могућих мера које државе чланице треба да користе као последњу могућу меру. На задржавање миграната државе чланице обавезује члан 8 Директиве који у ставу 1. прописује да државе чланице предузимају све неопходне мере да спроведу решење о удаљењу.⁵⁷ Како је формулација „све неопходне мере“ више декларативна него конкретно примењива, често је њена примена у државама чланицама била тема расправа Суда правде ЕУ. Тако је Суд у предмету *C-61/11 PPU Hassen El Dridi, alias Karim Soufi*,⁵⁸ став 41. нагласио да Директива за повратак предвиђа градацију мера које треба предузети да би се спровело решење о удаљењу, а градације иду од мера које омогућавају лицу највише слободе, односно одобрење периода за добровољни повратак, па до мера које највише ограничавају ту слободу, односно задржавање у специјализованој установи. Из наведеног произлази обавеза државе чланице да примењују задржавање само у ситуацијама у којима је јасно да је то једини начин да се процес повратка припреми или изврши. Притвор мора да траје што је краће могуће и то само док трају процедуре за удаљење. У пракси се догађало да су одредбе члана 8 Директиве злоупотребљаване за задржавање миграната по другим основама. Директива прописује два основа који оправдавају задржавање и то када постоји опасност од бекства, и када држављанин треће државе избегава или отежава припрему удаљења или сам процес удаљења.

⁵⁶ У тексту Директиве користи се термин „detention“ који преведен значи задржавање али и притвор. Како је овде фактички реч о притварању миграната у објекте који нису затвор (избеглички центри) усвојен је термин „задржавање“.

⁵⁷ Тачка 16 Преамбуле: „Одређивање задржавања с циљем удаљења требало би бити ограничено уз примену начела пропорционалности код употребе конкретних мера ради остварење постављеног циља. Задржавање је оправдано само ради припреме за враћање или провођење поступка удаљавања, ако примена мање репресивних мера није“; Члан 15 став 1. Директиве гласи: „Ако у конкретном случају није могуће применити довољне, а мање репресивне мере, државе чланице могу задржати држављанина треће земље над којим се проводи поступак враћања само како би припремиле повратак и/или провеле поступак враћања, посебно када: (а) постоји опасност од бега; или (б) конкретни држављанин треће земље избегава или омета припрему поступка за враћање или удаљавање. Свако задржавање може трајати онолико времена колико је најмање потребно док траје поступак удаљавања које се спроводи уз дужну пажњу.“

⁵⁸ *C-61/11 PPU, Hassen El Dridi, alias Karim Soufi*, 28.04.2011.

Дакле, циљ је да се спречи неизвршење решења о удаљењу. Како је у више држава чланица злоупотребљавана одредба члана 15 Директиве, Суд је у пресуди C-357/09 PPU *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*⁵⁹ упозорио да није сврха овог члана да заштити друштво од лица који представљају опасност по јавни ред или безбедност, јер то решавају други правни акти, те је навео: „Могућност задржавања лица по основу јавног реда и јавне безбедности не може да се заснива на Директиви 2008/115/ЕЗ. Околности које је суд у овом предмету наводио (агресивно понашање, непостојање места боравка, нерасполагање средствима за живот) не може само по себи бити основ за задржавање у складу са одредбама Директиве.”⁶⁰ Други важан проблем удаљења је чињеница да постоје алтернативе предвиђене Директивом, али се оне веома ретко користе иако су унете у национална законодавства већине држава чланица. Чланом 7 став 3. Директиве предвиђене су друге могућности сем задржавања ради спречавања бекства држављана треће државе којем је одређено удаљење. То су: редовно јављање надлежним државним органима, депоновање адекватне финансијске гаранције, предаја докумената или обавеза останка у одређеном месту. Од наведених могућности у пракси се најчешће примењују: редовно јављање надлежним државним органима, останак у одређеном месту односно предаја пасоша и/или других личних докумената. Став 2. члана 15 Директиве садржи најважније одредбе правне заштите у случају задржавања, па тако прописује да задржавање мора да одреди надлежни управни или судски орган, да мора да буде у писаном облику уз навођење стварних и правних разлога, односно обавезу да управни органи држава чланица приликом доношења решења о задржавању мора да обезбеде брзо судско испитивање и доношење одлуке о законитости задржавања. У најкраћем могућем року треба да омогуће држављанину треће државе право да покрене поступак у којем ће се одлучивати о законитости задржавања и то брзим судским испитивањем, који ће се провести у најкраћем могућем року од тренутка покретања наведеног поступка. У том случају државе чланице морају без одлагања обавестити конкретног држављанина треће државе о могућности покретања таквог поступка. На крају наведеног става прописано је да се конкретни држављанин треће државе мора пустити без одлагања, уколико задржавање није у складу са законом. Дакле, сматрамо да је наведени став најважнија правна заштита права миграната јер орган који доноси одлуку мора у сваком појединачном случају да узме у обзир и да оцени правна питања у вези задржавања (коректност процедуре и саме одлуке о задржавању са процедуралног и законског аспекта), као и чињеничну ситуацију сваког појединог мигранта (породичне везе, гаранције да ће напустити државу

⁵⁹ C-357/09 PPU, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*, 30.11.2009.

⁶⁰ Ibid.

чланицу ЕУ, изгледе да се удаљење спроведе). При томе, конкретни мигрант има право на све правне лекове прописане чланом 13 Директиве. Ставом 3. члана 15 Директиве регулисано је да се сваки појединачни случај задржавања преиспитује у разумним временским интервалима или по захтеву конкретног држављанина треће државе или по службеној дужности. У случају да је продужено време задржавања, преиспитивање надзире надлежни судски орган. Ставови 5. и 6. члана 15 Директиве обавезују државе чланице да националним законима пропишу максималну дужину задржавања. При томе, Директива одређује рок од шест месеци односно осамнаест месеци у случају да држављанин треће државе не сарађује у процесу удаљења или чека одређену документацију из треће државе. Ову одредбу Директиве критиковали су многи аналитичари наводећи да је у већем броју држава чланица максимални рок задржавања био краћи пре доношења Директиве. Директива је имала намеру да унифицира врло различита решења по државама, што је у већини случајева довело до продужења максималног рока. Суд правде ЕУ је у параграфу 73 пресуде у случају *C-146/14 PPU Bashir Mohamed Ali Mahdi* одлучио да чињеница што држављанин треће државе нема документе није сама по себи довољна за продужење задржавања, међутим у параграфу 85 исте пресуде Суд одлучује да ако у току већ одређеног задржавања држављанин треће државе не сарађује током процеса удаљавања са намером да одложи удаљење, у том случају је продужење задржавања оправдано.⁶¹ Контровверзна и различита је и примена одредби члана 16 Директиве којима су прописани услови задржавања. Државе чланице, међутим, или немају капацитете да испуне одредбе овог члана, или нису у стању да их обезбеде, посебно у случајевима великих имиграционих таласа који по правилу погађају само неколико држава чланица у које емигранти прво улазе. Према одредбама Даблинске уредбе државе чланице у које мигранти прво уђу, дужне су да обаве све административне радње одређене Директивом, што је неке од њих натерало да прибегну мерама спречавања уласка у државу, уместо преиспитивања оправданости захтева за улазак у ЕУ. Члан 16 Директиве изричито прописује да се задржавање по правилу реализује у посебним објектима за задржавање. Ако држава чланица то не може да обезбеди, односно уколико је присиљена да организује смештај у редовном затвору, у том случају задржани држављани трећих држава требају да буду одвојени од редовних затвореника. Задржани држављани трећих држава могу да захтевају контакт са правним заступницима, члановима породице и надлежним конзуларним органима. Овим чланом Директива прописује и да се посебна пажња посвећује рањивим особама, као и да се осигура хитна здравствена заштита и лечење у случају болести. Директива прописује и да се релевантним и надлежним националним, међународним и невладиним организацијама и органима

⁶¹ C-146/14 PPU *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 05.06.2014.

омогући посећивање установе за задржавање. Треба подсетити да се у случајевима који нису директно регулисани Директивом, државе чланице морају придржавати стандарда Савета Европе, посебно стандарда Комитета за спречавање тортуре. Коначно члан 16 прописује да се задржаним држављанима трећих држава морају обезбедити информације о правилима која се у институцијама за задржавање примењују, путем којих се и утврђују њихова права и обавезе. Евалуација коју је провела Европска комисија показала је да све државе не поштују правило о боравку у посебним објектима за задржавање, већ да неке то практикују у полицијским станицама или затворима. Комисија је посебно нагласила да је у седамнаест држава чланица било случајева да су деца без пратње задржана, а у деветнаест држава породице са малолетном децом. Сматра се да је предвиђањем саме могућности задржавања деце Директива прекршила Конвенцију Уједињених нација о правима детета и нарушава прокламовани принцип да треба поступати у најбољем интересу детета.⁶² У извештају *Pueblos Unidos*, „CIE Informe 2013, Criminalizados, Internados, Expulsados” тврди се да државе чланице сувишно и неоправдано користе могућност задржавања, да се у пракси не узимају све чињенице у обзир приликом анализе и оцењивања појединачних случајева, те да полиције држава чланица често аутоматски захтевају пријем у изгличке или друге центре за сваког коме је одређено решење о удаљењу, чак и када је држављанин треће државе већ поднео захтев за азилом.⁶³ Специјални извештач УН, после анализе догађања у четири државе чланице ЕУ, утврдио је често неадекватне процедуре задржавања које укључују и немогућност ангажовања правног заступника, немогућност приступа конзуларним услугама, као и преводилачким услугама.⁶⁴

⁶² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, European Commission Brussels, 28.3.2014 Com (2014) 199 Final, 40.

⁶³ Pueblos Unidos, “CIE Informe 2013, Criminalizados, Internados, Expulsados”, Интернет: http://www.entreculturas.org/files/documentos/estudios_e_informes/InformeCIE2013.pdf?download, 30.10.2016.

⁶⁴ Видети: Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Francois Crepeau, Интернет: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.46_en.pdf, 01.11.2016.

4) ИЗВОРИ

- Bacheaga, Hugo, „Migrant crisis: Have EU promises been kept?“, *BBC News*, 03.02.2016, Интернет: www.bbc.com/news/world-europe-35714715, 07.10.2016.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union of 18.12.2000, *Official Journal of the European Communities*, C 364/01.
- Directive 2008/115/EC, of 16 December 2008, on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals, *Official Journal of the European Union*, L 348/98.
- Europe's Refugee Crisis An Agenda for Action, Human Rights Watch, United States of America, 2015, Интернет: https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/europes_refugee_crisis_an_agenda_for_action_high_res.pdf, 17.10.2016.
- European Commission, Migration and Home Affairs, Common European Asylum System, Интернет: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en, 04.10.2016.
- European Commission, Directorate-General for Communication, *The EU and the Refugee Crisis*, Publication Office of the European Union, Luxemburg, 2016, 1-4
- Eurostat Statistics Explained, Migration and migrant population statistics, Интернет: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics, 03.10.2016.
- Eurostat Statistics Explained, Statistics on enforcement of immigration legislation, Интернет: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation, 04.10.2016.
- Key Migration Terms, International Organization for Migration, <http://www.iom.int/key-migration-terms>, 25.10.2016.
- Koser, Khalid, Promoting the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants“, Occasional Paper Series, No. 16/2015.
- Munz, Rainer, Reiterer, Albert, *Overcrowded World? Global Population and International Migration*, Haus Publishing Ltd, London 2009, p. 161.
- Picum Position Paper on EU Return Directive, *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants*, Brussels, 2015.
- Pueblos Unidos, “CIE Informe 2013, Criminalizados, Internados, Expulsados“, Интернет: http://www.entreculturas.org/files/documentos/estudios_e_informes/InformeCIE2013.pdf?download, 30.10.2016.
- Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, *Official Journal of the European Union*, L 180/31.
- Resolution 1226 (2000) – Execution of judgments of the European Court of Human Rights, adopted by Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the 28

- September 2000, Интернет: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=16834&lang=en>, 25.10.2016.
- The Schengen acquis – 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 L 239*
- Xu, Zhimei, Plaza, Sonia, „A Summary of news on EU’s “Return” Directive”, siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/.../summaryofnewsreturndirective.doc, 15.10.2016, pp. 1-2.
- Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, *Службени лист СЦГ Међународни уговори*, бр.9/2003, 5/2005 и 7/2005-испр.
- Закон о ратификацији конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 9/91.
- Конвенција о статусу избеглица, ступила је на снагу 22.04.1954. године, у складу са чланом 43, *Службени лист ФНРЈ Међународни уговори*, бр. 7/60
- Крастев, Иван, „Распад посткомунистичког поретка“, Интернет: <http://pescanik.net/raspad-postkomunistickog-poretka>, 29.09.2016.
- Пакт о грађанским и политичким правима, усвојен резолуцијом Генералне скупштине УН 2200 А(XXI) од 16.12.1966. *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр.7/71; *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/01.
- Протокол о статусу избеглица закључен 31.01.1967. године, ступио на снагу 04.10.1967. године, у складу са чланом. 8, *Службени лист СФРЈ*, 15/67.
- Сл. лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр.
- Универзална декларација о људским правима, усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине УН 217 (III) од 10.12.1948. године.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У протеклој деценији, Европска унија донела је више мера с циљем да побољша контролу и руковање нелегалних миграција, а најважнија од њих је „Директива о удаљењу“ донета 2008. године. Одмах након доношења и пре сагледавања ефеката које ће остварити била је изложена оштрим критикама цивилног друштва и академских кругова. У периоду примене 2008–2016. Директива је била стално преиспитивана како великим бројем спорова пред Судом правде Европске уније, тако и мониторингом извршења од стране Европске комисије и међународних невладиних организација које се баве заштитом миграната. Примена правила значајно је утицала на побољшање правних формулација и оперативне примене у државама чланицама ЕУ које

Директиву спроводе у пракси. Намера Парламента и Савета Европске уније била је да Директивом хармонизују законодавство и праксу примене, који су се доста разликовали од државе до државе чланице, пре њеног усвајања. Контрoверза Директиве је у дихотомији њених циљева. Директива је донета да заштити државе Европске уније од нерегуларних миграната, а у исто време има обавезу да заштити елементарна људска права тих истих нерегуларних миграната. Предметна анализа показала је да и у овом случају примена правних норми може из прагматичних разлога да наруши владавину права и да доведе у питање усклађеност дејства норми са начелима заштите људских права. О томе би требало водити рачуна и у Републици Србији, будући да је она као кандидат за приступање Европској унији такође изложена одговарајућим изазовима мигрантске кризе, а посебно узимајући у обзир правилну примену правних стандарда у пракси, будући да је анализа показала да је процедура удаљења нелегалних миграната у државама чланицама Европске уније доста тежак посао, имајући у виду различите интересе држава унутар саме Уније. Правна решења, политички интереси, технолошки ниво, социјалне разлике и финансијска способност разликују се од државе до државе чланице, те је стога хармонична примена правних стандарда теже остварива. То се јасно види из емпиријских података о реализацији основних интенција Директиве. Иако већ годинама заговара приоритет добровољног повратка, већина држава чланица у пракси се више бави присилним удаљавањем нерегуларних миграната, посебно током великих имиграционих притисака. Бројни су и случајеви неодобравања права на добровољни повратак и поред очигледних предности таквог решења и за државу чланицу и за саме држављане трећих држава. Све државе чланице су до сада декларативно прихватиле главне интенције Директиве: поштовања основних права; фер и ефикасне процедуре; смањење случајева у којима су емигранти остали без јасног правног статуса; примат добровољног повратка; промоција реинтеграције и подстицање алтернатива задржавању. Овакве декларативне ставове поздравила је и Међународна правна комисија Уједињених нација у осмом извештају о удаљењу странаца, у којем Специјални извештач УН наводи да Директива садржи прогресивније одредбе упоређене са нормама које се примењују у другим регионима света. Несумњиво је, међутим, да је доношење Директиве и низ пресуда Суда правде ЕУ о њеном спровођењу допринело да велики број националних законодавстава побољша прописе који одређују судбину нерегуларних миграната у државама ЕУ.⁶⁵ Једна од препрека побољшању је неадекватан мониторинг примене Директиве, а

⁶⁵ Zhimei Xu, Sonia Plaza, „A Summary of news on EU’s “Return” Directive”, Интернет: site.resources.worldbank.org/INTPROSPECTS/.../summaryofnewsreturndirective.doc, 15.10.2016, 1-2.

досадашњи резултати *ad hoc* мониторинга су ипак показали критичне проблеме примене. Побољшања су најпотребнија у налажењу и промовисању алтернатива задржавању, затим је неопходно укидање сваке могућности задржавања деце, нужно је и увођење правила да се у току разматрања жалбе на решење о удаљењу примена истог одлаже, а као можда најважније, отворена је могућност за унапређење потпуног приступа правди, односно правним средствима заштите свим мигрантима који су задржани.⁶⁶

⁶⁶ Упркос постигнутом степену хармонизације судске праксе Суда правде ЕУ и Европског суд за људска права, у државама чланицама постоје одговарајућа одступања у примени заштитних мера које предвиђа Директива. То се објашњава дискреционим правом држава, што по себи представља одступање од стандарда људских права и процедуралних гаранција заштите држављана трећих држава. Стога је сарадња судова држава чланица ефикасан инструмент за остварење кохерентне политике удаљења и то много више него сарадња политичких структура националних држава чланица. Хоризонтални судски дијалог националних судова међусобно и националних судова са Судом правде ЕУ, примена страних решења у домаћим пресудама и размена искустава може значајно смањити неконзистентност у спровођењу ове осетљиве политике. Сарадња се базира на стручним интересима, а не на нестабилним политичким комуникацијама што представља гаранцију да ће се пракса поштовања људских права у драматичним процесима одлучивања о удаљењу грађана трећих држава који бораве нелегално у ЕУ ширити правним системом Европске уније, односно у оквиру правних поредака држава чланица.

УДК: 342.738:004.056(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 59, стр. 83–90

Изворни научни рад

УНАПРЕЂЕЊЕ ПРАВНОГ ОКВИРА ЕУ О ПРИВАТНОСТИ И ЗАШТИТИ ЛИЧНИХ ПОДАТАКА У ЕЛЕКТРОНСКИМ КОМУНИКАЦИЈАМА

др Озрен УЗЕЛАЦ¹

Abstract: Dynamic technological development and innovations in telecommunications represent the universal achievement of the today's civilization, which benefits and risks are ubiquitous in all the countries. New ways of communicating, work execution, particularly, the use of social networks are amazing on their own, regardless of territories and borders, for which general tendency on the European level and comparative laws is towards their uniform regulation. The author analyzes the Proposal for a Regulation concerning the respect of private life and protection of personal data in electronic communications of the European Commission that should bring improvement of the legal framework in that field. Different rules, documents and other sources of the EU bodies containing information essential for the study of the paper topic were used. The author outlines that the improvement of the EU legal framework, through amendments of the existing or adoption of the new ones, should bring the evolution of the Member States' rules, including states striving to the EU membership.

Key words: protection, personal data, consumer, communications, technology.

1) УВОД

Повеља о људским правима ЕУ, коју је Европски савет прогласио 7. децембра 2000. године у Ници, био је први документ који је објединио основна права која уживају заштиту на територији Европске уније. Међутим, ова Повеља није била обавезујућа све до ступања на снагу Уговора из Лисабона 1. децембра 2009. године. Повеља је појачала заштиту основних права чинећи их изричитим и јасним грађанима ЕУ. Једно од права која је она предвидела је и право свих физичких лица на заштиту личних података, те да се подаци морају

¹ Универзитет у Новом Саду, Економски факултет у Суботици, Е-mail: o3reh_y@yahoo.com.

обрађивати поштено, за одређену сврху, на основу сагласности лица о чијим подацима се ради или легитимном интересу на основу закона, али и обавезу Европске уније да обезбеди висок ниво заштите потрошача.² Поред наведеног документа, Уговор о функционисању Европске уније у чл. 16 даје правну основу за заштиту података у вези са свим активностима на територији ЕУ.³ Полазећи од Повеље о људским правима свако бављење темом заштите података о личности неминовно захтева одређивање појма „личних података“. Тако се може сматрати да су лични подаци све информације у вези са физичким лицем, без обзира да ли се односе на његов приватни, професионални или јавни живот, од имена, фотографије, електронске адресе, података о банковном рачуну, статусима на друштвеним мрежама, информацијама о личном здрављу или интернет протокол о адреси рачунара физичког лица.⁴ Повеља о људским правима предвиђа да сви имају право на заштиту личних података у свим сферама живота: код куће, на послу, за време куповине, приликом лечења, у полицији или на Интернету. Убрзани развој нове информационе технологије у комуникационом сектору наметнуло је потребу усвајања Директиве 97/66/ЕС о обради података о личности и заштити приватности у телекомуникационом сектору.⁵ Почетком деведесетих прошлог века, почеле су да се развијају нове телекомуникационе услуге као што су „видео на захтев“ и дигиталне мобилне мреже. Брзина којом су се нове дигиталне и телекомуникационе технологије развијале наметнуле су, само после неколико година, потребу да се донесе следећа Директива 2002/58/ЕС о приватности у електронским комуникацијама, која је заменила претходно наведену јер више није могла својим одредбама свеобухватно да регулише најновији развој технологије у виду све веће примене Интернета и настанка нових ризика за податке о личности и приватност, јер је Интернет од његовог увођења и примене имао реметилачко дејство на традиционалне

² Charter of fundamental rights of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326, 26.10.2012, p. 391-407, чл. 8 и 38.

³ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union”, 2010/C 83/01, *Official Journal of the European Union*, C 83, 30.3.2010.

⁴ Према чл. 3, ст. 1, тач. 1. нашег Закона о заштити података о личности „Податак о личности (је) свака информација која се односи на физичко лице, без обзира на облик у коме је изражена и на носач информације (папир, трака, филм, електронски медиј и сл.), по чијем налогу, у чије име, односно за чији рачун је информација похрањена, датум настанка информације, место похрањивања информације, начин сазнавања информације (непосредно, путем слушања, гледања и сл., односно посредно, путем увида у документ у којем је информација садржана и сл.), или без обзира на друго својство информације.

⁵ “Directive 97/66/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the telecommunications sector”, *Official Journal of the European Communities*, L 24, 30.1.1998, pp. 1-8.

односе на тржишту.⁶ У овом раду аутор анализира правни оквир предлога Европске комисије за Уредбу о приватном животу и заштити личних података у електронским комуникацијама којом се ван снаге ставља Директива 2002/58/ЕЦ о приватности у електронским комуникацијама, а која треба да донесе унапређење правног оквира у тој области.⁷

2) МЕРЕ ЕУ

Према Дигиталној стратегији јединственог дигиталног тржишта Европске уније из маја 2015. године, то тржиште би требало да оствари три главна циља. Један од циљева односи се на обавезу телекомуникационог сектора да своје услуге, поред осталих, пружа и на принципима највишег поверења, уз заштиту основних права потрошача на приватност и заштиту личних података.⁸ Још пре доношења Дигиталне стратегије, постојала су посебна правила за заштиту личних података у полицији и приликом сарадње судова у кривичним предметима.⁹ Реформа правног оквира за заштиту података, а посебно усвајање Уредбе о заштити физичких лица у вези са обрадом и слободним протоком података о личности (ЕУ) 2016/679,¹⁰ којом је престала да важи стара Уредба из 1994. године, био је само један од првих корака у том смеру. Други, подједнако важан, односи се на измене Директиве о приватности у електронским комуникацијама 2002//58ЕЦ, да би пружила основу за једнак ниво заштите података о личности и приватности за кориснике јавно доступних електронских комуникационих услуга, без обзира на примењену

⁶ "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" *Official Journal of the European Communities*, L 201, 31.7.2002, pp. 37-47, преамбула бр. 6. (у тексту: „Директива о приватности у електронским комуникацијама“)

⁷ "Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the respect for private life and the protection of personal data in electronic communications and repealing Directive 2002/58/EC (Regulation on Privacy and Electronic Communications)", COM(2017) 10 final 2017/0003 (COD), *European Commission*, Brussels, 10.1.2017.

⁸ Слободан Јовановић, „Правно регулисање јединственог дигиталног тржишта Европске уније – стање и трендови“, *Европско законодавство*, год. XV, бр. 56-57, стр. 379.

⁹ "Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters", *Official Journal of the European Union*, L 350, 30.12.2008, pp. 60-71.

¹⁰ "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.

технологију,¹¹ али и унапређења (пооштравања – прим. аут.) правног оквира о поштовању приватности и заштити личних података у електронским комуникацијама још једном уредбом. Директива о приватности у електронским комуникацијама 2002//58ЕЦ делимично је измењена Директивом 2009/136/ЕЦ¹², чије се измене у основи свode на следеће: (1) увођење обавезе пружалаца услуга електронских комуникација да обавештавају кориснике о нарушавању података о личности; (2) обавеза прибављања претходне сагласности за чување или приступ информацијама на корисниковој опреми; и (3) правило да сва физичка и правна лица са легитимним интересом могу пред судом да покрену тужбу због кршења приватности података. Од доношења Директиве 2009/136/ЕЦ потрошачи и привредни субјекти све више користе нове услуге засноване на Интернету које им омогућавају личну комуникацију као што су *Voice over IP, instant messaging* и *web-based e-mail services*, уместо традиционалних комуникационих услуга. Зато је Европска комисија у јануару 2012. године предложила свеобухватну реформу правила о заштити података из 1995. године ради јачања права на приватност на Интернету и јачања европске дигиталне економије.¹³ Развој нове технологије и тржишта били су само неки од разлога због којих је Комисија организовала јавну расправу између 12. априла и 5. јула 2016. године о два питања: (1) оцена Директиве о приватности у електронским комуникацијама, и (2) предлози измена. Сudeћи према резултатима јавне расправе већина удружења грађана и потрошачких организација (76,2%) сматрала је да Директива о приватности у електронским комуникацијама није уопште или да је само делимично постигла циљ потпуне заштите приватности и поверљивости комуникација на територији ЕУ.¹⁴ С друге стране, из свих грана

¹¹ Преамбула бр. 4 Директиве о приватности у електронским комуникацијама.

¹² “Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users’ rights relating to electronic communications networks and services”, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws”, *Official Journal of the European Union*, L 337, 18. 12. 2009, pp. 11-36.

¹³ “Commission proposes a comprehensive reform of data protection rules to increase users’ control of their data and to cut costs for businesses”, *European Commission*, Press release, Brussels, 25 January 2012.

¹⁴ Нека од питања у јавној расправи гласила су: (1) На основу вашег искуства, да ли сматрате да је Директива о приватности у електронским комуникацијама постигла своје циљеве?; (2) Да ли сте се сусретали са проблемима приликом примене/разумевања правила вас као пружаоца услуга или као појединца?; (3) На основу вашег искуства да ли је чињеница да су неке државе чланице утврдиле надлежност различитих органа довело до

индустрије стигао је одговор (57,4%)¹⁵ да је Директива постигла циљ у значајном или умереном обиму.¹⁶ Поред јавне расправе, Европска комисија организовала је и две радионице у априлу 2016. – једну за све заинтересоване стране и другу за надлежне органе држава чланица, на којима се дискутовало о главним питањима из јавне расправе. Ставови изражени током радионица одржавају резултате јавне расправе. У наставку излагања разматрамо садржај Предлога Европске комисије за Уредбу о приватном животу и заштити личних података у електронским комуникацијама којом се ван снаге ставља Директива 2002/58/ЕЦ о приватности у електронским комуникацијама.

3) САДРЖАЈ

Двадесет девет чланова Уредбе подељена су у седам глава. *Прва глава* – опште одредбе регулише предмет (чл. 1), примену (чл. 2 и 3) и дефиниције (чл. 4) заједно са позивањем на друге дефиниције садржане у другим прописима ЕУ. *Друга глава* – Заштита електронских комуникација физичких и правних лица и информација на њиховој опреми садржи важне одредбе о поверљивости електронских комуникација (чл. 5), и ограничену сврху и услове обраде података из таквих комуникација (чл. 6 и 7), затим регулише заштиту опреме корисника гаранцијом интегритета информација и заштиту информација које се шаљу са те опреме у погледу могућности идентификације крајњег корисника (чл. 8), сагласност крајњег корисника (чл. 9), обавезу пружалаца софтвера преко којег се врши електронска комуникација да помогну крајњим корисницима адекватан избор подешавања параметара приватности, а у чл. 11 се регулише сврху и услове под којима државе чланице могу да ограниче дејства неке од одредби Уредбе. *Трећа глава* носи наслов „Права физичких и правних лица на контролу електронских комуникација“. Њене одредбе регулишу права крајњих корисника на контролу слања и пријема електронских порука ради заштите своје приватности. То су права на

различитог тумачења правила у ЕУ или њихове неефикасне примене? Видети: “Synopsis Report of the public Consultation on the evaluation and review of the ePrivacy Directive”, European Commission, Brussels, p. 2; *Digitalcourage e.V.*, Bielefeld, Deutschland, p. 8, Интернет: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/contributions-received-civil-society-and-consumer-associations-public-consultation-evaluation>, 22. 12. 2016; *European Digital Rights*, Brussels, Belgium, p. 8. Интернет: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/contributions-received-civil-society-and-consumer-associations-public-consultation-evaluation>, 22. 12. 2016.

¹⁵ “Synopsis Report of the public Consultation”, Ibidem.

¹⁶ Telecom Italia SpA, Milan, Italia, p. 8. Интернет: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/contributions-received-civil-society-and-consumer-associations-public-consultation-evaluation>, 22.12.2016.

ускраћивање приказа идентитета лица које позива ради гаранције његове анонимности (чл. 12), уз ограничења тог права предвиђених чл. 13 и обавезе пружалаца јавних услуга да предвиде могућност блокирања пријема нежељних позива (чл. 14). У том поглављу такође се регулишу и околности под којима подаци крајњих корисника могу да буду објављени у јавно доступним именицима (чл. 15), нежељена комуникација и услови под којима се може обављати директан маркетинг (чл. 16). У овој глави такође се регулишу безбедносни ризици и прописује обавеза пружалаца услуга електронских комуникација да упозоре *крајње кориснике у случајевима нарушавања безбедности мреже и услуга (чл. 17)*. Четврта глава – Независна агенција за надзор и спровођење прописа садржи правила о надзору над применом и спровођењем ове Уредбе. То су надзорни органи по Уредби о заштити физичких лица у вези са обрадом и слободним протоком података о личности (ЕУ) 2016/679 (чл. 18) и Европски одбор за заштиту података (чл. 19), и да се примењује процедура за сарадњу и конзистентност прописаној Уредбом о заштити физичких лица у вези са обрадом и слободним протоком података о личности (ЕУ) 2016/679 у случају прекограничног трговања у вези са предложеном Уредбом (чл. 20).

Пета глава – Правне мере, одговорност и казне регулише разне правне мере које могу да користе крајњи корисници (чл. 21 и 22) и казне које се могу прописати (чл. 24), укључујући и услове за прописивање управних новчаних казни (чл. 23). Шеста глава – Делегирани прописи и прописи о примени односи се на усвајање наведених прописа у складу са чл. 290 и 291 Уговора.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Према чл. 28 Уредбе, Европска комисија ће до 1. јануара 2018. године донети детаљан програм за праћење и ефикасност ове Уредбе. Комисија ће најкасније у року од три године после ступања на снагу ове Уредбе и, касније, сваке треће године вршити анализу и Скупштини Европе, Савету и Европском економском и социјалном комитету представљати најважније оцене о овој Уредби. По потреби, Извештај Комисије ће садржати предлог измена или предлог за стављање ван снаге Уредбе у светлу правног, техничког и економског развоја. Ова Уредба ће ступити на снагу двадесетог дана после њеног објављивања у Службеном листу Европске уније, а почеће да се примењује од 25. маја 2018. године.

5) ИЗВОРИ

“Charter of fundamental rights of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 326, 26.10.2012.

- “Commission proposes a comprehensive reform of data protection rules to increase users’ control of their data and to cut costs for businesses”, *European Commission*, Press release, Brussels, 25 January 2012, IP/12/46.
- “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union”, 2010/C 83/01, *Official Journal of the European Union*, C 83, 30.3.2010.
- “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.
- “Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users’ rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws”, *Official Journal of the European Union*, L 337, 18. 12. 2009.
- “Directive 97/66/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the telecommunications sector”, *Official Journal of the European Communities*, L 24, 30.1.1998.
- “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.
- “Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the respect for private life and the protection of personal data in electronic communications and repealing Directive 2002/58/EC (Regulation on Privacy and Electronic Communications), COM(2017) 10 final 2017/0003 (COD)”, European Commission, Brussels, 10.1.2017.
- “Synopsis Report of the public Consultation on the evaluation and review of the ePrivacy Directive”, European Commission, Brussels.
- “Synopsis Report of the public Consultation on the evaluation and review of the ePrivacy Directive”, European Commission, Brussels.
- „Закон о заштити података о личности“, *Службени гласник РС*, бр. 97/08 од 27.10.2008. године, 104/09 - др. Закон 68/2012- одлука УС и 107/2012.

Digitalcourage e.V., Bielefeld, Deutschland. Интернет: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/contributions-received-civil-society-and-consumer-associations-public-consultation-evaluation>, 22.12.2016.

European Digital Rights, Brussels, Belgium. Интернет: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/contributions-received-civil-society-and-consumer-associations-public-consultation-evaluation>, 22.12.2016.

Telecom Italia SpA, Milan, Italia. Интернет: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/contributions-received-civil-society-and-consumer-associations-public-consultation-evaluation>, 22.12.2016.

Јовановић, Слободан, „Правно регулисање јединственог дигиталног тржишта Европске уније – стање и трендови”, *Европско законодавство*, 2016, год. XV, бр. 56-57.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Динамичан технолошки развој и иновације у телекомуникацијама представљају универзалне тековине данашње цивилизације чије благодети, али и ризици, су свеprisутни у свим државама. Када се ради о изменама и допунама постојећих или доношењу нових прописа на нивоу Европске уније, значај за Републику Србију као државу која тежи пуноправном чланству у овој политичко-економској организацији, онда треба имати у виду обавезу прилагођавања постојећих и спровођењу нових прописа у национално законодавство. Имајући у виду област регулисања Предлогом Уредбе Европске комисије од 10. 1. 2017. године о приватности и заштити личних података у електронским комуникацијама, за наш правни систем неопходно је сагледати новине које ће она донети и сегменте у којима ће домаће право морати да се иновира. Унапређења правног оквира Европске уније требало би да допринесе и побољшању прописа држава чланица, укључујући и државе које теже чланству у ЕУ.

УДК: 339.56:681.324

007:681.32

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 59, стр. 91–102

Изворни научни рад

МЕЂУНАРОДНИ И ЕВРОПСКИ ВИДОВИ ЕЛЕКТРОНСКОГ ТРГОВАЊА

др Жаклина СПАЛЕВИЋ

др Миодраг МИЋОВИЋ¹

Abstract: Buying and selling goods and services online, enables participants to achieve their needs in a more efficient and cost-effective manner, but at the same time exposes them to the risks for which they can find themselves at a disadvantage. That is why legal rules are established, in order to provide necessary safety and protection for the participants of the electronic commerce. These rules are the subject of the legal analysis in this paper, and they refer to: form of a contract, the obligation to inform, confirmation of the receipt of electronic messages, correction of the incorrect data entry, protection from unwanted commercial messages, legal scope and the jurisdiction of the court in resolving cross-border disputes.

Key words: electronic commerce, message, statement of will, contract, consumer.

1) УВОД

Од краја прошлог века, захваљујући достигнућима у сфери информационо-комуникационих технологија, започиње ера дематеријализације појединих привредних активности. Папир као “носач” поруке, права, изјаве воље потискује електронски запис. Развија се нови облик пословања без папира – електронско пословање. Под електронским пословањем подразумева се обављање пословних операција применом савремене електронске технологије. Поред електронског плаћања и преноса права, електронске комуникације, производње и дистрибуције електронских производа (рачунарски програми – софтвери, дигитализовани мултимедији – музика, филмови, електронске књиге), електронска трговина представља најзначајнију област електронског

¹ Факултет за туристички и хотелијерски менаџмент, Универзитет Сингидунум, Београд; Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу. Е-маил: zspalevic@singidunum.ac.rs

пословања. Електронска трговина, односно куповина и продаја роба и услуга електронским путем, пружа потрошачима низ погодности (уштеду у времену; широку селекцију роба; елиминацију посредника приликом куповине; могућност куповине 24 часа дневно током целе године; упоређивање понуда различитих понуђача; због нижих трошкова на страни продаје, куповину робе по нижој цени). Ипак, електронска трговина није идеална, због чега је потрошач изложен низу ризика који се тичу: аутентификације, односно утврђивања идентитета (и бонитета) саговорача; преварних радњи и могућности њиховог процесуирања; повреде приватности; преузимања нежељених обавеза због недовољног познавања технологије; примене страног права ако посао има међународни карактер. С обзиром на специфичности електронске трговине, као и на потребу да се амортизују негативности, као могуће пропратне појаве електронске трговине, на ову трговину се поред општих правила о закључењу уговора, правила која важе за продају на даљину, примењују и нека посебна правила која се тичу форме уговора, информисања, исправљања електронске поруке, потврде пријема електронске поруке, о чему ће бити речи у овом раду. У нашем праву правила која се односе на електронску трговину садржана су у Закону о заштити потрошача,² и Закону о електронској трговини.³ У ЕУ питања електронске трговине регулишу: Директива 2000/31 о електронској трговини и Директива 2011/83 о правима потрошача.⁴

2) ПОЈАМ И ОСОБЕНОСТИ ЕЛЕКТРОНСКЕ ТРГОВИНЕ

Дефиниције електронске трговине су бројне, уопштене, при чему се углавном ставља нагласак на технолошки аспект трговања. Деле се на широке (електронска трговина обухвата све форме пословних трансакција у којима странке послују електронски без физичке размене и директног физичког контакта, односно уз употребу електронских мрежа за трговинске и економске активности и уже (под електронском трговином подразумева се куповина и продаја роба и услуга преко интернета). Разлике између бројних дефиниција нису битне, а могу се свести на оне које се тичу навођења средстава која се могу користити у функцији обављања трговине (једни наводе интернет, други електронску пошту и онлајн комуникацију, трећи електронске мреже и технологије), и одређења активности које спадају у појам електронске трговине (једни говоре о закључењу уговора, други о закључењу и извршењу, трећи да извршење није битно за одређење појма). Приликом дефинисања електронске трговине као прво и неспорно треба истаћи да се ради о

² *Службени гласник Републике Србије*, бр. 3/10; у даљем тексту ЗЗП.

³ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/09; у даљем тексту ЗЕТ.

⁴ *Службени лист ЕУ*, бр. 178 од 17. 7. 2000 и бр. 304 од 21. 11. 2011.

активности која се одвија коришћењем електронских мрежа или технологија. И друго, с обзиром да електронска трговина није омеђена границама појединих јурисдикција, да често има међународни карактер, тај елемент због правних импликација које производи заслужује да буде посебно наглашен. Стога би се могло рећи да електронска трговина обухвата продају (куповину) на даљину роба и услуга која није територијално омеђена, а одвија се применом електронске технологије.⁵ Уважавајући чињеницу да електронска трговина није територијално омеђена, Директива ЕУ 2000/31 усваја начело земље порекла према коме давалац услуге, који испуњава претпоставке за обављање делатности према правилима земље свог пословног седишта, може пружати услуге обухваћене Директивом, за кориснике у свим земљама ЕУ, без права земље примаоца да контролише његово пословање и да га подвргава својим прописима (чл. 3). Ипак, с обзиром да би примена начела у неким областима била противна изричитим правилима комунитарног права која захтевају контролу земље примаоца, Директива искључује примену начела у вези са: ауторским, сродним и правима индустријске својине; издавањем електронског новца; подручјем осигурања; правом странака да изаберу меродавно право; допуштеношћу нежељених комерцијалних порука путем електронске поште; правилима о формалној ваљаности уговора о преносу права на непокретностима; уговорним обавезама из потрошачких уговора. Начело земље порекла није правило међународног приватног права које би одређивало меродавно право за уговор с међународним елементом склопљен електронски, нити одређује надлежност суда. Питање које ће се право примењивати у случају спора на електронску трговину с међународним елементом решава се у складу са Римском конвенцијом из 1980. године о меродавном праву за уговорне односе. Конвенција одређује да странке у потрошачком уговору (као и сваком другом) могу споразумно одредити меродавно право (чл. 3), али то право ће се примењивати само у мери у којој не пружа нижи степен заштите потрошачу од оног којег му пружа право земље

⁵ У Директиви ЕУ 2011/83 наводи се да је уговор на даљину уговор који, без истовременог присуства, закључују трговац и потрошач, у оквиру организационог програма продаје или пружања услуга на даљину, искључивим коришћењем једног или више средстава комуникације, у времену које претходи закључењу уговора, укључујући и моменат закључења уговора (чл. 2 ст. 1. тач. 7). То значи да је за постојање продаје на даљину потребно да буду испуњена два услова: негативан и позитиван. Негативан се огледа у томе што се продаја врши а да при томе нису истовремено присутни продавац (пружалац услуге) и потрошач. Позитиван услов је задовољен уколико се продаја врши у оквиру организованог програма и уз коришћење једног или више средстава комуникације на даљину. Организован програм значи да се продаја на даљину врши стално, у складу са правилима пословања продавца (пружаоца услуга), а на основу понуде (позива на понуду) коју он, искључиво путем средстава комуникације, упућује потрошачу и закључује уговор.

пребивалишта (чл. 5 ст. 2). Ако странке у потрошачком уговору не одреде меродавно право, меродавним правом сматра се право пребивалишта потрошача (чл. 5 ст. 3). Питање надлежности суда регулише тзв. Брисел I Уредба према којој потрошач може да покрене поступак против друге стране било пред судовима државе чланице у којој та страна има пребивалиште, било пред судовима државе у којој потрошач има пребивалиште, а друга страна може против потрошача да покрене поступак само пред судовима државе чланице у којој потрошач има пребивалиште (чл. 16).⁶ Услов за примену овог правила је да трговац обавља или усмерава делатност према држави у којој потрошач има пребивалиште.⁷

3) ЗАКЉУЧЕЊЕ И ДЕЈСТВО ЕЛЕКТРОНСКОГ УГОВОРА

У вези закључења електронског уговора поставља се неколико питања.⁸ То су: питање форме уговора, правне природе и дејства изјаве воље учињене електронским путем.

Форма уговора

Закон о електронској трговини (ЗЕТ) садржи правило према коме се уговору не може оспорити пуноважност или доказна снага⁹ само због тога што је састављен у електронском облику (чл. 9 ст. 3).¹⁰ Тиме је постављено правило исте правне снаге електронске форме у односу на писмену форму уговора.¹¹ Ово

⁶ „Уредба 2001/44 од 22. децембра 2000. године о надлежности, признању и извршењу судских одлука у грађанским и привредним стварима“, *Службени лист ЕУ*, бр. 12 од 16. 1. 2001.

⁷ Усмеравање делатности постоји ако се уговор закључује преко интерактивног веб-сајта, који је доступан у држави у којој потрошач има пребивалиште.

⁸ Уговор у електронској форми је уговор који правна и физичка лица закључују, шаљу, примају, раскидају, отказују, коме приступају и који приказују електронским путем уз коришћење електронских средстава. Видети: чл. 3 ст. 1. тач. 7. ЗЕТ.

⁹ Постојање и садржина уговора може се доказивати свим доказним средствима, па и подацима у електронском облику. У том циљу француско законодавство прописује да је професионалац дужан да у периоду од 10 година од тренутка закључења, код уговора са тренутним извршењем, односно од тренутка извршења, ако се уговор извршава након закључења, архивира у електронском облику уговорне податке и омогући приступ саговорнику на његов захтев, ако вредност уговора прелази износ од 120 € –чл. 27. Закона о поверењу у дигиталну економију (број 2004 – 575 од 21. јуна 2004).

¹⁰ Исто правило је прописано и у чл. 3. ст. 1. Закона о електронском потпису (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 135/04).

¹¹ Према Модел закону о електронској трговини UNCITRAL-а из 1996. године захтев за поштовањем писмене форме испуњен је употребом електронског документа уколико је

правило се примењује на већину потрошачких уговора.¹² О оправданости неких случајева искључења, као што су уговори за које је законом одређена употреба својеручног потписа, може се расправљати, ако се има у виду ширење употребе електронског потписа и његово изједначавање, по снази, са својеручним потписом. Начело исте правне снаге електронске форме омогућава да се и уговори за које се захтева писмена форма склопе разменом електронских порука, под условом да се не ради о уговорима који се не могу закључити у електронској форми. Ако се за настанак уговора тражи потпис, тај услов је испуњен ако је електронски документ потписан квалификованим електронским потписом, који има исту снагу и замењује својеручни потпис, односно својеручни потпис и печат (чл. 10 Закона о електронском потпису; чл. 11 Закона о електронској трговини). Између осталог, квалификовани потпис мора да буде повезан искључиво са потписником, да омогући идентификацију потписника, да буде формиран уз помоћ средстава која потписник може да чува под својом искључивом контролом, да са подацима на које се односи буде повезан тако да свако накнадно мењање података буде одмах уочљиво.¹³ На основу изнетог могло би се закључити да је електронска форма само нови појавни облик писмене форме документа, с дејством какво има традиционални писани документ.¹⁴ Зато, сва правила која важе за писмени облик документа вреде и за електронски, уз законом предвиђене.

Правна природа изјаве воље

Иницијатива за закључење уговора електронским путем може бити упућена неодређеном броју лица, када се каже да има јавни (отворен) карактер,

његова садржина приступачна (да је читљив) и употребљива (да се даље може користити, за шта је неопходно да се сачува у облику у коме је примљен).

¹² Примена правила је искључена на правне послове којима се врши пренос права својине на непокретности или којима се установљавају друга стварна права на непокретностима, уговоре из области наследног права, уговоре о уређивању имовинских односа између брачних другова, уговоре о располагању имовином лица којима је одузета пословна способност, уговоре о поклону, на правне послове и радње за које је изричито одређена употреба својеручног потписа у документима на папиру или овера својеручног потписа. Видети: чл. 3 ст. 2. Закона о електронском потпису; чл. 10 Закона о електронској трговини; чл. 4 ст. 3. Закона о електронском документу (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 51/09).

¹³ Видети чл. 7 Закона о електронском потпису; чл. 2 Директиве ЕУ 1999/93 о електронском потпису, *Службени лист ЕУ*, бр. 13/2000.

¹⁴ Електронски документ јесте скуп података састављен од слова, бројева, симбола, графичких, звучних и видео записа садржаних у неком акту који сачине физичка и правна лица или органи власти ради коришћења у правном промету, ако је електронски израђен, дигитализован, послат, примљен, сачуван или архивиран на електронском, магнетном, оптичком или другом медију – чл. 2 Закона о електронском документу.

или одређеном броју лица, када се говори о њеном приватном или затвореном карактеру.¹⁵ У првом случају то се чини преко веб-странице (веб-сајт), а у другом преко интернет адресе, тј. e-mail. Ако се електронским средствима нуде робе и услуге уз назнаку цене одређеној особи, путем електронске поште, тј. поуздане и верификоване e-mail комуникације, изјава воље има природу понуде. Када се робе и услуге нуде путем веб-странице, правна природа изјаве воље одређује се на основу врсте сајта (када се ради о интерактивном сајту који даје могућност купцу да директно наручи робу, сматра се да излагање робе на сајту представља понуду која важи док се не исцрпи залихе, а ако то није случај, изјава има природу позива на понуду), или се то чини уз помоћ правила садржаних у Закону о облигационим односима.¹⁶ Други приступ, који треба прихватити, прави разлику између две ситуације: када су цена и други трошкови на сајту означени и када то није учињено. У првом случају, на темељу решења из чл. 34 Закона о облигационим односима (300), треба сматрати да се ради о понуди, ако нешто друго не проистиче из околности случаја или обичаја, а у другом случају, на основу решења из чл. 35 300, треба узети да власник Web-а чини позив посетиоцима своје стране да му доставе понуду (ради се о позиву на понуду).¹⁷

Дејство изјаве воље учињене електронским путем

Изјава воље која је учињена електронски сматра се да је упућена одсутном лицу.¹⁸ Према општим правним правилима уговорног права таква изјава производи дејство тек када стигне другој страни, односно кад је друга страна прими. С тим у вези Закон о електронској трговини одређује да су понуда и прихват понуде, као и друге изјаве воље учињене електронским путем, примљене

¹⁵ Некада је тешко да се изврши јасно разграничење између јавног и приватног карактера уговорне иницијативе. С тим у вези у француској доктрини заузет је став да понуда која је упућена електронском поштом великом броју људи има јавни карактер ако није адресирана на име сваког од корисника. Обрнуто, она неће имати јавни карактер ако је адресирана на име, при чему је без значаја што је број лица којима је упућена велики.

¹⁶ „Закон о облигационим односима“, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93 (у даљем тексту: 300); *Web* страница одговара традиционалној категорији огласа и каталога због чега изјава воље учињена путем *web* странице представља позив за стављање понуде.

¹⁷ У Француској, у формуларном уговору, који су припремили привредна комора и удружење за трговину и електронску продају, предвиђено је да понуда производи дејство само у оквиру одређене географске зоне. Ако неко учини изјаву да му се испоручи роба изван наведене зоне, сматра се да чини понуду коју трговац може, али не мора да прихвати.

¹⁸ Изузетно, сматра се да се уговор закључује између присутних лица када се то чини видео-конференцијски.

када им особа којој су упућене може приступити (чл. 15 ст. 2). У погледу одређења времена доспећа, односно пријема изјаве треба правити разлику између ситуације када се порука упућује професионалним субјектима и оне када се иста чини непрофесионалцима, односно потрошачима. Када се ради о професионалцима, полази се од претпоставке да су они дужни да дневно контролишу приспеће електронских порука, због чега се сматра да се дан одашиљања поруке и њеног пријема поклапају. Изузетно, ако је порука приспела ван радног времена, узима се да је примљена првог наредног радног дана. Од потрошача се ажурност у погледу пријема електронских порука не може очекивати, због чега тренутак пријема поруке треба везати за тренутак приступа интернету, односно приступа сопственом имејл-боксу (поштанском сандучету).

4) ПОСЕБНА ПРАВИЛА О ЕЛЕКТРОНСКОЈ ТРГОВИНИ У ЕВРОПСКИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА

Правила која су утврђена у функцији отклањања ризика које изазива електронско пословање, али и ради заштите потрошача, односе се на обавезу информисања, потврду пријема електронске поруке, осигурање техничких средстава за исправљање погрешног уноса података, заштиту од нежељених комерцијалних порука.

Обавеза информисања

Према Закону о електронској трговини, пружалац услуге је дужан да испуни обавезу општег информисања и информисања о начину закључењу уговора.¹⁹ Опште информације треба да помогну кориснику да се обавести о идентитету даваоца услуге (давалац услуге је дужан да на лак, непосредан и сталан начин учини доступним податке који се тичу пословног имена, седишта, електронске адресе, регистра код кога је уписан, органа који врши надзор над његовим радом, пореско идентификационог броја – чл. 6 ст. 1; ако приказује цене, дужан је да их јасно и недвосмислено одреди, уз назнаку да ли

¹⁹ С обзиром на начин како се корисник упознаје са текстом уговора и условима пословања у пракси се разликују две врсте формуларних електронских уговора: *browse wrap* и *click wrap* уговори. За прве је карактеристично да се корисник упознаје са текстом уговора и условима пословања на *web* страници која се разликује од оне на којој је потребно изразити вољу за закључење уговора. Код овог типа уговора није потребно претходно прочитати уговорне одредбе да би се могло приступити закључењу уговора. Насупрот овоме, друга врста уговора се може закључити само ако се претходно корисник упознао са садржином уговора, која је објављена на истој *web* страници у оквиру које се чини и изјава воље за закључење уговора. Да би уговор био закључен потребно је претходно да корисник потврди кликом миша да је прегледао и да је сагласан са условима уговора.

су у цену укључени трошкови доставе, манипулативни трошкови, порез и други трошкови који на њих утичу – чл. 6 ст. 2). Информације о начину закључења уговора (чл. 12 ст 1. ЗЕТ) омогућавају кориснику, и пре него што се уговор закључи, да се упозна са начином и техником закључења уговора; текстом уговора; општим условима пословања, ако су саставни део уговора;²⁰ кодексом у складу са којим поступа давалац услуге; о томе да ће уговор бити архивиран и да ће бити доступан на начин који омогућава његово поновно коришћење и репродуковање; о техничким могућностима за корекцију грешака учињених при уносу података, а пре него што се порука пошаље; о понућеним језицима за закључење уговора. Поред наведеног, у складу са правилима садржаним у Закону о парничном поступку (ЗПП), корисник услуге (потрошач), пре закључења уговора, има право да буде обавештен о: основним карактеристикама робе или услуге; цени или начину на који ће се продајна цена обрачунати ако се она због природе робе или услуге не може унапред израчунати; о допунским трошковима транспорта и испоруке и могућности да се ти трошкови ставе потрошачу на терет; начину плаћања; начину и року испоруке; начину поступања трговца по рекламацији потрошача; постојању сервиса, уговорним гаранцијама и условима за коришћење; трајању уговора, а ако је закључен на неодређено време, како се може раскинути (чл. 16 ст. 1). Потрошач мора да буде информисан и о праву да једнострано раскине уговор попуњавањем и подношењем обрасца у електронској форми, који се налази на веб-страници трговца, као и о обавези трговца да му, без одлагања, електронском поштом потврди пријем попуњеног обрасца за раскид уговора (чл. 31 ст. 1. тач. 4. ЗПП).²¹ Обавеза пружања информација које се односе на закључење уговора не постоји ако се уговор закључује електронском поштом или с њом изједначеним средствима индивидуалне комуникације (чл. 12 ст. 4. ЗЕТ). Циљ обавештавања је да се обезбеди транспарентност поступка закључења уговора и да се избегне могућност стварања обавезе у заблуди, услед грешке или непажње потрошача.

Потврда пријема електронске поруке

У циљу заштите потрошача, осигурање доказа да је изјава воље учињена даваоцу услуге и да ју је давалац примио, Закон о електронској трговини прописује да је пружалац услуге дужан да, без одлагања, електронским путем

²⁰ Немачка судска пракса заузима став према коме општи услови пословања чине саставни део уговора само ако је *web* страница тако конципирана да је корисник присиљен да користи линк, односно да отвори страницу са општим условима пословања даваоца услуга пре закључења уговора.

²¹ У случају раскида, трговац је дужан да потрошачу без одлагања пошаље потврду о пријему изјаве о раскиду уговора – чл. 36 ст. 5. ЗПП.

потврди пријем електронске поруке која садржи понуду или прихват понуде за закључење уговора. Сматра се да је потврда примљена од момента када је страна којој је упућена у могућности да јој приступи (чл. 11 ст. 1. тач. 2. Директиве ЕУ 2000/31). Издавање потврде није услов за пуноважност закљученог уговора, што значи да она не доводи до настанка уговора, нити пропуштање њеног издавања значи да је изјава воље друге стране одбијена. Потреба за оваквом додатном обавезом јавља се зато што је у случају склапања уговора коришћењем веб-странице такав доказ тешко или немогуће прибавити. Отуда, с обзиром да је доказ о садржају и времену размене изјава воља осигуран када се уговор закључује електронском поштом и с њом изједначеним облицима индивидуалне комуникације, у тим случајевима обавеза издавања потврде не постоји (чл. 14 ст. 3).

Повреда обавезе издавања потврде може имати за последицу дужност накнаде штете коју је корисник (потрошач) услед тога претрпео.

Отклањање грешака

Због бојазни да сваки корисник не влада електронским средствима и да може послати поруку која не одговара његовој намери, или исту грешком дуплирати, Закон о електронској трговини поставља правило према коме је давалац услуга дужан да кориснику обезбеди одговарајућа техничка средства која му омогућавају да уочи грешке у својој поруџбини и да их исправи и пре слања (чл. 12 ст. 2).²² Та обавеза се не примењује на уговор закључен употребом електронске поште и с њом изједначеним облицима индивидуалне комуникације. Оваква одредба треба да допринесе да се грешке сведу на најмању могућу меру. А то се може постићи ако се веб-страница тако конципира да се изјава воље не може послати ако корисник не прође фазе које га упозоравају на то да прегледа садржај изјаве и отклони грешке. У Грађанском законикау Француске одређено је (чл. 1369-5) да поруџбина потрошача производи дејство само ако је имао могућност да изврши проверу и да је коригује, пре него што је дефинитивно потврди. Ради постизања тог циља користи се тзв. систем двоструког клика мишем, при чему се првим кликом исказује воља, а другим потврђује воља за закључење уговора. Према Модел-закону UNCITRAL-а из 1996. године о електронској трговини, када је порука послата претпоставља се да она одговара намери пошиљаоца (да не садржи грешку), осим ако је прималац знао или морао знати да је дошло до грешке

²² Ако потрошач учини ненамерну грешку, а давалац услуге није обезбедио задовољавајући програм за избегавање грешака, потрошач је дужан, по сазнању грешке, да без одлагања обавести другу страну о грешци; да не користи предмет уговора; да другој страни надокнади настале трошкове.

приликом слања поруке. Ако је порука дуплирана, прималац треба да уложи разуман труд како би утврдио да ли се ради о дуплику или о новој поруци.

Нежељене комерцијалне поруке

У категорију нежељених комерцијалних порука спадају оне које се чине електронском поштом без сагласности корисника. Овакве поруке могу да буду штетне за потрошаче с обзиром да му одузимају време потребно за преглед поште, вређају његову приватност, повећавају трошкове коришћења мреже. Проблем се решава путем превентивних мера и мера којима се спречава коришћење електронске поште у сврху слања нежељених комерцијалних порука. Што се тиче превентивних мера, оне делују тако што се прописује да комерцијалне поруке морају бити лако препознатљиве у тренутку пријема, а што омогућава кориснику да их без отварања обрише и тиме уштеди време и трошкове коришћења мреже. Што се тиче другог сета мера уочљива су два система (приступа). Према првом, тзв. “opt-out” систему или систему „Робинзон“ листе, комерцијалне поруке се не могу слати електронском поштом ако је у одговарајући регистар унета изјава корисника поште да не жели да прима такве поруке, што је, иначе, давалац услуге дужан претходно да провери (чл. 7 ст. 2. Директиве ЕУ 2000/31). Према другом, тзв. “opt-in” систему, који је прихваћен у нашем (чл. 8 Закон а о електронској трговини; чл. 9 Закона о оглашавању, чл. 41 Закона о парничном поступку), немачком, италијанском, швајцарском, хрватском праву, слање нежељених комерцијалних порука путем електронске поште допуштено је само уз претходни пристанак особе којој је таква врста обавештења намењена. Ово решење се темељи на чл. 13 Директиве ЕУ 2002/58 о обради личних података и заштити приватности у области електронских комуникација којим се даје могућност избора између “opt-out” и “opt-in” система.²³

5) КРИВИЧНА ДЕЛА У ПРОЦЕСУ ЕЛЕКТРОНСКОГ ТРГОВАЊА НА МЕЂУНАРОДНОМ НИВОУ

Са развојем модерног доба интернета последњих година, много већи проблем постаје нелегална е-трговина оружјем, наркотицима, белим робљем, као и е-трговина која се одвија путем наручивања криминалних активности (нпр. убиства). Инстаграм апликација за Андроид уређаје представља потпуно правно недефинисан домен на пољу нелегалне е-трговине наоружањем и опасним материјама, који омогућава избегавање провера корисника домена и његових претходних активности. Конвенционални овлашћени дилери

²³ Службени лист ЕУ, бр. 201/2002.

наоружања свуда у свету морају да прођу низ контрола како би доказали да немају криминалну прошлост и да немају контакте са терористичким групама и организованим криминалним групама, на Инстаграму и Фејсбуку је све већи број дилера нелегалног оружја који наоружање достављају анонимно коришћењем лажних доставница у брзим поштанским сервисима. Наоружање се најчешће доставља у деловима у више пакета који се шаљу са више адреса преко више различитих поштанских сервиса. Уплате овим достављачима се врше преко рачуна у трећим земљама које је тешко контролисати (Кајманска острва). Основни узрок ове појаве је тај што Инстаграм полиција не забрањује постављање фотографија наоружања и не инсистирају да корисници "поштују права, правила и законе" на Инстаграму, укључујући и државне прописе. То значи да су продавци и купци ограничени само законом државе у којој живе, који се разликује од државе до државе. Нелегална појава електронског трговања оружјем на нашем простору је посебно изражена у Босни и Херцеговини, чији грађани и данас имају око 1.5 милиона примерака нелегалног наоружања, међу којима су чак и ручни бацачи, тешки митраљези и минобацачи. За разлику од САД-а, на подручју Балканског полуострва су друштвене мреже само огласник и средство комуникације у овој врсти е-трговине. Процес примопредаје новца и наоружања се обавља након низа упутстава која се добијају путем друштвених мрежа и SMS порука на специјално остављеним фантомским мобилним телефонима у одређеним локалима, а све у циљу провере непостојања комуникације наручиоца и безбедносних државних структура. Нелегална електронска трговина украдених и фалсификованих фармацетских средстава, кроз активности појединих интернет апотека, представља значајан извор снабдевања за особе које злоупотребљавају наркотице доступне на рецепт. Иако не постоје прецизни подаци, међународне фармаколошке организације имају врло поуздане процене, на основу којих упозоравају на раст нелегалне е-продаје средстава која се користе у циљу сексуалног злоупотребљавања људи, тзв. "date rape drugs" (дроге за силовање на састанку), као што су "кетамин" или "гама-бутиролактон" (GBL). Најдрастичнији пример нелегалне е-трговине наркотицима је сајт Silk Road (пут свиле). Почетком октобра 2013. америчке власти су угасиле поменути сајт, јер је служио за продају хероина и кокаина, као и за наручивања убистава, силовања и различитих врста злостављања грађана. Творац и власник овог сајта Ros Vilijam Ulbriht (*Pupam Roberts*), ухапшен је од стране ФБИ, а на терет му се ставља завера за продају наркотика, хаковање компјутера и прање новца. Сајт је коришћен од стране хиљаде дилера за продају огромних количина наркотика користећи дигиталну валуту *bitcoin*. Полиција је запленила ову валуту у вредности од 3,6 милиона долара, која је коришћена уместо готовине или кредитних картица за обављање трансакција на Силк Роуд-у. Процене ФБИ су да је на сајту остварен промет наркотика и нелегалних услуга у вредности од 1.2 милијарде долара. Корисници су Silk

Roud-у могли приступити преко Тора, анонимног претраживача који захтева специјализовани софтвер и који је синоним за Dark Web. Са свеопштим развојем новог информационо-комуникационог друштва расте и удео електронске трговине у укупном свету трговине, а кривична дела која се врше електронским путем постају све чешћа и разноврснија. У интересу је међународне заједнице и самих појединачних држава је да починиоце истих кривично гоне, стварајући на тај начин предуслове за безбедно обављање трговине електронским путем, будући да иста представља кључ за знатно унапређење трговине и економије како на глобалном, тако и на националном и локалном нивоу.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Специфичности електронске трговине, које су резултат начина на који се она обавља, средстава која се при томе користе и простора у коме може да се одвија, условиле су потребу да се дефинишу правила којима ће се, с једне стране, обезбедити неопходна заштита потрошачима као слабијој страни у односу на трговце и, с друге стране, пружити сигурност учесницима такве трговине. У том циљу у Римској конвенцији је одређено да се у случају спора на електронску трговину са страним елементом примењује право пребивалишта потрошача, с тим што се може уговорити примена другог права под условом да се њиме потрошачу не пружа нижи степен заштите од оног које му пружа право земље пребивалишта. У складу са наведеним је и решење из Брисел I уредбе према коме је за решавање потрошачког спора надлежан суд државе у којој потрошач има пребивалиште. Треба очекивати да ће наведено решење бити усвојено и у законодавству Републике Србије. Кључна и специфична правила електронске трговине, помоћу којих се настоји да се отклоне ризици и обезбеди сигурност за учеснике трговине, су она која се односе на информисање. Правила о информисању су бројна и вишеслојна. Она омогућавају кориснику услуге (потрошачу) да се пре закључења уговора обавести о: идентитету даваоца услуге, елементима битним за закључење уговора, начину и техници закључења уговора. Оно што изазива проблем, то је чињеница да та правила нису систематизована у једном закону, већ се налазе и у Закону о електронској трговини и у Закону о парничном поступку, при чему су нека од тих правила поновљена на сличан начин у оба прописа.

УДК: 340.134:368(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 59, стр. 103–111
Извори научни рад

УГОВОР О КОПНЕНОМ ОСИГУРАЊУ И ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

др Добрица ВЕСИЋ¹

проф. др Миленко ЦЕЛЕТОВИЋ²

Abstract: The citizen Code of the Republic of Serbia is incorporated Institute of concluding the insurance of things (assets), responsibilities and persons, and thus opens up specific rules that are established in the EU directives. These rules have impacted the national, or the mandatory regulations of the Member States on the essential ingredients of an insurance contract, or the content of this agreement. EU directives, i.e. their rules relating to the area of insurance contracts, did not directly intervened in the domain of the contents of the insurance contract by stipulating the essential elements of the contract of insurance. The Directive stipulating the obligation of the insurer to provide information to the policyholder/customer of the insurance contract to be concluded and the requirement that the insurer takes over the insurance contract, as well as stipulating the right of the policyholder of the individual life insurance that can decide within a given period, are only an indirect impact on the national regulations of the Member States on the content of the insurance contract. In this way the Member States have adopted the directives to lay down the required information and that they have to be the mandatory content of the insurance contract.

Key words: European Union, The citizen Code of the Republic of Serbia, insurance, contract

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

² Универзитет Едуконс, Нови Сад. Е-маил: milenkodz@telekom.rs

1) СВРХА

Уговор о копненом осигурању који се спроводи у земљама чланицама Европске уније садржи низ економских категорија које су од изузетног значаја у практичној реализацији конкретних случајева њиме обухваћених. У више директива Европске уније донесених у континуитету, које обавезују државе чланице да пропишу да осигуравачи одређене осетљиве информације утврђене у њима морају саопштити уговарачима осигурања/потрошачима, то је јасно истакнуто. Међутим, у пракси су извесне информације, са аспекта достављања и начину достављања, коришћене врло некоректно у поступцима преварног карактера а у смислу тачне интерпретације Директиве. Приликом одређивања садржине уговора о осигурању, европски законодавац се користи таквом методом да најпре дефинише битне састојке који су заједнички за све уговоре о копненом осигурању. Потом, у посебним одредбама предвиђа конкретне састојке који су битни само за уговоре о осигурању од одговорности из употребе моторног возила и уговоре о осигурању живота и капитализационе уговоре о осигурању. С друге стране, у пракси, да би садржина закљученог уговора осигурања била извесна и ради отклона могућих неспоразума и судских спорова око садржине закљученог уговора о осигурању, прописана је обавеза за све осигураваче да у тренутку давања понуде осигурања уговарачу предају коректно побројане услове осигурања и да у писмене образце понуде осигурања, односно напишу у форми скретања пажње уговарачу, да се понуђено осигурање закључује према условима осигурања који су уручењем уговарачу постали саставни део уговора о осигурању и да су они обавезујући за уговорени период трајања осигурања закљученог на основу овакве „обрађене“ понуде. Сваки уговор о конкретном осигурању који покрива, углавном, ризике на територији већине чланица Европске уније мора да садржи следеће битне одредбе: 1. догађај чијом материјализацијом настаје конкретна обавеза осигуравача да исплати накнаду из осигурања, као и у случајевима у којима је ова обавеза искључена или непостојећа због извесних посебних разлога; 2. врсти, обиму и року доспећа различитих обавезе осигуравача; 3. висини и роковима плаћања премије коју осигураник треба да исплати осигуравачу, као и о правним последицама које настају ако осигураник касни са плаћањем; 4. трајању уговора о осигурању, посебно да ли и на који начин се он може прећутно продужити – да ли, како и у ком тренутку се може отказати или када потпуно или делимично долази до његове ништавности, као и о обавезама осигуравача у тим случајевима; 5. губитак права на одштетни захтев из уговора о осигурању ако дође до прекорачења рокова (роковима застарелости из уговора о осигурању) и одредбе, када се ради о осигурању живота; 6. о условима и висини авансне исплате по конкретним полисама.³

³ Директива 2000/31/ЕЦ Скупштине и Савета Европе од. 08.06.2000. године (тзв. "Директива о електронској трговини"), Превод: часопис "Ревиија за право осигурања", Београд, бр. 2/2006.

2) МЕРЕ ЕУ

Сви уговори о осигурању лица морају да садрже податке о начину обрачуна и учешћа корисника осигурања, о подели добити осигуравача и предвиђени су директивом 2002/83/ЕЦ Скупштине и Савета Европе, о осигурању живота да представља обавезну информацију коју су осигуравачи, пре закључења уговора, дужни да саопште (само) уговарачима осигурања живота. Ова директива је последњи пут допуњена Директивом 2004/66/ЕЦ, (ОЈ 1.168.1.5.2004). Поред ове, у законодавни оквир улази Директива 92/49/ЕЕЗ Савета Европске економске заједнице о усклађивању законских, подзаконских и управних аката која се односе на директно осигурање, осим осигурања живота и којом се мења и допуњује Директива бр.77/239/ЕЕЦ и Директива 88/357/ЕЕЦ („Трећа Директива неживотног осигурања“). Том Директивом одређене су информације које је осигуравач у неживотним осигурањима дужан да саопшти уговарачу, односно осигуранику. Ту долази и Директива 2000/31/ЕЦ о електронској трговини и Директива 2002/65/ЕЦ о дистанционом маркетингу финансијских потрошачких услуга у којима се утврђују информације и захтеви поводом давања информација потрошачима приликом закључивања уговора на даљину и она се, за разлику од претходне две које се односе на осигурање живота и неживотна осигурања, односе и на осигураваче и посреднике осигурања. Услови осигурања треба посебно и као минимум да обухватају:⁴ (1) дефиницију почетка, трајања и престанка осигурања; (2) назначење осигураних случаја; (3) услове у којима осигуравач нема обавезу да исплати накнаду из осигурања (искључења из осигурања); (4) начин одређивања висине надокнаде; (5) рок за испуњење обавеза осигуравача.

3) САДРЖАЈ

Директиве ЕУ које се односе на закључивање уговора о копненом осигурању односе се на (зло)употребу информација које користе осигуравачи. Установљење у конкретним Директивама захтева, у погледу обавеза осигуравача да дају информације уговарачу осигурања и права уговарача да одустане од закљученог уговора о осигурању, има за један од кључних циљева да се установе јединствена правила о тим питањима за све државе чланице ЕУ и на тај начин се друштвима за осигурање олакша слобода прекограничног пружања услуга осигурања на унутрашњем тржишту осигурања ЕУ, односно прекогранично рекламирање друштвима једнообразних полиса уместо да за сваку услугу (производ осигурања), полису прилагођавају посебном правном оквиру државе у којој друштво послује. Врло битно питање које чини правни

⁴ Јован Славнић, „Како регулисати закључивање уговора о копненом осигурању у новом грађанском законик у Србије“, Правни живот, Београд, 2011, бр. 12, том IV, стр. 621-638.

оквир закључивања уговора о осигурању имовине, одговорности и лица, које је иначе остало отворено у доктрини и пракси осигурања, јесте начин закључења или природа уговора о копненом осигурању. Уобичајено, сви закони о осигурању (нпр. у Француској, Италији) имају апсолутно правило о формалном карактеру уговора о осигурању. Понуда за осигурање није обавезујућа ни за осигураника ни за осигуравача, те једино полиса или лист покрића представљају доказ њиховог узајамног споразума. Ове одредбе, као и „клаузуле полисе које предвиђају ништавност, губитак права или искључења из осигурања су пуноважне ако су видљиво одштампане“, говоре да је у овом правном систему уговор о осигурању јединствен правни акт и да се не врши разграничење у погледу регулисања садржине уговора о осигурању између полисе и услова осигурања. Оваквим регулисањем се отклања проблем да се законом посебно регулише садржина полисе, а посебно садржина услова осигурања, и уреди међусобни однос ових исправа у погледу неслагања њихових одредби. Такође, отклањају се практични проблеми око доказивања да ли су осигуранику приликом закључења њиховим тумачењем или на други начин били познати услови осигурања, и елиминишу спорови око доказивања од стране осигуравача да је осигуранику била позната садржина уговора о осигурању и онда када му услови, који чине његов саставни део, нису уручени приликом закључења уговора о осигурању. Заједничку садржину полисе, односно битне састојке полисе копненог осигурања чине назнаке:⁵ 1. датум када је полиса закључена, имена и адресе уговорних страна; 2. осигуране имовине и лица; 3. врсте покривених ризика; 4. тренутка од када се ризик сматра покривеним и услове тог покрића; 5. лимита покрића; 6. премије осигурања или висине доприноса; 7. меродавног права које се примењује на уговор, ако се на уговор не примењује европско право; 8. адресе и седишта осигуравача и, ако је потребно адресе огранка осигуравача који пружа покриће; 9. имена и адресе органа надлежних за контролу друштва за осигурање које пружа покриће; 10. клаузула која предвиђа ништавност, губитак права и искључења из покрића (које су пуноважне једино ако су видљиво одштампане у полиси). Правна сигурност уговорних страна заштићена је у погледу обавезне садржине овог уговора и правилном да ако је осигуравач повредио дужност да у тренутку давања понуде осигурања, односно пре закључења уговора о осигурању уговарачу преда услове осигурања да се уговор сматра да је уговор закључен са елементима садржаним у полиси осигурања, осим уколико уговарач писменим путем не уложи приговор у року од 14 дана по уручењу полисе. Према следећем правилу, установљеним са истим циљем као и претходно, код уговора о осигурању који се закључују тако што уговарач од осигуравача захтева да му он одмах пружи покриће, осигуравач се може уговором ослободити обавезе да уговарачу достави услове осигурања у

⁵ Јован Славнић, *op. cit.*

тренутку закључења уговора. Међутим, уколико уговарач услове осигурања ипак буде захтевао од осигуравача накнадно, после закључења уговора о осигурању којим је осигуравајуће покриће добио одмах, осигуравач је дужан да му услове осигурања достави али пре уручења полисе осигурања.

Наредно правило, исте природе, односи се на уговор о осигурању у коме уговарач тражи од осигуравача моментално покриће. У случају закључења таквог уговора, осигуравач нема обавезу да достави услове осигурања уговарачу осигурања, те уговарач после пријема полисе осигурања нема право да приговара садржини закљученог уговора према елементима обухваћеним у полиси и информацијама које је редовни осигуравач требао да достави о чињеницама и правима и обавезама од значаја за однос осигурања која чини садржину информација које је друштво за осигурање дужно да достави уговарачу осигурања пре закључивања уговора о осигурању, а у складу са четири директиве ЕУ. Међутим, у правном систему неких земаља (Немачка, Аустрија) значај уручења и садржине услова осигурања као саставног дела уговора о осигурању је значајно умањена у односу на друге правне системе. У питању су два основна разлога: 1. у Закону о надзору осигурања, уместо прописивања садржаја општих услова осигурања, прописан је садржај уговора о осигурању; 2. прописано је да у полиси осигурања и другим исправама којима се пружа осигуравајуће покриће (лист покрића) морају поред битних састојака који чине прописану садржину уговора о осигурању бити наведени и детаљи свих других чињеница и права, односно обавеза које су од значаја за однос осигурања, а предмет су информација које је осигуравач дужан да саопшти уговарачу осигурања пре закључења уговора о осигурању иначе предвиђених у директивама ЕУ. Овај пропис има велики практични значај јер се посредством њега садржај уговора знатно проширује, те јача заштита интереса и правна сигурност уговарача осигурања потрошача. Међутим, и када се уговор о осигурању закључује као консесуалан на време краће од годину дана или прецизно – самим плаћањем премије осигурања, тј. када није закључен у писменој форми, у потврди о закљученом уговору о осигурању (сертификат осигурања), коју је дужан да састави и уручи је уговарачу, осигуравач мора да назначи податке који чине минималну садржину уговора о осигурању који се закључује у писменој форми.

Уговор о осигурању мора да садржи означавање: 1. осигуравача, података за идентификацију осигураника и уговарача осигурања; 2. корисника осигурања; 3. врсту осигурања која се закључује – осигурање од губитка или штете; 4. дефиниције осигураног ризика; 5. износа премије, рока доспећа премије и да ли се ради о текућој или паушалној премији; 6. осигураног периода и времена на које је уговор о осигурању закључен; 7. начина поделе добити од стране корисника код осигурања лица, ако је учешће у добити уговорено у корист корисника. Ови подаци су минимални садржај (битни састојци уговора) и за уговоре о осигурању који су закључени усмено или се закључују плаћањем

премије и зато они морају бити обухваћени у сертификату осигурања. Међутим, ако се уговор о осигурању закључује у писменој форми, а услови осигурања нису изричито наведени (нису обухваћени) у уговору о осигурању, тада они треба да се на одговарајући начин учине саставним делом уговора о осигурању, и да се уговарач на „известан начин“ мора упознати са њима пре закључења уговора о осигурању. Државе еврозоне истакле су да, кад се уговор о осигурању закључује у писменој форми услови осигурања чине његов саставни део, било да су инкорпорирани у садржину индивидуално закљученог уговора, одштампани на полеђини писаног уговора с позивом на њихову примену, уручени као посебна публикација уговарачу осигурања приликом закључења уговора, уз позив, односно обавештење дато уговарачу да се примењују на уговор, или да су на други начин учињени саставним делом уговора. С обзиром да су услови и у неколико држава исти, саставни део уговора о осигурању њима се *de jure* и *de facto* проширује обавезна садржина уговора о осигурању. Од изложеног правила, да о условима осигурања уговарач осигурања мора бити упознат пре закључења уговора и да они морају, на известан начин, да се учине саставним делом уговора о осигурању, постоји један изузетак. То правило се, наиме, не примењује на закључивање дистанционих уговора о осигурању. Ипак, и код ових уговора су интереси уговарача осигурања заштићени, јер ако се он касније оцени, на основу садржине услова осигурања који су му после закључења уговора достављени од стране осигуравача, да му уговор не одговара, може да одустане од уговора о осигурању без навођења разлога, у року од 14 дана после дана када је обавештен о условима осигурања и цени осигурања. Ова правила нису ограничена на уговоре о копненом осигурању, као што је са законима већине држава чланица ЕУ јер су општег карактера, с обзиром да се примењују на све односе осигурања који се заснивају на основу уговора о тзв. „приватном осигурању“.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Тачан назив, у преводу конкретне Директиве, је Директива 2005/29/ЕЦ Скупштине и Савета Европе од 11. маја 2005. године о некоректној трговачкој пракси правних лица према потрошачима на међународном тржишту којом се допуњује Директива Савета 84/450/ЕЕЦ, Директиве 97/7/ЕЦ, 98/27/ЕЦ и 2002/65/ЕЦ Скупштине и Савета Европе и Уредба (ЕЦ) бр. 2006/2004. Скупштине и Савета Европе (Службени лист Л.149. 11.6. 2005, стр.0022-0039). Од обавезе да осигуравач мора да у услове осигурања укључи као обавезну садржину назначене информације треба изузети, тзв. велика осигурања и ризике који су предвиђени у Првој директиви о неживотном осигурању, која је консолидована 10.12. 2005 године.

5) ИЗВОРИ

Bank for International Settlements, Committee on Payment and Settlements Systems: Core Principles for Systemically Important Payment Systems, Basel, January, 2011.

Директива 2002/87/ЕЦ Скупштине и Савета Европе, *Ревизија за право осигурања*, Београд, бр. 3-4/2003.

Директива 2000/31/ЕЦ Скупштине и Савета Европе од 08.06.2000. године (тзв. „Директива о електронској трговини“), Превод: часопис: *Ревизија за право осигурања*, Београд, бр. 2/2006.

Петровић, П., Мирковић, А., 2013, „Преглед и анализа регионалне политике Европске уније“, Коаутор М.Сц. Андријана Мирковић, *Европско законодавство*, стр. 295-314; Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр. 43-44/13.

Рокас, Иоанис, У сусрет хармонизацији прописа Европског права осигурања, Зборник радова са VIII Саветовања Удружења за право осигурања Србије: „Усклађивање осигурања Србије са системом осигурања Европске уније“, Палић, 2011.

Славнић, Јован, „Како регулисати закључивање уговора о копненом осигурању у новом грађанском законика Србије“, Правни живот, Београд, 2011, бр. 12, том IV.

Шулејић, П., Компаративни поглед на регулисање уговора о осигурању у Хрватској и Србији, *Ревизија за право осигурања*, Београд, бр. 3/2006.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У Србији, бројни експерти сматрају да је консенсуалност у закључивању уговора о осигурању, пре свега имовине и одговорности, ближе потребама праксе од формализма које је прихватио српски Закон о облигационим односима.⁶ Проблеми како регулисати закључивање уговора о копненом осигурању су присутни у српском праву јер и Закон о облигационим односима не садржи санкцију за случај да осигуравач пропусти да уговарача осигурања упозори да услови осигурања чине саставни део уговора (полисе) и преда му њихов текст приликом закључења уговора, ако нису одштампани на самој полиси. За Србију може бити од користи анализа Закона о уговору о осигурању Чешке Републике која је инкорпорирала одредбе Директиве ЕУ, те је правило о формалном карактеру уговора о осигурању, на пример, у Чешкој доста чврсто, произилази и из одредбе тог закона према којој (да би уговор о осигурању

⁶ П. Шулејић, Компаративни поглед на регулисање уговора о осигурању у Хрватској и Србији, *Ревизија за право осигурања*, Београд, бр. 3/2006, стр. 46.

могао бити закључен) потребно је да је прихваћена понуда осигурања. Ово правило је ублажено тиме што је у правном систему ове земље уведено и правило да је уговор о осигурању закључен ако је понуда осигуравача прихваћена уплатом премије у оквиру рока у коме је понуда обавезивала осигуравача, као и претходним правилом да се краткорочна осигурања могу пуноважно закључити усмено. Садржина уговора о осигурању, у српском правном систему, треба да се хармонизује са правом ЕУ, а може да се користи искуствима Немачке, Аустрије, Чешке, па и Хрватске јер је у тим државама, под непосредним утицајем директива ЕУ којима се прописују захтеви у погледу информација које се морају саопштити уговарачу осигурања пре закључења уговора о осигурању, *de jure* проширен круг битних састојака уговора о осигурању, односно садржина уговора подацима које ове обавезне информације садрже. Међутим, концепт потрошача у уговору о осигурању разликује се од оног који се развија у ЕУ директивама⁷. На другој страни, таква посебна заштита не предвиђа се за тзв. велике, индустријске и друге ризике засноване на критеријуму финансијске снаге уговарача осигурања, што је на одговарајућем месту приликом анализе упоредно-правних решења у прилогу посебно итакнуто. Предлаже се да се прошири круг, заједничких за сва копнена осигурања, битних састојака уговора о осигурању на начин да у битне састојке уговора о осигурању и српски законодавац уврсти, поред оних који су као општи одређени у појединим члановима и оних који су специфични за уговоре о осигурању живота наведени у Закону о облигационим односима, и ове:⁸ (1) податке који се односе на личну идентификацију осигуравача и уговарача осигурања; (2) означање конкретног корисника осигурања; (3) дефиниције осигураног ризика и осигураног случаја; (4) рок доспећа премије или доприноса, и да ли се ради о текућој или паушалној премији, односно доприносу; (5) правила и стандарде за учешће осигураника, односно корисника у праву на расподелу добити, ако је учешће у добити, ако је учешће у добити осигуравача уговорено у корист осигураника, односно корисника; (6) меродавно право које се примењује на уговор, ако се на уговор не примењује право Републике Србије; (7) назив и адреса надзорног органа надлежног за контролу осигуравача који пружа осигуравајуће покриће и другог органа којим се могу упутити приговори у вези са уговором о осигурању. Потом, ако се законом одреди шта чини обавезну садржину услова осигурања и установи обавеза за осигуравача да измењене услове достави уговарачу осигурања односно осигуранику. Дакле, општи и посебни услови осигурања, у смислу примене конкретних чланова Закона о облигационим односима јесу саставни

⁷ Иоанис Рокас, У сусрет хармонизацији прописа Европског права осигурања, Зборник радова са VIII Саветовања Удружења за право осигурања Србије: „Усклађивање осигурања Србије са системом осигурања Европске уније“, Палић, 2011, стр. 18.

⁸ Јован Славнић, *op. cit.*

део уговора о осигурању, морају да садрже потпуне информације о следећим елементима:⁹ (1) догађајима на основу којих настаје обавеза осигуравача на исплату надокнаде и о случајевима у којима је обавеза осигуравача искључена или одложена; (2) начину одређивања висине надокнаде из осигурања; (3) року испуњења обавезе осигуравачима; (4) правним последицама неплаћања премије; (5) праву преговарача осигурања и осигуравача на измену или отказ, односно одустанак од закљученог уговора; (6) када потпуно или делимично долази до ништавности уговора о осигурању и обавезама осигуравача у тим случајевима; (7) обавезама пријављивања околности пре и после настанка осигураног случаја; (8) губитак права на постављање одштетног захтева осигурања због наступања застарелости, и (9) стварној и месној надлежности суда у Републици Србији.

⁹ Ibid.

УДК: 336.74

336.07

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 59, стр. 112–122

Извори научни рад

ЕЛЕМЕНТИ ФИСКАЛНОГ ТРЕТМАНА ИНВЕСТИЦИОНИХ ФОНДОВА

проф. др Перо ПЕТРОВИЋ¹

др Драган ЖИВКОВИЋ²

Abstract: Financial market development largely depends on the efficient functioning of investment funds. Developed and well-organized investment funds in the world (in the USA, Great Britain and elsewhere) have set up rather high standards of organization and infrastructure of the securities market. The enactment of the relevant Serbian Law means that the conditions in the domestic market have also been advanced and particularly regarding the business operation of recently founded investment funds and other forms of funds functioning in our investment system. The topic elaborated by the author is divided into the following themes: development of investment funds in Serbia (until now four have been established) and neighbouring countries; possibilities of establishing and business operation of domestic investment funds, where the Law on Privatization is the principal legislative instrument; financial reporting as an important element for proper functioning of investment funds, which activity is carried out under international accounting standards; fund management company and its fiscal aspect – which makes the central part of the present report; application of the Law on Taxing Citizens Income; limited liability company as a relevant element in the investment fund operation; supervision over the work of investment funds – where the National Bank of Serbia is an important factor. In conclusion, the author emphasizes the need for promoting

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

² Хотел „Majestic“, Београд.

and advancing the relevant environment and space by establishing and implementing the regulation of the financial system through adequate legislation as well practice.

Key words: European Union, Financial market, development, treatment, investments funds.

1) СВРХА

Инвестициони фонд представља финансијску институцију која повлачи средства мањих инвеститора којима заузврат емитује акције или потврде у финансијској активи фонда. Тако прикупљена средства инвестициони фондови инвестирају, на домаћем и/или међународном финансијском тржишту, у различите врсте хартија од вредности стварајући диверзификовани инвестициони портфолио. Елементи фискалног система, као и укупан фискални третман инвестиционих фондова, третирали су у више директива Европске уније, мада се најразвијенији и, у пракси, најорганизованији инвестициони фондови у свету налазе у САД, Канади и Јапану. Нагли развој инвестиционих фондова у земљама чланицама Европске уније довели су до тога да се испрофилишу по највишим стандардима са аспекта организованости и комплетирања инфраструктуре тржишта хартија од вредности као битног стожера тржишта капитала. Европска унија је доношењем адекватне законске регулативе направила значајан помак и у хармонизацији ове регулативе, не само у земљама чланицама него и у онима које су у процесу придруживања. Улагањем у инвестиционе фондове степен ризика је већи него у банкама а мањи него приликом трговања на берзи. На финансијским тржиштима, када физичко или правно лице улаже новчана средства оно у ствари купује инвестиционе јединице или део у инвестиционом фонду. Тако прикупљена средства се спајају са новчаним средствима других улагача, па се тако стварају многе веће могућности за остварење већег приноса него што би свако појединачно остварио. Инвестициони фондови, на остварену добит наплаћују провизију и административне трошкове на годишњем нивоу. С друге стране, у Србији је неопходно да се у што краћем року спроведе поступак претварања преосталих предузећа у акционарска друштва, односно у друштва са ограниченом одговорношћу. На тај начин би се завршила и корпоративизација предузећа у Србији. Међутим, ограничавајуће факторе развоја тржишта хартија од вредности може представљати и монополско понашање институција система, као и разни политички утицаји. Усвајање регулативе о развојним фондовима са дугорочним плановима примене, решавање својинских права посебно у области својине (примена Закона о реституцији), допринеће развоју финансијског тржишта. У Србији област деловања инвестиционих фондова уређена је одредбама Закона о инвестиционим фондовима, Закона о преузимању акционарских друштава и другом регулативом, где је осим

оснивања и управљања отвореним и затвореним инвестиционим фондовима уведена и област приватних инвестиционих фондова, друштава за управљање, кастоди банке, надлежност Комисије за хартије од вредности и друга питања од значаја за рад инвестиционих фондова.³ Под фискалним третманом инвестиционих фондова подразумева се усвојена законска регулатива конкретне земље којом се постиже избегавање у пореском законодавству економског двоструког опорезивања дохотка фонда и дохотка улагача уз појединачне фискалне олакшице. У складу са начином организовања инвестициони фонд није правно лице, а одредбама Закона о порезу на добит предузећа уређено је да не подлеже плаћању пореза на капиталну добит.⁴ Капиталним добитком у смислу Закона сматра се приход који обвезник оствари продајом удела у имовини правних лица, акција и осталих хартија од вредности, а изузимају се обвезнице Републике Србије. У случају да инвестициони фонд купи хартије од вредности и потом их прода по вишој цени, на остварену разлику (капиталну добит) није обвезник плаћања пореза. У супротном случају, инвеститор који купи удео у инвестиционом фонду јесте порески обвезник и обавезе плаћања пореза извршава у складу са пореским законодавством у земљи у којој послује. Уколико инвеститор, порески обвезник, у нашој земљи изврши продају удела и оствари већу продајну цену од набавне, утврђује капитални добитак, а у случајевима када је продајна цена мања од набавне, утврђује капитални губитак. Промет хартија од вредности на финансијским тржиштима уређен је Законом о порезу на додату вредност. Овај порез се не плаћа у промету новца и капитала приликом пословања и посредовања у пословању акцијама, уделима у друштвима и удружењима, обвезницама и другим хартијама од вредности, осим пословања које се односи на чување и управљање хартијама од вредности. Одредбама Закона о инвестиционим фондовима уређено је да се друштва за управљање оснивају искључиво као затворена акционарска друштва, осим ако није одредбама неког другог закона друкчије уређено. Оглашавање инвестиционог фонда обавља се по основу проспекта и скраћеног проспекта (који садржи све јасне и свеобухватне информације) на основу којег потенцијални инвеститори могу препознати о којој врсти фонда се извештава и донети најповољнију одлуку за себе као улагача. Друштво за управљање, у складу са законским одредбама, може наплаћивати накнаду за куповину и накнаду за откуп инвестиционих јединица и може да износи највише 1% вредности инвестиционих јединица које се откупљују. Одредбама закона уређено је да се из имовине отвореног фонда може наплаћивати накнада друштву за управљање имовином фонда, која се

³ *Службени гласник РС*, бр. 46/06, 51/09 и 31/11; бр. 100/2006, Правилник о садржини и форми проспеката и других докумената који се подносе ради издавања хартија од вредности.

⁴ „Закон о порезу на добит предузећа“, *Службени гласник РС*, број 25/01 и 84/04.

обрачунава дневно а наплаћује месечно. Закон о инвестиционим фондовима прописује да Комисија за хартије од вредности може детаљније уредити врсте накнада, њихове максималне износе, извештавање о накнадама као и поступке за спречавање манипулације накнадама, трошковима и тржишним ценама. Третман накнаде за покриће административних трошкова коју друштво за управљање инвестиционим фондовима наплаћује од својих чланова приликом уклањања у фонд, није предмет опорезивања пореза на додату вредност.⁵ Друштво за управљање инвестиционим фондом обрачунава улазну накнаду а оне се разликују од фонда до фонда. Износ, начин обрачуна и остали елементи за обрачун накнаде уређени су статутом фонда. Међутим, у статуту фонда може бити предвиђен обрачун и излазне накнаде. Већина отворених инвестиционих фондова има предвиђен само обрачун улазне накнаде, а излазне се израчунавају ређе.⁶ Приликом откупа инвестиционе јединице, њеном продајном ценом сматра се откупна цена која се састоји од нето вредности имовине отвореног друштва по инвестиционој јединици на дан подношења захтева члана фонда за откуп инвестиционих јединица. На овакву откупну цену неопходно је додати износ накнаде за куповину уколико је наплата накнаде предвиђена усвојеним актима отвореног инвестиционог фонда. За ефикасно инвестирање средстава инвестиционог фонда брине се професионални менаџер или стручна екипа људи која представља портфолио менаџмент компаније. Приходи по основу хартија од вредности деле се акционарима тј. власницима или „штедишима“ инвестиционог фонда сразмерно њиховом учешћу, умањени за вредност провизије на име портфолио менаџмент услуге. Свака „акција“ инвестиционог фонда представља сразмерно учешће у портфолију хартија од вредности под њеном управом. Управљање портфолиом инвестициони фонд спроводи у име и за рачун власника „акција“ у циљу постизања оптималног профита, те тиме инвестициони фондови у име инвеститора улажу у читав спектар различитих хартија од вредности. С друге стране, треба разликовати појам управљачких компанија које у свом саставу могу имати један или више инвестиционих фондова. По правилу, управљачке компаније састављене су од више инвестиционих фондова који имају различите циљеве, менаџмент, инвестиционе стратегије и портфолио структуру.

2) MEPE EU

Основ регулисања пословања инвестиционих фондова у Европској унији чине две основне директиве и то су: УЦИТС (*Directive 2009/05/EC of the*

⁵ Р. Шиповац, „Фискални третман инвестиционих фондова, *Правни живот*, тематски број, бр. 12, Београд, том IV, 2007, стр. 48.

⁶ За учињене услуге отвореном инвестиционом фонду Друштво за управљање обрачунава управљачку накнаду дневно, пре обрачунавања вредности инвестиционог фонда.

European Parliament and of Council of 13 July 2009 on the coordination of laws regulators and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities UCITS) и АИФМ (Directive 2011/61/EU of the European Parliament and the Council of 8 June 2011 on alternative investment fund managers amending directives 2003/41/ec and 2009/65/ec and regulations (EC) no1060/2009 and (EU) no 1095/2010). При томе треба имати у виду да се УЦИТС и АИФМ разликују не само по инвестиционој стратегији фондова које уређују, већ и по типу инвеститора којем су намењени. Док је до сада у Европској унији пословање инвестиционих фондова било регулисано само УЦИТС директивом, која уређује пословање институција колективног инвестирања најприближнијих нашим инвестиционим фондовима, остали облици колективног инвестирања нису били посебно регулисани. Међутим, током избијања и трајања светске финансијске кризе, односно њеног преливања у Европску унију, донета је 2011. нова директива АИФМ која регулише и постојање друштва за управљање алтернативним инвестиционим фондовима. Циљ доношења ове директиве је праћење доприноса изложености системском ризику појединачних великих фондова који послују у ЕУ, а нису УЦИТС фондови. Са овом директивом земље чланице биле су дужне да се ускладе до 1. јула 2013. године. На тај начин је ЕУ покушала да уведе одређени степен регулације за тзв. ризичније хец фондове, чије је пословање, до тада, било прилично либерализовано. Експерти у ЕУ сматрају да се улагањем у инвестиционе фондове одређене суме средстава остварује већи принос него да су та средства уложена као штедни улог у банци. Ризичним улагањем у инвестиционе фондове може се зарадити много више, али нико не гарантује зараду у случају економске кризе, те улог може и да се смањи. Основни елементи фискалног третмана инвестиционих фондова предвиђени су директивом 2002/83/ЕЦ Скупштине и Савета Европе, о посебном третману пословних субјеката на финансијском тржишту. Треба имати у виду да је најспорнија тачка инвестиционих фондова њихова, често неухватљива, власничка структура. Рачуноводствено обухватање пословања акцијама као хартијама од вредности уређено је Законом о рачуноводству и ревизији и прописима донетим на основу тог закона у складу са Међународним рачуноводственим стандардима (МРС) и Међународним стандардима финансијског извештавања (МСФИ). Финансијско извештавање у земљама Европске уније уређено је посебним директивама и то IV, VII и VIII. Четврта директива Савета ЕЗ, од 25. јула 1978. године обухвата финансијске извештаје презентоване у годишњим рачунима одређених правних форми привредних друштава који су засновани на одредбама члана 54 тачка 3. став (г) Уговора (78/660/ЕЗ). У циљу постизања јединствености система и компатибилности са системом ЕУ извршена су вишеструка усклађивања у области извештавања. Програм РЕПАРИС користи практична искуства земаља чланица ЕУ с циљем да успостави и унапреди транспарентно финансијско извештавање. Овај

програм прихваћен је од финансијских и рачуноводствених стручњака и институција Југоисточне Европе, а користе га чланице са развијеним финансијским системом. Међународни стандарди финансијског извештавања МСФИ-8 Пословни сегменти (*IFRS 8 Operating segments*) примењују се од 2009. године са препоруком Комитета за МРС привредним друштвима да почну са ранијом применом овог стандарда. Обвезници примене стандарда МСФИ-8 су привредна друштва чијим се хартијама од вредности јавно тргује.

3) САДРЖАЈ

Закон о инвестиционим фондовима регулише област пословања инвестиционих фондова који послују у Србији.⁷ Како се наша земља налази у процесу приступања ЕУ, и даље нам предстоји обавеза постепеног преузимања решења ЕУ и усклађивања регулативе са релевантним директивама ЕУ, и даље је неопходно анализирати простор за измене Закона ради даљег усклађивања домаће регулативе која се односи на инвестиционе фондове, а у циљу подстицања развоја домаће индустрије фондова. При томе треба „имати меру“ са аспекта фискалних оптерећења инвестиционих фондова односно одређивати специфичност сваког елемента фискалних оптерећења, третмана, инвестиционих фондова у Србији. Основни разлог за оснивање инвестиционих фондова јесте превазилажење слабости које су својствене индивидуалном инвестирању. Ове слабости произилазе из немогућности да се задовоље следеће три битне претпоставке за успешно улагање: инвестиција не сме бити концентрисана на једном месту већ распоређена на више места, инвеститор мора бити добро информисан о ономе шта улаже – у супротном је велика вероватноћа да ће имати губитак и инвеститор мора стално да прати шта се дешава са инвестицијом, с обзиром да се крупне промене често одигравају брзо и да остављају мало времена за реаговање. Директиве ЕУ које се односе на фискални третман инвестиционих фондова односе се на више фискалних елемената. Почетком 2007. године основан је први отворени инвестициони фонд у Србији под називом *Delta Plus*, тада једини балансирани фонд.⁸ *FIMA ProActive* је други отворени инвестициони фонд основан у Србији. Сврстава се у фондове раста вредности имовине. Друштво за управљање фондом носи назив *FIMA Invest Fond* улаже најмање 50% своје имовине у власничке хартије од вредности које издају домаћа и страна акционарска друштва, којима се тргује на организованом тржишту у Србији. *Raisffeisen Акције* је трећи отворени инвестициони фонд основан у Србији који је почео са радом тако што је

⁷ „Закон о инвестиционим фондовима“, *Службени гласник РС*, бр. 46/06, 51/09 и 31/11.

⁸ Друштво за управљање фондом носи назив *Delta Investmensts* и у њему се могу добити информације о вредности инвестиционе јединице, датуму обрачуна, промене вредности у процентима навише или наниже, вредности имовине фонда, и сл.

инвестирао на Београдској берзи. Друштво за управљање фондом носило је назив *Raisffasen Invest. Fond* је имао 1.700 чланова, од чега су 85% физичка лица.⁹ Већина прикупљеног капитала, од осам милиона евра, представљало је тада само петину тржишта, од чега је 75% инвестирано у хартије од вредности у Србији. За овај фонд је значајно да је *Raisffeisen Акције* инвестициони фонд раста вредности имовине, што значи да ће за чланове улагања бити нешто ризичнија али ће зато бити већа добит. Осим тога, чланови фонда *Raisffeisen Акције* плаћају накнаду и при улагању средстава у фонд и при подизању новца пре истека рока под одређеним условима. Накнада за управљање фондом, која се плаћа друштву за управљање, износи три одсто али се она не наплаћује посебно пошто је урачуната у вредност инвестиционе јединице. Четврти отворени инвестициони фонд у Србији је *Фокус Премиум*, те је и он упутио позив заинтересованим инвеститорима за куповину инвестиционих јединица.¹⁰ Професионално и развојно оријентисани инвестициони фондови представљају један од темеља претструктурирања привреде и убрзанијег привредног развоја. Својим оснивањем и радом они стварају основу за нова радна места, запошљавање младих стручњака или оних који су остали без посла због ликвидације или стечаја привредних субјеката из финансијског сектора. У циљу јасног дефинисања пословања друштва за управљање инвестиционим фондовима користећи аспект примене Закона о порезу на додатну вредност неопходно је дефинисати које су то услуге које друштво за управљање инвестиционим фондовима извршава, а које обавезе произилазе приликом примене тог закона. Законом је уређено да је предмет опорезивања порезом на додатну вредност испорука добара и пружање услуга које порески обвезник изврши у РС уз накнаду, и у оквиру обављања делатности, као и увоз добара у РС. Посебна пажња посвећује се опорезивању услуга пошто је законом дефинисано да се прометом услуга обухватају сви послови и радње у оквиру обављања делатности који не представљају промет добара. Закон је прописао и пореска ослобађања од плаћања пореза са правом и без права на одбитак претходног пореза. Без права на одбитак претходног пореза прописано је пореско олакшање и ослобађање од плаћања пореза на додатну вредност у промету новца и капитала у следећим случајевима:

- пословања и посредовања у пословању законским средствима плаћања, осим папирног и кованог новца који се не користи као законско средство плаћања или има нумизматичку вредност;

⁹ Оснивач фонда је *Raisffasen* банка чији је оснивач аустријски *Raisffasen* капитал менаџмент који управља са више од 320 инвестиционих фондова у 16 земаља света и имовином већом од 42 милијарде евра.

¹⁰ Тада је цена инвестиционе јединице износила 1.000,00 динара, а оснивачи фонда су домаће и иностране фирме („Потеза скупина“ из Љубљане и Викторија група из Београда).

- пословања и посредовања у пословању акцијама уделима у друштвима и удружењима, обвезницама и другим хартијама од вредности, осим пословања које се односи на чување и управљање хартијама од вредности;
- обављање кредитних послова укључујући и посредовање;
- обављање услуга оцене кредитне способности физичких и правних лица;
- преузимање обавеза, гаранција и других средстава обезбеђења, укључујући и посредовање;
- пословања и посредовања у пословању депозитима, текућим и жиро рачунима, налозима за плаћање, као и платним прометом и дознакама;
- пословања и посредовања у пословању новчаним потраживањима, чековима, меницама и другим сличним хартијама од вредности, осим наплате потраживања за друга лица.¹¹

Све ове наведене послове и радње друштво за управљање инвестиционим фондовима може да обавља без плаћања пореза на додату вредност, али и без права на одбитак претходног пореза. Пословање друштва за управљање инвестиционим фондовима подлеже одредбама Закона на добит предузећа. Друштва за управљање инвестиционим фондовима оснивају се искључиво као затворена акционарска друштва и она су обвезници пореза на добит предузећа за приходе које остваре у виду накнаде за управљање имовином фонда, накнаде за куповину и откуп инвестиционих јединица и друге приходе. Приликом откупа инвестиционе јединице набавном ценом те јединице сматра се нето вредност имовине отвореног фонда по инвестиционој јединици на дан уплате, увећане за накнаду за куповину уколико је наплата накнаде предвиђена усвојеним актима отвореног инвестиционог фонда. Међутим, уколико је статутом (или неким другим актом) уређено да се накнада за куповину наплаћује, тада друштво за управљање отвореним инвестиционим фондом примењује наплату накнаде у складу са одређеним Законом о инвестиционим фондовима.¹² Стопа пореза на приходе примењује се на пореску основицу коју чини разлика између куповине и откупне цене инвестиционе јединице у складу са одредбама Закона о инвестиционим фондовима. Комисија за хартије од вредности обавља надзор над кастоди банком и овлашћеном банком као и дилерско-брокерским друштвом. Надзор се врши у посредном и непосредном облику а одређење субјекта за вршење надзора је дефинисано посебним правилником. Уређују се ближи услови и начин вршења надзора над пословањем, поступак издавања налога и предузимање мера као и рокови за извршавање налога и трајање мера и критеријуми за изрицање новчане казне.

¹¹ Шиповац, *op. cit.*, стр. 39-55.

¹² Уколико се приликом откупа инвестиционе јединице оствари приход, на тако остварене приходе по основу капиталног добитка плаћа се порез по стопи од 20%.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Већ доношењем Директиве 2005/19/ЕЦ Скупштине и Савета Европе од 11. марта 2005. године постојали су услови за функционисање инвестиционих фондова, тако да је крајем 2007. године пословало четири инвестициона фонда. У Србији пословање инвестиционих фондова контролише Комисија за хартије од вредности.

У Европској унији такозвана УЦИТС Директива донесена је 13. јула 2009. године, а такозвана АИФМ Директива донесена је 8. јуна 2011. године од стране Европског Парламента и Савета. Са АИФМ Директивом, земље чланице биле су обавезне да се ускладе до 1. јула 2013. године. УЦИТС Директива 2009/65/ЕЦ заменила је Директиву 85/611/ЕЕЦ (*Council Directive 85/611/EEC of 20 December 1985 on the coordination of Parliament Europe*).

5) ИЗВОРИ

“Directive 2009/65/EC of the European Parliament and of Council of 13 July 2009 on the coordination of laws regulators and administrative provisions relating to undertakings for collective invest“, *OJ L* 302/32.

“Directive 2011/61/EU of the European Parliament and the Council of 8 June 2011 on alternative investment fund managers amending directives 2003/41/ec and 2009/65/ec and regulations (EC) no1060/2009 and (EU) no 1095/2010“, *OJ L* 174/1.

Шиповац, Р., Фискални третман инвестиционих фондова, Правни живот, тематски број, бр. 12, Београд, 2007.

„Закон о порезу на добит предузећа“, *Службени гласник РС*, број 25/01 и 84/04.

„Закон о приватизацији“, *Службени гласник РС*, бр. 38/2001 и 18/2003.

„Закон о регистрацији привредних субјеката“, *Службени гласник РС*, бр. 55/2004 и 61/2005.

„Закон о инвестиционим фондовима“, *Службени гласник РС*, бр. 46/06, 51/09 и 31/11.

„Директива 2002/87/ЕЦ Скупштине и Савета Европе“, *Право и привреда*, Београд, бр. 3-4/2003.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У садашњим условима, када је финансијско тржиште још увек у развоју, ако се пође од претпоставке да инвестициони фондови могу да унапреде тржиште хартија од вредности онда на значају добија све до сада учињено са правног, пореског, организационог и других аспеката као полазних могућности за

њихово оснивање. Међутим, и даље је неопходно подстицати и развијати амбијент и простор на основу даљег успостављања и примене регулативе интегралног финансијског система и даљег унапређивања српског законодавства. Правну заштиту свих субјеката који поседују хартије од вредности у Србији је регулисано усвојеним законима, посебно казним одредбама Закона о инвестиционим фондовима, а дефинисане су и надлежности појединих институција и формулисана правила понашања.¹³ Порески аспект куповине и продаје акција уређени су одредбама Закона о порезима на имовину, Законом о порезу на добит предузећа, Законом о порезу на добит грађана и Законом о порезу на додату вредност. Резидентни обвезници који су правна лица, а средства пласирају у куповину инвестиционих јединица, представљају улагање у сталну имовину обвезника, а не расход периода у коме је извршено улагање. Средства уложена за куповину инвестиционих јединица представљају улагање периода и на њих се плаћа порез у складу са законом. Приликом сачињавања пореског биланса резидентски порески обвезници укључују приходе које остваре било продајом инвестиционе јединице, или статутом, или правилником дефинисане периодичне расподеле прихода фонда. Приходе остварене на овај начин, инвеститор, као обвезник пореза на добит предузећа, укључује у своје укупне приходе и увећава опорезиву добит у пореском билансу, на коју је обавезан да обрачуна и плати порез по стопи од 10%. Обвезник пореза на добит је инвеститор који је дужан да обрачунат порез искаже у Пореској пријави и уплати закључно са даном подношења пореске пријаве и пореског биланса.¹⁴ Одредбама Закона о инвестиционим фондовима прописано је у којим случајевима Комисија за хартије од вредности доноси решење о одузимању дозволе за рад друштву за управљање инвестиционим фондом. С друге стране, већина индивидуалних инвеститора је ограничена недовољним износом капитала за праву диверзификацију, недовољном способношћу да правилно процене различите могућности за улагање, као и недостатком времена да се прати шта се дешава са инвестицијом како би се реаговало на време. Инвестициони фондови за своје улагаче врше смањивање инвестиционог ризика кроз диверсификацију. Ово постизање ефеката диверсификације је у потпуности доступно и малим акционарима, јер у највећем броју случаја имају низак доњи праг улагања, тако да инвеститор и са малим средствима инвестираним у инвестициони фонд добија диверзификацију ризика својствену великим инвестиционим износима инвестираним у велики број различитих хартија од вредности. Уз то инвеститор релативно јефтино добија

¹³ „Закон о регистрацији привредних субјеката“, *Службени гласник РС*, бр. 55/2004 и 61/2005.

¹⁴ Šipovac, R., *Fiskalni tretman investicionih fondova*, *Pravni život*, тематски број, бр. 12, Београд, том TV, 2007, стр. 48.

услугу компетентног управљања својим средствима као и минимизирања пратећих трошкова књиговодства, чувања хартија од вредности, трансакционих трошкова и слично. При томе, приноси инвестиционих фондова могу бити далеко већи од приноса на орочену штедњу. Осим тога, ако се томе дода и могућност различитих плаћања и програмиране штедње, и исплата које нуде поједини инвестициони фондови, јасно је да се динамичан раст популарности ових фондова лако објашњава. Дакле, у мноштву различитих инвестиционих циљева, који се стално мењају и употпуњују, инвестициони фондови постају све актуелнија категорија учесника на финансијском тржишту.

УДК: 347.736/.739(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 59, стр. 123–135
Извори научни рад

КООРДИНАЦИЈА У СТЕЧАЈНИМ ПОСТУПЦИМА ПРОТИВ ЧЛАНОВА ГРУПЕ ТРГОВАЧКИХ ДРУШТАВА ПРЕМА УРЕДБИ 848/2015 ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ
Синиша АЛЕКСИЋ¹

Abstract: Regulation (EU) No. 2015/848 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings is the first international documents regulating the insolvency of members of a group of companies. The members of a group of companies are independent commercial companies, which are interconnected by the capital or by the contract. One of the important issues in regulating bankruptcy against the members of the group of companies concerns the independence of the members of the group as legal entities, bearing in mind that there is a mutual dependence between these companies. Regulation (EU) No. 2015/848 regulates the cooperation of the bankruptcy trustees and courts, if the bankruptcy proceeding pending against two or more members of a group of companies. Also, this act regulates the procedure of coordination between the members of a group, anticipating submission of a plan of coordination, as well as the appointment and powers of coordinator. The coordinator shall be a person eligible under the law of a Member State to act as bankruptcy trustee. Coordination procedure is initiated and conducted in accordance with applicable law for the bankruptcy proceeding in which was appointed bankruptcy trustee who filed the request for the initiation of the bankruptcy proceeding, i.e. by the rule of *lex fori concursus*. Previously, the court must determine that coordination is necessary at all, i.e. that the initiation of the coordination proceeding will facilitate the conduct of proceedings against members of the group of companies. Otherwise, Regulation 848/2015 emphasizes the need for cooperation and communication between members of the group companies, in the event of their problems with insolvency. This highlights the interdependence of these companies, no matter that they are independent legal entities. The author pays attention to the Legislative Guide on Insolvency Law adopted in the framework of UNCITRAL (United Nations

¹ Институт за упоредно право Београд, Универзитет „Аперион“, Бања Лука, Е-маил: vcolovic@icl.org.rs; sinisa.laleksic@apeiron-edu.eu

Commission on International Trade Law), which contains recommendations for regulation in this area. Also, the author pays attention to the Act on Bankruptcy of the Republic of Serbia, which does not regulate bankruptcy of the members of the group of companies, but only the coordination between the main and secondary insolvency proceedings.

Key words: Regulation (EU) No. 2015/848, bankruptcy, group of companies, dependent companies, coordination, coordinator, lex fori concursus.

1) СВРХА

Уредба (ЕУ) бр. 848/2015 Европског парламента и Савета од 20. маја 2015. године о поступку у случају инсолвентности (даље: Уредба 848/2015)² примењује се на јавне колективне поступке инсолвентности, укључујући и привремене поступке који имају основ у прописима који регулишу инсолвентност и у којима је, у сврху спасавања имовине, регулисања дуга, реорганизације и ликвидације, дужнику потпуно или делимично одузета имовина и где је именован (стечајни) управник, затим где се над имовином и пословима дужника спроводи надзор од стране суда, као и где је у питању привремени застој са појединим извршним поступком који је одобрио суд, или се до њега дошло како би се омогућили преговори између дужника и његових поверилаца, али под условом да се у поступку, у коме је одобрен застој, предвиђају мере за заштиту поверилаца. Ако у овим поступцима постоји само вероватност инсолвентности, Уредба 848/2015 предвиђа да ће се онда настојати да се избегне инсолвентност дужника или прекид његове делатности. Уредба 848/2015 неће се примењивати на поступке у вези са инсолвентношћу који се односе на осигуравајућа друштва, кредитне организације, инвестициона друштва и друга друштва која су обухваћена Директивом 2001/24/ЕЕЦ³ као и на субјекте за заједничка улагања.⁴ Уредба 848/2015 примењује се уместо Уредбе 1346/2000 о инсолвентним поступцима.⁵ Уредба 848/2015 обухвата више области везаних за инсолвентност од Уредбе 1346/2000 и ову материју регулише на шири начин. У чланку ћемо користити два термина која се односе на повезаност више привредних друштава. Први је

² "Regulation (EU) 2015/848 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings", *Official Journal of the European Communities*, L 141, 05/06/2015, pp. 19-72.

³ "Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Council of 04 April 2001 on the reorganisation and winding up of credit institutions", *Official Journal of the European Communities*, L 125, 05/05/2001, pp. 15-23.

⁴ Члан 1 Уредбе 848/2015

⁵ "Council regulation (EC) No. 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings", *Official Journal of the European Communities* L 160, 30/06/2000 pp. 1-18.

група трговачких друштава или група друштава, имајући у виду термин који се користи у Уредби 848/2015, а други је повезана друштва који је ближи нашој правној терминологији. Но, да би могли да одредимо међусобни однос тих друштава, важно је да дефинишемо шта су то повезана друштва. Ради се о друштвима који су чланови једне групе друштава (без обзира на облик) и која представљају самостална привредна друштва која су међусобно повезана капиталом или предузетничким, односно, неким другим уговором. У оквиру повезаних друштава разликујемо матично и зависно друштво. Матично друштво има велика овлашћења у односу на зависна друштва и има утицај на њихово пословање. Сва повезана друштва су правно самостална. Ипак, утицај матичног друштва на зависна угрожава ово начело. Иначе, многа законодавства регулишу одговорност матичног друштва за обавезе зависних друштава,⁶ што би требало имати у виду и код регулисања стечаја против повезаних друштава. Једно од битних питања је и економска самосталност чланова групе друштава, односно, да ли они губе економску самосталност иако задржавају правну самосталност. Мишљења смо да губе економску самосталност, имајући у виду улогу и утицај матичног друштва.⁷ Исто тако, морамо имати у виду и контролу у оквиру групе друштава. Наиме, матично друштво има право на избор или опозив већине чланова одбора директора, односно управног или надзорног одбора, на основу права гласа и на основу оснивачког акта или уговора матичног и зависног друштва.⁸ Управо због наведеног, поставља се питање статуса стечајног поступка покренутог против једног или више чланова групе друштава. Основно питање је да ли ће покренути стечајни поступак против једног члана групе имати утицај на остале чланове која су повезана са стечајним дужником. С једне стране имамо правну самосталност, али с друге, поставља се питање економске зависности и начина повезаности тих друштава. Због тога је веома битно дефинисати оно што је учинила Уредба 848/2015, а то се односи на сарадњу чланова групе друштава у случају инсолвентности и покретања стечајног поступка, као и на координацију коју ће водити једно лице на основу дефинисаног плана чему ћемо, пре свега, посветити пажњу.

2) МЕРЕ ЕУ

Комисија ЕУ је 12. децембра 2012. усвојила извештај о примени Уредбе 1346/2000 у коме је закључено да се Уредба успешно примењује, али да би

⁶ Dionis Jurić, „Transparentnost statusnih i finansijskih odnosa povezanih društava“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 27, br. 2, Rijeka 2006, str. 939.

⁷ Дијана Марковић-Бајаловић, *Право привредних друштава*, Источно Сарајево 2011, стр. 403.

⁸ Татјана Петровић Јевремовић, *Повезана друштва – односи унутар групе и заштита интереса појединих лица*, сл. 3-4, Интернет: <http://www.ius.bg.ac.rs/prof/Materijali/jevtat/Povezana%20društva%202014%20doktorske%20studije.ppt>. (приступ:31.01.2017.)

било пожељно да се побољшају поједине одредбе како би дошло до ефикаснијег спровођења инсолвентних поступака са елементом иностраности (прекограничних поступака). Имајући у виду да је више пута дошло до промене Уредбе 1346/2000, закључено је да је потребно њено преиначење.⁹ Посебно је закључено да новом Уредбом треба регулисати стечајне поступке против чланова групе друштава, односно, против повезаних друштава.¹⁰ У вези с тим, потребно је регулисати и сарадњу између учесника који су укључени у наведене поступке против повезаних друштава, односно, требало би да постоји обавеза за међусобну сарадњу између стечајних управника. Но, та сарадња не би смела да се противи интересима поверилаца у сваком од стечајних поступака.¹¹ Уредба 848/2015 је први акт који регулише стечај повезаних друштава. Уредба 848/2015 дефинише и шта представљају повезана друштва. Повезана друштва се дефинишу као чланови групе трговачких друштава за коју се каже да се састоји од матичног друштва и свих друштава кћери.¹² Уредба 848/2015, осим наведеног, не каже више ништа о односу тих чланова или начину њихове повезаности.¹³ Иначе, стечај повезаних друштава можемо посматрати на два начина. Пре свега, са становишта домаћег права када не постоји елемент иностраности, односно када су сва повезана друштва са седиштем у домаћој, истој држави, као и са становишта самог елемента иностраности, када се седишта, места пословања или центри главних интереса чланица групе повезаних друштава налазе у различитим земљама. Стечај повезаних друштава није, до сада, шире регулисан ни у националним законодавствима, ни у међународним изворима. Код регулисања стечаја повезаних друштава веома је битно поћи од начина на који су та друштва повезана, као и од утицаја који та друштва врше једно на друго, као што смо рекли. Но, да би се правилно регулисао стечај повезаних друштава важно је поћи од неких основних критеријума који се тичу утицаја покренутог стечаја против једног члана групе друштава на остала друштва у тој групи, као и могућности да се одређеним интервенцијама избегне тај утицај.

3) САДРЖАЈ

Уредба 848/2015 регулише стечај против чланова групе друштава у две групе одредаба. Прва група односи се на сарадњу стечајних управника и

⁹ Преамбула 1 Уредбе 848/2015

¹⁰ Преамбула 51 Уредбе 848/2015

¹¹ Преамбула 52 Уредбе 848/2015

¹² Члан 2 т.13 Уредбе 848/2015

¹³ Insolvency proceedings: the new EU Regulation 2015/848, Интернет: http://www.legance.it/00651/DOCS/F-ENG_Newsletter_Legance.pdf, (приступ: 30/01/2017).

судова,¹⁴ а друга на координацију између чланова ове групе, тј. између повезаних друштава. Кад говоримо о сарадњи стечајних управника и судова у случају вођења наведених поступака против чланова групе морамо, пре свега, рећи да се овде не ради о сарадњи између стечајних управника и судова главног и секундарног стечајног поступка. Ипак, ради се о присуству елемента иностраности.

Сарадња и комуникација стечајних управника међусобно и стечајних управника и судова

Уредба 848/2015 дефинише сарадњу и комуникацију између овлашћених лица у сваком од стечајних поступака који се покрену против чланова групе. Стечајни управник, у поступку који је покренут против једног од чланова групе, дужан је да сарађује са стечајним управником који је именован у поступку који се води против другог члана исте групе, ако то олакшава спровођење тих поступака, као и ако то не повлачи сукоб интереса. Да би се остварила наведена сарадња може се закључити споразум о сарадњи. Практично, ово нам и говори да се ради о самосталним стечајним поступцима, а не о главном и секундарном стечајном поступку.¹⁵ Стечајни управници у наведеним поступцима дужни су да један другом проследи било какво обавештење од важности за друге поступке против чланова групе, затим могу да размотре да ли постоји могућност за координацију управљања и надзора послова чланова групе, а који су у вези са инсолвентношћу тих чланова. По одредбама Уредбе 848/2015, стечајни управници могу да одреде реструктурирање чланова групе и да дефинишу предлог плана реструктурирања. Уредбом 848/2015 дефинише се и сарадња судова који воде наведене поступке против чланова групе. Комуникација између судова може бити и директна, преко овлашћених независних лица, која су именована од стране тих судова. Осим тога, одређује се и сарадња судова и стечајних управника. То се односи на комуникацију са судом, пред којим се одлучује о предлогу за покретање стечајног поступка против члана исте групе повезаних друштава, као и ако је поступак већ у току. Стечајни управник може од суда пред којим се води наведени поступак да затражи било какво обавештење о поступку који се води против другог члана групе, или у вези са поступком где је он именован. Дефинишу се и овлашћења стечајног управника. Наиме, стечајни управник има право да се изјасни у сваком од поступака који се воде против чланова групе повезаних друштава.

¹⁴ Чланови 56 до 60 Уредбе 848/2015

¹⁵ Hamish Anderson, Rebecca Oliver (July 2015), *The recast EC regulation on insolvency* (Regulation 2015/848 of 20 May 2015), Интернет: <http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/130414/the-recast-ec-regulation-on-insolvency-regulation-2015848-of-20-may-2015>, (приступ: 29/01/2017).

Оно што је интересно, стечајни управник може да тражи застој у предузимању сваке мере која се односи на располагање имовином. То се односи и на случај подношења плана реструктурирања за све, или само неке од чланова групе повезаних друштава, а потребно је да постоје изгледи да ће тај план бити остварен, односно, да би се обезбедило правилно извршење плана и да би тај план користио повериоцима.

Примена одредаба на све облике повезаности друштава

Уредба 848/2015 не прави разлику између појединих облика трговачких друштава, тако да се одредбе које она дефинише могу примењивати на све облике повезаности трговачких друштава, односно, шире – привредних субјеката. Уредба 848/2015 у први план ставља потребу за сарадњом и комуникацијом између чланова групе друштава, у случају да један члан или више њих има проблема са инсолвентношћу. Тиме се истиче међузависност друштава, без обзира што су они самостална правна лица. Међутим, постоје одређене недоумице које везујемо за дефинисање појединих института од стране националних законодавстава држава чланица, затим за могућност одбијања сарадње и комуникације од стране чланова групе друштава, без последица, као и за пропуштање од стране Уредбе 848/2015 да ближе одреди садржину плана координације, итд. Уредба 848/2015 је на више места дала предност националним законодавствима, односно, препустила националним законодавствима држава чланица да реше многа питања. Пре свега, то се тиче и самог дефинисања облика повезаности, затим плана координације између тих друштава, критеријума за именовање лица које ће бити координатор, итд.

Подношење захтева за покретање поступка координације¹⁶

Регулисање координације стечајних поступака који се воде против повезаних друштава је од изузетне важности и Уредба 848/2015 посвећује посебну пажњу томе. Поступак координације покреће се на захтев стечајног управника пред било којим судом који има надлежност за покретање стечајног поступка против чланова групе друштава. Захтев за покретање поступка координације покреће се у складу са меродавним правом за стечајни поступак у коме је именован стечајни управник који подноси тај захтев. Значи да се поступак координације покреће по правилу *lex fori concursus*. Осим захтева, стечајни управник мора да поднесе и следеће: 1) име и презиме лица које ће бити именовано за координатора ових поступака (уз име морају бити наведени и сви подаци везани за то лице); 2) писану сагласност лица које се

¹⁶ Чланови 61 до 70 Уредбе 848/2015

предлаже за координатора; 3) нацрт предложене координације; 4) листу свих именованих стечајних управника, као и списак судова или других надлежних органа који учествују у стечајним поступцима; и 5) нацрт процене трошкова координације и процену удела појединих чланова у тим трошковима. Уколико би се захтев за покретање поступка координације поднео у више држава чланица, надлежан би био суд оне државе коме би тај захтев био прво поднесен. Не можемо бити сигурни да је ово решење правилно, с обзиром да је за вођење поступка координације битно, пре свега, испуњење услова који се тичу и саме координације и лица које ће бити именовано за координатора.

Спровођење поступка координације

Суд који покрене поступак координације, обавештава све стечајне управнике који су именовани у овим стечајним поступцима против чланова групе друштава, ако је покренуто више поступака. Но пре тога, суд мора да утврди да је координација уопште потребна, односно, да ће покретање поступка координације олакшати вођење поступка против чланова групе друштава, као и да ниједан поверилац неће бити оштећен у поступку координације. Исто тако, суд мора да утврди да лице које је предложено за координатора испуњава све услове за именовање. Сви именовани стечајни управници морају да се изјасне о наведеном. Свако од стечајних управника може да уложи приговор на покретање поступка координације у односу на члана групе против кога је покренут стечајни поступак у коме је именован односни стечајни управник који улаже приговор. Исто тако, стечајни управници могу уложити и приговор против лица које је предложено за координатора. Приговор се улаже у року од 30 дана од дана пријема обавештења о подношењу захтева за покретање поступка координације. Ако је стечајни управник поднео приговор на поступак координације поступак у коме је тај стечајни управник именован не укључује се у координацију, што значи да радње суда који спроводи поступак координације, као ни радње координатора, немају дејство на поступак чији је стечајни управник поднео приговор. С друге стране, ако је стечајни управник поднео приговор у односу на лице које је предложено за координатора, али не и у односу на укључење у поступак координације, суд коме је упућен тај приговор затражиће од тог стечајног управника да поднесе нов захтев у смислу предлога за именовање координатора. Након истека рока за приговор, суд покрене поступак координације када ће именовати координатора, утврдити нацрт координације и одлучити о трошковима тог поступка. Може се десити да је у појединим државама предвиђено да стечајни управник, који је именован у стечајном поступку против члана групе друштава, мора да тражи посебно одобрење за учешће у поступку координације. Осим тога, заснивање искључиве надлежности суда за покретање поступка координације зависи од тога да ли

се најмање две трећине именованих стечајних управника изјаснило за наведено. Уредба 848/2015 предвиђа и случајеве да се неко до чланова групе друштва, против којег је покренут стечајни поступак, накнадно укључи у поступак координације. Наиме, ради се о случају да је поднесен приговор о укључењу у тај поступак и када је стечајни поступак против члана групе покренут, након што је покренут поступак координације. Именовани координатор може да прихвати тај захтев ако се утврди да су испуњени услови који се тичу слања обавештења о поднесеном захтеву за покретање тог поступка, као и ако се с тим сагласе сви стечајни управници у складу са националним правима држава, у којима се воде стечајни поступци а у којима су именовани. О томе координатор обавештава и суд и стечајне управнике. Сваки стечајни управник, без обзира да ли је укључен у поступак координације или је његов захтев за укључење одбијен, може да оспори ту одлуку у складу са правом земље у којој је покренут поступак координације.

Садржина плана координације

Предложени план координације и препоруке координатора могу разматрати стечајни управници. Они нису дужни да поступају по наведеном плану ни наведеним препорукама, али тада морају да наведу разлоге за то, што мора бити поднесено суду и другим надлежним органима у стечајним поступцима. Исто тако, мора се о томе обавестити и координатор.

Координатор

Уредба 848/2015 поклања посебну пажњу улози координатора.¹⁷ Интересантно је да Уредба 848/2015 дефинише одредбу која каже да ће се за координатора именовати лице које је прихватљиво по законодавствима држава чланица и препушта тим законодавствима да одреде критеријуме за избор координатора. Уредба 848/2015 не прописује ниједан ближи услов за наведено, већ само одређује да за координатора не сме да буде бирано лице који је стечајни управник у једном од стечајних поступака против члана групе, односно не сме бити у сукобу интереса у односу на чланове групе, повериоце, као и друге стечајне управнике. Практично, ради се о општим критеријумима које можемо поредити са критеријумима за именовање стечајног управника. Основни задатак координатора је да садржи нацрт плана, односно, препорука за координирано вођење стечајних поступака против чланова групе друштва. Тај план координације стечајних поступака треба да садржи пакет мера које би се примењивале у случају када треба решити питање инсолвентности

¹⁷ Чланови 71-77 Уредбе 848/2015

чланова групе друштава. Сама инсолвентност не значи да су се стекли услови за покретање стечајног поступка. Те мере су следеће: 1) мере које захтевају укључење свих чланова групе друштава, а које подразумевају постизање привредне успешности и финансијске стабилности, како целе групе повезаних друштава, тако и сваког појединог члана групе; 2) затим, мере које се тичу спорова у вези са трансакцијама чланова групе друштава, као и у вези са тужбама за побијање правних радњи дужника везаних за чланове групе друштава; и 3) на крају, мере које треба да доведу до постизања споразума између стечајних управника ради координације стечајних поступака против чланова групе друштава.

Права координатора

Право на подношење плана координације дефинише се као основно право координатора, али и као његова обавеза, с обзиром да се планом дефинише статус и стечајних поступака и чланова групе друштава. Но, у вези са спровођењем координације, координатор може да учествује и да се изјасни у сваком од стечајних поступака који се воде против чланова групе, а посебно се дефинише његово право на учешће на скупштинама поверилаца. Овде се поставља питање његове улоге која би требало бити дефинисана законима држава чланица, а која се тиче његовог статуса и у односу на стечајног управника, и у односу на суд или други орган који покреће и води стечајни поступак. У вези с тим треба дефинисати могућност утицаја координатора на одлуке које се доносе на скупштинама поверилаца и у самом стечајном поступку, уопште. Исто тако, координатор може да буде посредник у споровима који могу настати између стечајних управника. Да би координатор могао да врши своју улогу, односно да би могао да се спроводи поступак координације, потребно је да се план координације представи надлежним органима у складу са законодавством државе чланице. Осим тога, координатор може да тражи обавештења од стечајних управника везана за инсолвентност чланова групе, ако су та обавештења корисна за израду стратегије и мера за координацију стечајних поступака. Уредба 848/2015 није јасна у ком тренутку координатор може да тражи наведено. Посматрајући наведену одредбу морамо закључити да он то чини како би могао да дефинише план координације, значи у тренутку када тај план не постоји. Што се тиче инсолвентности већ смо рекли да она не мора увек да доведе до покретања стечајног поступка, што значи да ће се координатор информисати о стечајним разлозима. Међутим, овде морамо имати у виду да су битне и чињенице које су довеле до постојања стечајних разлога. Због тога је Уредба 848/2015 дефинисала могућност успостављања застоја поступка. Застој поступка може да тражи координатор, како би дефинисао и спровео план координације. Тај застој мора да користи повериоцима. Исто тако, координатор може да затражи и укидање застоја.

Захтев за одређивање и укидање застоја се подноси суду који је покренуо стечајни поступак на који се застој односи. Поступак координације и радње координатора немају дејства на чланове групе друштава који нису прихватили учешће у том поступку. Координатор има право на накнаду која мора да буде разумна. Он је дужан да поднесе листу трошкова стечајним управницима и суду који је покренуо поступак координације. Уколико нико од стечајних управника не поднесе приговор у року од 30 дана од дана подношења листе трошкова, суд који је покренуо поступак координације донеће одлуку о одобрењу тих трошкова по поднетој листи. Ако неко од стечајних управника приговори листи трошкова, тада ће наведени суд донети одлуку о трошковима, као и о уделу који треба да плати сваки члан групе. Стечајни управници могу да оспоре ову одлуку у складу са поступком који је утврђен у складу са правом државе чланице у којој је покренут поступак координације.

Опозив координатора

Координатор може да буде опозван по службеној дужности од стране суда или по захтеву стечајног управника. Разлози за опозив су следећи: ако координатор предузима радње које умањују права поверилаца, и ако координатор поступа у супротности са одредбама Уредбе 848/2015. Први разлог за опозив координатора везује се и за одлуку суда, јер суд одлучује о потреби координације и утицају плана координације на евентуално оштећење поверилаца. Сматрамо да координатор не би могао да буде у потпуности одговоран када поступа по плану а, ипак, долази до оштећења поверилаца.

Примена *lex fori concursus* у поступку координације

На крају треба дефинисати основно правило које се примењује, уопште, у међународном стечају. Ради се о правилу *lex fori concursus*, као правилу које одређује право стечајног поступка. Чињеница је да је и код стечаја повезаних друштава присутан *lex fori concursus*, као правило које не дефинише само право које се примењује у стечајном поступку, већ и као правило које дефинише међународни стечај и принцип универзалности. Сама повезаност друштава у било који облик повезаности говори у прилог томе, иако се ради о самосталним правним лицима. С друге стране, чињеница неопходности координације говори да је примена *lex fori concursus* потребна и у оваквим ситуацијама. Наравно, постоје ограничења која се тичу прихватања плана координатора, што се објашњава самосталношћу тих правних лица, али то никако не умањује значај *lex fori concursus*.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба 848/2015 примењиваће се само на поступке у случају инсолвентности који ће бити покренути после 26. јуна 2017. Радње стечајног дужника покренуте пре тог датума уредиће се по праву које се на њих примењивало у време када су биле предузете. Доношењем Уредбе 848/2015 стављена је ван снаге Уредба 1346/2000 (чл. 91), али независно од тога Уредба 1346/2000 ће наставити да се примењује на поступке који су покренути пре 26. јуна 2017.¹⁸ Такође, Уредба 848/2015 одређује да су државе чланице дужне да у оквиру Европске судске мреже у грађанским и трговачким стварима, а по одлуци Савета 470/2001/ЕЗ, доставе опис својих националних законодавстава и поступака који се односе на инсолвентност.¹⁹

5) ИЗВОРИ

“Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Council of 04 April 2001 on the reorganisation and winding up of credit institutions”, *Official Journal of the European Communities*, L 125.

„Закон о стечају Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011 – др. закон, 71/2012 – одлука УС и 83/2014.

Anderson Hamish, Oliver Rebecca (July 2015), *The recast EC regulation on insolvency* (Regulation 2015/848 of 20 may 2015, Интернет: <http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/130414/the-recast-ec-regulation-on-insolvency-regulation-2015848-of-20-may-2015>

Insolvency proceedings: the new EU Regulation 2015/848, Интернет: http://www.legance.it/00651/DOCS/F-ENG_Newsletter_Legance.pdf,

Jurić, Dionis, „Transparentnost statusnih i finansijskih odnosa povezanih društava“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 27, br. 2, Rijeka 2006.

UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, Part three: Treatment of enterprise groups in insolvency, United Nations, New York, July 2012.

Марковић-Бајаловић, Дијана, *Право привредних друштава*, Источно Сарајево 2011.

Петровић Јевремовић, Татјана, *Повезана друштва – односи унутар групе и заштита интереса појединих лица*, сл. 3-4, Интернет: <http://www.ius.bg.ac.rs/prof/Materijali/jevtat/Povezana%20društva%202014%20doktorske%20studije.ppt>.

Уредба (ЕУ) бр. 848/2015 Европског парламента и Савета од 20. маја 2015. године о поступку у случају инсолвентности – Regulation (EU) 2015/848 of

¹⁸ Члан 91 Уредбе 848/2015.

¹⁹ Члан 86 ст. 1 Уредбе 848/2015.

the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings (*Official Journal of the European Communities*, L 141, 05/06/2015.

Уредба Савета бр. 1346/2000 од 29. маја 2000. о поступцима инсолвентности – Council regulation (EC) No. 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings (*Official Journal of the European Communities* L 160 .

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Закон о стечају Републике Србије (даље: ЗС) не регулише стечај повезаних друштава имајући у виду друштва као чланова групе друштава.²⁰ Ипак, ЗС дефинише повезана лица и, између осталог, у повезана лица убраја и правна лица која стечајни дужник контролише у смислу закона којим се уређују привредна друштва.²¹ Поменућемо још неке одредбе ЗС која се односе на повезана лица. Наиме, на почетку рочишта стечајни управник је дужан да стечајном судији и повериоцима преда преглед свих потраживања поверилаца који су лица повезана са стечајним дужником.²² Затим повериоци који представљају лица повезана са стечајним дужником не могу бити чланови одбора поверилаца, осим лица која се баве давањем кредита у оквиру своје редовне делатности.²³ Иначе, с обзиром да говоримо о стечају повезаних друштава са елементом иностраности, одредбе ЗС о међународном стечају преузете су из Модел закона о прекограничној инсолвентности који је донесен од стране Комисије УН за међународно трговачко право. Ипак, ЗС регулише координацију стечајних поступака који се воде против истог дужника. Поменућемо неке од одредаба ЗС које се односе на наведено. Суд мора да тражи сарадњу и координацију, ако се према истом дужнику истовремено воде поступак у домаћој и поступак у страној земљи. Дефинишу се две ситуације. Прва, када је у време подношења захтева за признање страног стечајног поступка већ поднет предлог за покретање стечајног поступка, и тада свака помоћ, која се пружа у складу са одредбама ЗС, мора бити у складу са правилима претходног стечајног поступка и стечајног поступка. С друге стране, ако је предлог за покретање стечајног поступка поднет после признања, или после подношења предлога за признање страног стечајног поступка, тада ће суд по службеној дужности испитати сваку помоћ која је пружена у складу са ЗС и ставиће ван снаге те мере ако су у супротности са правилима претходног стечајног поступка и стечајног поступка. ЗС када је у питању координација стечајних поступака дефинише и поступање код одређивања или промена мера помоћи која се пружа

²⁰ Закон о стечају Републике Србије - Службени гласник РС, бр. 104/2009, 99/2011 – др. закон, 71/2012 – одлука УС и 83/2014.

²¹ Члан 125 т. 4 ЗС.

²² Члан 36 ст. 6 ЗС.

²³ Члан 38 ст. 7 ЗС.

стечајном управнику споредног (посебног, секундарног) страног стечајног поступка. Наиме, суд је дужан да утврди да се та помоћ односи на имовину којом би требало да се управља у споредном страном стечајном поступку.²⁴ С обзиром да је ЗС у области међународног стечаја преузео одредбе Модел-закон о прекограничној инсолвентности, представимо нека решења везана за стечај повезаних друштава која су наведена у Законодавном водичу за стечајно право који је донет, такође, од стране Комисије УН за међународно трговачко право, у оквиру које је усвојен и наведени Модел-закон.²⁵ Према Законодавном водичу, повезана друштва могу бити структурирана на тај начин да се смањи опасност инсолвентности једног или више чланова групе. Наиме, матично друштво би требало да предузме мере да се избегне стечај зависних друштава, односно чланова групе у циљу очувања како свог угледа, тако и угледа чланова групе друштава, додатним финансирањем тих чланова и предузимањем других мера. С друге стране, један од разлога за финансијске тешкоће чланова групе јесте и њихова правна самосталност, односно, њихов статус правног лица и одвојености од матичног друштва. Велика већина законодавстава не предвиђа посебна правила у случају инсолвентности у оваквим ситуацијама, тако да судови сваког од чланова групе третирају као посебан правни субјект. Ако би се десило да се поступци инсолвентности воде против више чланова групе, онда би било добро да се ускладе ти поступци.²⁶ Оно што недостаје код регулисања овог питање јесте дефинисање да ли члана групе треба третирати другачије од било ког другог правног лица. Друго питање јесте до ког степена је група повезаних друштава економски и организационо интегрисана, и како тај степен може да утиче на спречавање инсолвентности, а посебно треба дефинисати до ког је степена један члан групе независан и колики је ниво те независности у односу на групу. У зависности од структуре групе, односно начина на који су чланови повезани, можемо разликовати случајеве када инсолвентност једног члана неће утицати на остале чланове групе и ситуацију када ће инсолвентност једног члана проузроковати финансијске и друге тешкоће осталих чланова групе, што може довести до „домино ефекта“.²⁷ Ове препоруке требало би да буду полазиште за регулисање стечајних поступака против привредних субјеката који су чланови групе друштава, без обзира на форму те групе. У сваком случају, основни проблем који се овде поставља односи се на самосталност правних лица иако су чланови групе, као и могућност да та правна лица, у случају покретања стечајних поступака против више чланова групе, не учествују у поступку координације тих поступака.

²⁴ Члан 200 ЗС.

²⁵ *UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law*, Part three: “Treatment of enterprise groups in insolvency”, United Nations, New York, July 2012.

²⁶ *Ibid.*, p. 19.

²⁷ *Ibid.*, p. 20.

УДК: 314.15

351.74::061.1

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 59, стр. 136–149

Изворни научни рад

УРЕДБА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА 514/2014 О ФОНДУ ЗА АЗИЛ, МИГРАЦИЈЕ И ИНТЕГРАЦИЈУ И О ИНСТРУМЕНТУ ПРУЖАЊА ФИНАНСИЈСКЕ ПОМОЋИ ПОЛИЦИЈСКОЈ САРАДЊИ

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

Abstract: Internal Affairs Policies of the European Union have been steadily growing in importance in recent years. Their goal is to create a more open and secure Europe. These policies, in fact, want to achieve this goal through the effective management of migration flows and preventing crimes, while enabling legitimate travel and ensuring the management of the EU's external borders. Therefore, at the end of 2013, the competent authorities of the EU agreed on the multiannual financial framework (the EU's long-term budget). Parallel to this, the EU has made the system of instruments and rationalization of consumption, which led to the formation of two home affairs funding instruments, namely: the Asylum, Migration and Integration Fund and the Internal Security Fund (which consists of two instruments - ISF Borders and ISF-Police). With the adoption of Regulation (EU) No 514/2014 on the Asylum, Migration and Integration Fund and on the instrument for financial support for police cooperation, preventing and combating crime, and crisis management by the European Parliament and the Council establishes the general rules for the implementation of three "special" Regulation of the European Union relating to such Funds in the period 2014 to 2020.

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

Key words: European Union, the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund, police cooperation, freedom, security and justice

1) СВРХА

Актуелна мигрантска криза довела је до ситуације да Европска унија покрене механизме којима се употпуњују постојеће празнине у правним тековинама у области слободе, безбедности и правде. Пружање значајне финансијске помоћи у том смислу представља јасан знак солидарности и расподеле одговорности која је неопходна у подупирању спољнополитичких циљева Уније. Уз доследно поштовање међународног права и права о људским правима, укључујући *inter alia*, и прилагођавање Шенгенског режима постојећим потребама држава чланица, Европска унија показала је спремност да се ухвати у коштац са изазовима мигрантске кризе. С обзиром на могуће негативне последице који ти изазови са собом носе, Европска унија приступила је формирању заједничког система азила и борбе против илегалних миграција, трговине људима, сузбијања организованог и сајбер криминала и тероризма. У циљу осигурања финансирања различитих аспеката наведеног система, Европска унија донела је Уредбу бр. 514/2014 о Фонду за азил, миграције и интеграцију и о инструменту пружања финансијске помоћи полицијској сарадњи, превенцији и сузбијању криминала, и управљању кризама.

2) МЕРЕ ЕУ

Уредба Европског парламента и Савета бр. 514/2014 о Фонду за азил, миграције и интеграцију и о инструменту пружања финансијске помоћи полицијској сарадњи, превенцији и сузбијању криминала, и управљању кризама (*Regulation (EU) No 514/2014 on the Asylum, Migration and Integration Fund and on the instrument for financial support for police cooperation, preventing and combating crime, and crisis management*).²

3) САДРЖАЈ

Крајем 2013. године, Европска унија усагласила је дугорочни буџет за период од 2014. до 2020. године. Истовремено извршила је и рационализацију instrumenата потрошње, чиме су настала два фонда за подручје унутрашњих

² "Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund, amending Council Decision 2008/381/EC and repealing Decisions No 573/2007/EC and No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision 2007/435/EC", *Official Journal of the European Communities*, L 150, pp. 168-194.

послова, и то: Фонд за азил, миграције и интеграцију и Фонд за унутрашњу безбедност који садржи два посебна инструмента –ФУС-границе и ФУС-полиција (*ISF-Borders and ISF-Police*). Усвајањем Уредбе бр. 514/2014 о Фонду за азил, миграције и интеграцију и о инструменту пружања финансијске помоћи полицијској сарадњи, превенцији и сузбијању криминала, и управљању кризама, Европска унија утврдила је општа правила за примену одређених уредби које се односе на поменуте Фондове, односно на финансирање расхода, на израду програма, извештавање, праћење и евалуацију и на успостављање система управљања и контроле финансијским средствима унутар активности предвиђених Шенгенским режимом контроле граница Европске уније.

Дефинисање основних појмова

У сврху тумачња предметне Уредбе:

а) „Посебне уредбе“ означавају:

- Уредбу (ЕУ) бр. 516/2014 Европског парламента и Савета од 16. априла 2014. године, о Фонду за азил, миграције и интеграцију, о измени одлуке Савета 2008/381/ЕЗ, и о стављању ван снаге Одлука бр. 573/2007/ЕЗ и бр. 575/2007/ЕЗ Европског парламента и Савета и Одлуке Савета 2007/435/ЕЗ;³

- Уредбу (ЕУ) бр. 513/2014 Европског парламента и Савета од 16. априла 2014. године, о инструменту пружања финансијске помоћи полицијској сарадњи, превенцији и сузбијању криминала и управљању кризама, у оквиру Фонда за унутрашњу безбедност и о стављању ван снаге Одлуке Савета 2007/125/ПУП;⁴

- Сваку другу уредбу којом се прописује имплементација предметне Уредбе бр. 514/2014;

б) „Програмирање“ (*Programming*), означава постепени процес организације, одлучивања и финансирања ради дугорочног спровођења заједничких акција Европске уније и држава чланица у циљу остварења посебних уредби;

³ “Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund, amending Council Decision 2008/381/EC and repealing Decisions No 573/2007/EC and No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision 2007/435/EC”, *Official Journal of the European Communities*, L 150, pp. 168-194.

⁴ “Regulation (EU) No 513/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing, as part of the Internal Security Fund, the instrument for financial support for police cooperation, preventing and combating crime, and crisis management and repealing Council Decision 2007/125/JHA”, *Official Journal of the European Communities*, L 150, pp. 93-111.

- в) „Акција” (*Action*), означава пројекат или више пројеката које су одобрили надлежни органи државног програма о којем је реч, или који су под њиховом надлежношћу и којима се доприноси општим и посебним циљевима из посебних уредби;
- г) „Акција Уније” (*Union action*), означава транснационалну акцију или акцију од специфичног интереса за Унију како је дефинисано у посебним уредбама;
- д) „Пројект” (*Project*) означава практична и посебна средства која корисник доприноси Уније користи за спровођење одређене акције у целини или делу;
- е) „Хитна помоћ” (*Emergency assistance*), означава пројекат или више пројеката којима се одговара на хитну ситуацију како је утврђено у посебним уредбама;
- ф) „Корисник” (*Beneficiary*), означава примаоца финансијске помоћи од стране Европске уније у оквиру пројекта, који може представљати јавно или приватно тело, међународну организацију или Међународни комитет Црвеног крста, или Међународну федерацију националних друштава Црвеног крста и Црвеног полумесеца.

Општа начела пружања помоћи

Уредба Европског парламента и Савета бр. 514/2014 прописује да се путем националних програма, акција Уније и хитне помоћи омогућава спровођење посебних уредби и надомешта интервенција на државном, регионалном и локалном нивоу. Притом, спровођење посебних уредби мора бити усклађено са правом Европске уније и унутрашњим правом држава. У садејству Комисије и држава чанице, заједно с Европском канцеларијом за спољну акцију (*European External Action Service*), помоћ се пружа у трећим земљама и у односу на треће земље, чиме се осигурава координација између предметне Уредбе и посебних уредби, одговарајућих политика, стратегија и инструмената, укључујући и оне обухваћене оквиром за спољну акцију Европске уније. У том смислу, све акције морају бити усклађене са спољном и унутрашњим политикама Европске уније, пре свега њеном развојном политиком, те програмским регионалним и државним документима. Помоћ се пружа на бази начела доброг финансијског управљања и на основу начела економичности, ефективности и ефикасности прописаних Уредбом бр. 966/2012. У циљу смањења финансијских оптерећења корисника помоћи, примењује се начело пропорционалности.

Заштита финансијских интереса ЕУ

Комисија приликом спровођења акција финансираних на основу предметне Уредбе и посебних уредби омогућава заштиту финансијских

интереса Европске уније применом мера за спречавање од превара, корупције и других незаконитих радњи ефикасним проверама и административним санкцијама. Државе чланице дужне су да откривају и исправљају све установљене неправилности и да о истим извештавају Комисију. Комисија је овлашћена у том смислу да доноси и делегирајуће акте, као и акте за спровођење Уредбе у циљу извештавања. Такође, Комисија или њени представници и Ревизорски суд имају могућност да спроводе ревизију на бази докумената или непосредно на терену (корисника бесповратних средстава, извођача и подизвођача који су примили средства ЕУ у складу са Уредбом и посебним уредбама). Европска канцеларија за сузбијање превара (*European Anti-Fraud Office*), у том погледу може спроводити истражне радње и инспекцијске провере на терену у складу са Уредбом бр. 883/2013 и Уредбом бр. 2185/96.⁵ Тиме се не доводе у питање њихове прописане надлежности нити надлежности утврђене споразумима о сарадњи са трећим државама и међународним организацијама, те уговорима и одлукама о давању бесповратних средстава.

Финансијски оквир за акције, хитну и техничку помоћ ЕУ

Комисија одређује укупан износ средстава који се стављају на располагање за акције, хитну и техничку помоћ у оквиру годишњег буџета Уније. Посебним актима Комисија доноси програм рада и активности ЕУ у погледу хитне помоћи. Акције и давање помоћи спроводе се директно или индиректно преко извршних тела и агенција у складу са Уредбом бр. 966/2012.⁶

Хитна помоћ

У хитним ситуацијама, Комисија може донети одлуку да се пружи хитна помоћ о чему обавештава Европски парламент и Савет. Хитна помоћ може бити

⁵ "Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999", *Official Journal of the European Communities*, L 248, pp. 1, etc; "Council Regulation (Euratom, EC) No 2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities", *Official Journal of the European Communities*, L 292, pp. 2, etc.

⁶ "Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002", *Official Journal of the European Communities*, L 298, pp. 1-96.

у виду бесповратних средстава. Она износи највише 100% прихватљивих расхода и састоји се од помоћи државама чланицама и трећим државама у складу са циљевима и акцијама утврђеним у посебним уредбама. Захтев за доделу бесповратних средстава могу поднети непосредно државе чланице и треће државе, међународне и регионалне организације, НВО и Међународни комитет Црвеног крста или Међународна федерација националних друштава Црвеног крста и Црвеног полумесеца, као и агенције ЕУ за хитну помоћ.

Техничка помоћ

На иницијативу државе чланице или у име Комисије посебним уредбама могу се подржати припремне мере, мере за праћење, административна и техничка помоћ, евалуација, ревизија и контролне мере и активности потребне за имплементацију предметне Уредбе и посебних уредби. Мере обухватају помоћ у припреми и евалуацији пројекта, помоћ за јачање институција и изградњу административних капацитета, мере анализе, праћења и управљања, размену информација, извештавање, статистику, активности у циљу ширења информација и подршке умрежавању и комуникацијама, јачање свести и подстицања сарадње, укључујући и организовање конференција, скупова и радионица намењених надлежним телима и корисницима.

Национални програми

Кроз националне програме циљеви посебних уредби биће остварени за период од 2014. до 2020. године. Државе чланице дужне су да спроводе националне програме у оквиру одредби предметне Уредбе и посебних уредби у складу са институционалним, правним и финансијским оквиром. За спровођење и коришћење помоћи у оквиру посебних уредби, неопходно је поштовање начела пропорционалности. Државе чланице у складу са унутрашњим правом и праксом успостављају сарадњу и партнерство са надлежним органима ради припреме, праћења и евалуације спровођења националних програма. Сарадња може бити остварена у различитим фазама програма. Тако, државе чланице могу са комисијом водити тзв. дијалог о политикама који је усмерен на целокупне резултате које треба остварити путем националних програма. Након три месеца од закључења дијалога државе достављају предлог националног програма. Пре него што одобри предлог националног програма Комисија анализира и испитује његову доследност у односу на циљеве из посебних уредби, као и однос у вези расподеле средстава ЕУ, с обзиром на те циљеве. Такође, Комисија испитује усклађеност програма са правом Уније, и његову комплементарост са примљеном помоћи из других ЕУ фондова. У односу на програме трећих земаља, Комисија испитује њихову сагласност са начелима и циљевима спољне политике ЕУ. Ако се сложи са

предлогом, Комисија у року од шест месеци одобрава национални програм.⁷ У одређеним случајевима Комисија може пружити конкретне смернице за праћење и евалуацију националних програма иако је потребно, уз сагласност држава, може учествовати у раду тела за праћење програма у својству консултанта. Према Уредби, постоји могућност и да Комисија преиспита програм у средини периода на који је одобрен, с обзиром на привремене извештаје о евалуацији које су државе дужне да поднесу. О крајњем исходу ових прегледа Комисија извештава Европски парламент и Савет, те Европски економски и социјални комитет и Комитет региона.

Структура финансирања

Финансијски доприноси обезбеђени у оквиру националних програма имају облик бесповратних средстава. Акције за које се даје помоћ у оквиру ових програма суфинансирају се из јавних и приватних извора и непрофитне су природе. Доприноси из буџета ЕУ не смеју премашити 75% од укупних прихватљивих расхода пројекта. Буџетски доприноси могу се повећати највише до 90 % за посебне акције или стратешке приоритете како је дефинисано у посебним уредбама, а што обухвата изванредне околности као што су економски притисци на државни буџет који онемогућавају спровођење програма. Доприноси из буџета ЕУ за техничку помоћ могу износити до 100 % од укупних прихватљивих расхода. Прихватљиви расходи су расходи потребни за спровођење активности обухваћених пројектом. У принципу, то су сви расходи који су настали од 1. јануара 2014. до 31. децембра 2022. године и који су, или ће бити, измирен између 1. јануара 2014. и 30. јуна 2023. године.⁸

Управљање и контрола

У циљу спровођења националног програма државе чланице успостављају систем управљања и контроле којом се обезбеђује дефинисање надлежности

⁷ Одлука Комисије о одобравању националног програма представља одлуку о финансирању сходно члану 84. Уредбе бр. 966/2012.

⁸ Постоје и одговарајућа одступања која се односе на расходе плаћене током 2014. године ако их је измирило надлежно тело пре него што је службено именовано, односно ако је систем контроле остао исти пре и после датума службеног именовања тог тела. С друге стране, неприхватљиви расходи дефинисани су Уредбом као расходи који обухватају камате на дугове, трошкове куповине неграђевинског земљишта, трошкове куповине грађевинског земљишта ако је земљиште потребно за спровођење пројекта и то, у износу већем од 10% од укупних прихватљивих трошкова за пројект и порез на додатну вредност (ПДВ), осим када се према националним прописима о ПДВ-у не може тражити његов повраћај.

сваког тела које је укључено у активности праћења и спровођења програма, његове евалуације и откривања и исправљања неправилности укључујући преваре, те повраћај непрописно исплаћених финансијских средстава заједно са каматама. Како би се осигурало правилно функционисање система установљеног Уредбом, надлежна тела обухватају одговорна тела из јавног сектора држава чланица која спроводе управну контролу и контролу на лицу места у циљу превенције; потом ревизорска тела која делују независно од одговорних тела и у складу са међународним стандардима у овој области;⁹ и коначно делегирана тела која на основу преноса овлашћења извршавају дужности одговорних тела. С једне стране, државе чланице и Комисија одговорне су за управљање националним програмима и надзор над њима, у складу са својим одговорностима утврђеним у овој Уредби и посебним уредбама. С друге стране, корисници су одговорни да у потпуности сарађују са Комисијом и надлежним телима. Државе чланице дужне су да испуњавају своје обавезе везане уз управљање, контролу и ревизију, у складу са правилима о заједничком управљању одређеном предметном Уредбом и Уредбом бр. 966/2012.

Општа правила о плаћању

Комисија исплаћује доприносе националном програму из буџета ЕУ у складу са одобреним средствима и с обзиром на њихову расположивост. Свака исплата се књижи на најранију отворену обрачунску обавезу. Плаћања се обављају у форми инцијалног и годишњег предфинансирања, годишњих и коначних исплата. Приликом плаћања потребно је држати се одредбе из члана 90 Уредбе бр. 966/2012. Што се тиче акумулације иницијалног и годишњег предфинансирања, исто не би требало да буде више од 95% од износа доприноса националном програму одобреном из буџета Уније. У случају када је достигнута горња граница од 95%, државе чланице могу наставити да упућују захтеве за плаћање Комисији. Предметном Уредбом утврђују се и конкретни модалитети предфинансирања и поравнања. Предфинансирање према Уредби следи у року од четири месеца од давања одобрења за национални програм, и то у износу од 4% од укупног доприноса програму из буџета ЕУ. То плаћање може бити подељено у два obroка, што зависи конкретно од расположивости буџетских средстава. Када је програм одобрен

⁹ Не доводећи у питање ревизије које спроводе државе чланице, Комисија може, поштујући начело пропорционалности а узимајући у обзир и конкретну потребу, спроводити ревизију или контролу на лицу места под условом да је о томе обавештено правовремено надлежно државно тело, осим у хитним случајевима. Комисија, иначе, има прво да се обрати за помоћ надлежних државних тела за одређене контроле и истраге.

након 2015. године, иницијално и годишње предфинансирање исплаћује се у року од 60 дана након одобрења.

Предфинансирање служи за исплату средстава корисницима који спроводе национални програм, као и надлежним телима у вези са техничком помоћи. Комисија има задатак да средства одобрена кроз предфинансирање регулише кроз поравнање најкасније након закључења националног програма. Што се тиче прихода, они служе према Уредби унутрашњим наменама у смислу члана 21 Уредбе бр. 966/2012. Приходи се по правилу уплаћују у буџет ЕУ, те се у случају поновног коришћења користе за финансирање расхода на основу посебних уредби. За потребе предметне Уредбе дата је и дефиниција финансијске године која полази од дефиниције из члана 59 Уредбе бр. 966/2012, према којој иста обухвата приходе и расходе у периоду од 16. октобра „н-1“ године и завршава се 15. октобра „н“ године. С обзиром на годишње износе, Комисија према Уредби има обавезу исплате на основу финансијског плана, потом на основу годишњих финансијских извештаја за одговарајућу финансијску годину националног програма и на основу одлуке о поравнању. У зависности од расположивих буџетских извора, годишњи износи се исплаћују најкасније у року од шест месеци од момента пошто је Комисија дала позитивну оцену релевантности информација и докумената, као и последњег годишњег финансијског извештаја.

Закључење програма

Чланице Европске уније имају обавезу да до 31. децембра 2023. године доставе следећу документацију, и то: информације које су неопходне за последњи годишњи финансијски извештај; захтев за плаћање коначног износа и, финални извештај о спровођењу националног програма. Плаћања извршена између 16. октобра 2022. и 30. јуна 2023. године биће укључена у последњи годишњи финансијски извештај. Комисија након пријема докумената врши исплату коначног износа на бази финансијског плана који је на снази, последњих финансијских извештаја и одлуке о поравнању. Исплата се врши у року од три месеца након датума поравнања рачуна за последњу финансијску годину, или месец дана од датума прихватања завршног извештаја о спровођењу, већ зависно о томе који је датум последњи. Комисија има право опозива издвојених средстава која су преостала након исплате преосталог износа. У извесним ситуацијама могућ је и прекид рока за плаћање – када делегирано тело или овлашћени службеник изврши прекид рока који је започео на основу захтева за плаћање за период од највише шест месеци (изузетно још за период од три месеца), под условом да је на основу налаза ревизорског тела указано на недостатке у функционисању система управљања и контроле, потом ако је на основу налаза овлашћеног службеника указано на одговарајуће недостатке и неправилности које захтевају додатне провере, и ако један или више

релевантних докумената није достављено. У случају прекида рока за плаћање постоји обавеза наведених лица да обавесте државе чланице и одговорна тела о разлогу прекида, уз достављање захтева за исправљање конкретне ситуације. Прекид престаје на основу одлуке овлашћеног тела, односно службеника у тренутку кад буде предузео потребне мере. У неким ситуацијама када нису предузете корективне мере у погледу функционисања система управљања и контроле, односно када су расходи у годишњим финансијским извештајима везани за неправилности које имају озбиљне финансијске последице, и кад државе чланице ЕУ нису предузеле одговарајуће мере за њихово отклањање, Комисија има право да обустави плаћања. Предметна Уредба предвиђа и да износи утврђени у националним програмима које достављају државе чланице, планови расхода, извештаји о расходима, захтеви за плаћање, годишњи финансијски извештаји и расходи наводе се у годишњим и завршним извештајима у еврима. За државе чија званична валута није евро, врши се прерачун на дан подношења извештаја на основу месечног обрачунског курса. Уз наведено, Уредба регулише питање поравнања рачуна и финансијске корекције. Тако, свака држава чланица ЕУ има право да до 15. фебруара у години која следи након финансијске године поднесе комисији релевантне доказе и документе који се захтеву према Уредби бр. 966/2012. Достављени документи служе као захтев за плаћање годишњег износа. Наведени рок у одређеним случајевима може бити продужен до 1. марта. У том смислу Комисија задржава право да затражи додатне информације потребне за годишње поравнање рачуна које се мора обавити по одредбама предметне Уредбе, најкасније до 31. маја године која следи финансијску годину. Одлука о поравнању заснована је на принципима истинитости и тачности достављених годишњих финансијских извештаја којима се не доводе у питање било какве накнадне финансијске корекције. Иначе, финансијске корекције могуће су у случајевима очигледних неправилности у функционисању система у оквиру националних програма. Исте могу да доведу до укидања доприноса из буџета ЕУ или пак неког његовог дела. Кршењем меродавног права могуће је да дође до корекција, и у том случају Комисија на бази начела пропорционалности предузима неку од горе наведених рестриктивних мера (на пример, у случају када је кршење утицало на одабир пројекта у оквиру националног програма, или када је кршење било немогуће утврдити, или када је кршење утицало на пријављени износ расхода за накнаду из буџета ЕУ, и др.). Финансијске корекције Комисије не доводе у питање обавезе држава чланица да наставе са повраћајем средстава, сходно одредби из члана 21 предметне Уредбе у вези са одредбом из члана 107 став 1. Уговора о формирању Европске уније – УФЕУ и сходно одредби члана 14 Уредбе Савета бр. 659/1999.¹⁰

¹⁰ "Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union", *Official Journal of the European Communities*, L 83, pp. 1, etc.

Што се тиче могућег опозива износа повезаних са преузетим обавезама које нису повезане са иницијалним и годишњим извештајима Комисија према Уредби може да обрачуна износе додавањем 1/16 годишње обрачунске обавезе која се односи на укупне износе доприноса за 2014. годину за сваку од обавеза обухваћених периодом од 2015. до 2020.

Износи на који се односе опозиви умањују се за износе које одговорно тело није могло исказати Комисији из разлога акција обустављених због поведених судских и управних поступака који имају суспензивно дејство или због више силе која има озбиљне последице на спровођење националних програма. У другом поменутом случају, одговорно тело мора доказати конкретне негативне последице на спровођење националних програма или њихових делова. Када наступе наведени случајеви Комисија о томе обавештава државе чланице које у року од два месеца имају могућност да прихвате опозив или да ставе примедбе. Комисија, у сваком случају, има могућност да спроведе аутоматски опозив у року од девет месеци од истека прописаног рока.

Информисање, комуницирање, праћење, евалуација и извештавање

Државе чланице и одговорна тела Уредбом су преузела обавезу информисања потенцијалних корисника националних програма и шире јавности о резултатима националних програма. Потом, државе су се обавезале да обезбеде потребан портал са информацијама и приступ националним програмима. Све информације се јавно објављују, изузев оних којима је приступ ограничен због њихове поверљивости и утицаја на јавни ред и безбедност, као и ако се подаци односе на заштиту податак о личности. Извештавање о учинцима националних програма у надлежности је одговорних тела које достављају годишње финансијске извештаје Комисији. Извештаји по правилу садрже информације о напретку у свим значајним областима која утичу на ефикасност спровођења националних програма. Комисија може да одбије да прихвати извештај ако исти по садржини није прихватљив и у том случају обавештава државу чланицу у року од 15 дана од његовог пријема. У року од два месеца од пријема извештаја, Комисија може да достави држави чланици и конкретне примедбе на извештај. Одговорно тело је дужно да пружи одговоре на примедбе у року од три месеца. Иначе, Комисија спроводи праћење и евалуацију извршавања предметне Уредбе и посебних уредби заједно са државама чланицама. Заједнички оквир за праћење и евалуацију успоставља се с циљем мерења значаја, ефективности и ефикасности акција, њиховог доприноса и одрживости као и смањивања административних оптерећења узимајући у обзир циљеве ове Уредбе и посебних уредби као инструмената којима се доприноси развоју подручја слободе, безбедности и правде. У том смислу, Комисија испитује ефекте посебних уредби на развој заједничке културе граничне безбедности, ефекте сарадње на спровођење закона

и управљање кризним ситуацијама, ефекте управљања миграцијским токовима у ЕУ, ефекте развоја заједничког режима азила, праведног и равномерног поступања са држављанима трећих држава, ефекте решавања питања миграција и унутрашње безбедности на бази принципа солидарности и сарадње и коначно, ефекте регулисања заједничког приступа према трећим земљама у подручју миграција и безбедности. Евалуације држава чланица достављају се Комисији. Комисија даље доставља извештај Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету регија. Евалуације држава чланица и Комисије објављује се у јавности, осим у случајевима ограничења прописаних унутрашњим правом (углавном ако је реч о подацима који представљају опасност по јавни ред или безбедност).¹¹

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба Европског парламента и Савета бр. 514/2014 о утврђивању општих одредби о Фонду за азил, миграције и интеграцију, и о инструменту пружања финансијске помоћи полицијској сарадњи, превенцији и сузбијању криминала и управљању кризама, ступила је на снагу датумом објављивања у Службеном листу Европске уније, тј. 1. јануара 2014. године. У прелазном периоду примене, Уредба је уподобљена са Уредбом Савета бр. 1311/2013.¹² У погледу правне обавезности, Уредба је у целости обавезујућа за државе чланице и примењује се у складу са Уговорима ЕУ.

5) ИЗВОРИ

“Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund, amending

¹¹ “Commission Delegated Regulation (EU) No 1048/2014 of 30 July 2014 laying down information and publicity measures for the public and information measures for beneficiaries pursuant to Regulation (EU) No 514/2014 of the European Parliament and of the Council laying down general provisions on the Asylum, Migration and Integration Fund and on the instrument for financial support for police cooperation, preventing and combating crime, and crisis management”, *Official Journal of the European Communities*, L 291, pp. 6-8; “Commission Implementing Regulation (EU) No 1049/2014 of 30 July 2014 on technical characteristics of information and publicity measures pursuant to Regulation (EU) No 514/2014 of the European Parliament and of the Council laying down general provisions on the Asylum, Migration and Integration Fund and on the instrument for financial support for police cooperation, prevention and combating crime and crisis management”, *Official Journal of the European Communities*, L 291, pp. 9-13.

¹² “Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020”, *Official Journal of the European Communities*, L 347, pp. 884, etc.

Council Decision 2008/381/EC and repealing Decisions No 573/2007/EC and No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision 2007/435/EC“, *Official Journal of the European Communities*, L 150, pp. 168-194.

“Regulation (EU) No 513/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing, as part of the Internal Security Fund, the instrument for financial support for police cooperation, preventing and combating crime, and crisis management and repealing Council Decision 2007/125/JHA“, *Official Journal of the European Communities*, L 150, pp. 93-111.

“Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999“, *Official Journal of the European Communities*, L 248, pp. 1, etc;

“Council Regulation (Euratom, EC) No 2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities’ financial interests against fraud and other irregularities“, *Official Journal of the European Communities*, L 292, pp. 2, etc.

“Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002“, *Official Journal of the European Communities*, L 298, pp. 1-96.

“Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal of the European Communities*, L 83, pp. 1, etc.

“Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020“, *Official Journal of the European Communities*, L 347, pp. 884, etc.

“Commission Delegated Regulation (EU) No 1048/2014 of 30 July 2014 laying down information and publicity measures for the public and information measures for beneficiaries pursuant to Regulation (EU) No 514/2014 of the European Parliament and of the Council laying down general provisions on the Asylum, Migration and Integration Fund and on the instrument for financial support for police cooperation, preventing and combating crime, and crisis management“, *Official Journal of the European Communities*, L 291, pp. 6-8.

“Commission Implementing Regulation (EU) No 1049/2014 of 30 July 2014 on technical characteristics of information and publicity measures pursuant to Regulation (EU) No 514/2014 of the European Parliament and of the Council laying down general provisions on the Asylum, Migration and Integration Fund and on the instrument for financial support for police cooperation, prevention

and combating crime and crisis management", *Official Journal of the European Communities*, L 291, pp. 9-13.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

За Србију је од изузетног значаја да употпуни домаће право са правним тековинама у области Поглавља 24 које се односе на правду, слободу и безбедност. У том смислу, а у складу са принципима отворености и безбедности државних граница, Србија као држава кандидат за приступање Европској унији има обавезу да прилагоди своје законодавство, праву Европске уније у погледу заједничког система азила и борбе против илегалних миграција, трговине људима, сузбијања организованог и сајбер криминала и тероризма. Како би искористила постојеће финансијске инструменте у области унутрашњих послова, које је Европска унија формирала у сврху финансирања различитих аспеката наведеног система, Србија ће морати у наредном периоду да инкорпорира у свој унутрашњи правни поредак правила из Уредбе бр. 514/2014 о Фонду за азил, миграције и интеграцију, и о инструменту пружања финансијске помоћи полицијској сарадњи, превенцији и сузбијању криминала, и управљању кризама. Ово конкретно значи да ће Србија морати да прихвати правила за припрему и спровођење националних програма, као и правила у погледу услова за закључење тих програма у циљу спровођења дугорочних акција Европске уније. Такође, Србија ће морати да координира своје унутрашње политике са политикама и стратегијама Европске уније, укључујући и оне обухваћене оквиром за спољну акцију Европске уније, што претпоставља повлачење значајних финансијских средстава из Фонда за азил, миграције и интеграцију и Фонда за унутрашњу безбедност, уз коришћење свих погодности који ти финансијски инструменти имају у погледу унапређења полицијске сарадње.

УДК: 332.1(4-672EU)

339.923:061.1EU

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 59, стр. 150–169

Извори научни рад

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

др Љиљана М. МУДРИНИЋ¹

Abstract: The paper discusses the political, legal and economic aspects of regional policy and regionalization in the context of the European Union and the regional reorganization of regionalism in modern states, which in the conditions of globalization processes redefine sovereignty of States Contemporary. The regionalization as the process of establishing the administrative, legal and political unit includes decentralization and the implementation of the principle of subsidiarity, and encourages balanced socio-economic development. The breakdown mentioned aspects aims at understanding the meaning, knowledge of the characteristics and the political, cultural, historical and socio-economic context of regionalism as a prerequisite for a rational understanding of the problems of regional development. Regional Policy of the European Union, although one of the oldest common policies, is the policy that the Western Balkan countries slowly followed, and in this area have done the least. The aim of the regionalization process which has spread over Europe to harmonize legal standards that would turn helped the integration processes in transitional Europe. To this end, there are legal, institutional and financial instruments of support. Throughout Europe, there are regional units of different sizes and varying in legal status and unambiguously regulated by the processes of deconcentration and decentralization of power. While the European Union has established a legal framework, however, the general formula for the European regional policy and standard form, European traditions and European legal practice does not recognize.

Key words: regional policy, regionalization, decentralization, deconcentration, the European Union.

1) УВОД

У Старој Европи регионална политика егзистира у дужем историјском и актуелном времену. Посматрамо ли Европску унију као уговорну заједницу,

¹ Универзитет „Дон Незбит“, Београд. Е-маил: mudrinic.ljiljana243@gmail.com

што данас јесте, или као уставноправну, регионална политика има у обе варијанте исте циљеве које сажимамо у две речи: солидарност и кохезија. За остваривање ових циљева, Европска унија створила је снажну институционалну Европу, основану 1949. године, са седиштем у Стразбуру. На самом почетку деловања ова међувладина међународна организација основала је Сталну конференцију локалних власти Европе, ради промовисања људских права и демократије.² У складу с темељним задацима Конференција је од 1975. године уз питања локалног карактера у свој фокус уградила и регионална питања, тако да је од 1994. године преименована у Конгрес локалних и регионалних власти Европе и као таква постала је саветодавним телом Савета Европе.³

Ради ефикаснијег праћења развоја самоуправе у појединим чланицама Савета Европе Конгресна тела доносе декларације, препоруке и резолуције. Овде ћемо споменути само Европску повељу о локалној самоуправи и Европску повељу о регионалној самоуправи (нацрт). Европска повеља о локалној самоуправи садржи неколико универзалних начела која треба увек споменути када се расправља било о локалној, било о регионалној самоуправи. Најзначајнији су: а) супсидијарност; б) саветовање виших власти с локалним властима о питањима која се тичу детаља; в) право на удруживање на међународном нивоу. Данас се реч супсидијарност много користи у стручно-научном као и у политичком дискурсу, јер оно што је супсидијарност у ЕУ то је децентрализација у оквиру демократских држава. Унутар државне заједнице нужно треба да постоје по вертикали уређене јединице власти и одговорности, сходно антрополошкој визији у којој држава, друштво, заједница не може бити изнад особе појединца, мрежа која путем финансијских механизма реализује постављене циљеве и задатке. Сходно идеји и пракси начела супсидијарности, врховне власти при доношењу правних аката, који се тичу нижих јединица, требале би се с њима консултовати. Коначно у члану 4 речено је: колико је то могуће, правовремено на одговарајући начин, питати за мишљење у поступку припремања и доношења одлука које их се непосредно тичу. Право на удруживање је такође важно у смислу јачања позиције према централној власти, али и решавања многих питања која надилазе границе локалне и регионалне самоуправе, па и државних граница. Повеља је први и једини правно обавезујући међународни документ (правног статуса конвенције) којим се одређују општи стандарди локалне самоуправе који осигуравају и гарантују политичку, управну и финансијску аутономију локалних и

² Marina Kesner Škreb, *Regionalna politika Evropske unije*, Institut za javne finansije, Finansijska teorija i praksa, Pojmovnik, Zagreb, 2009, str. 103-105.

³ Josip Vrbašić, Miro Gardaš, „Izazovi regionalizacije u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini“, u: *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Bihać, 2014, str. 893.

регионалних власти. Она је већ данас део европског правног поретка, а својим значењем зрачи и изван европског континента. На основу ових искустава покренута је и иницијатива за израду и прихватање светске повеље о локалној самоуправи.⁴ Постоји још неколико важнијих докумената европских институција о регионализму:

- Повеља Заједнице за регионализацију коју је усвојио Европски парламент 1988.
- Декларација о регионализацији Скупштине европских регија 1996.
- Нацрт европске повеље о регионалној демократији који је утврдио Конгрес регионалних и локалних власти Европе 2008.
- Документ *Темељни концепт и заједничка начела регионалне самоуправе*, који је као додатак Хелсиншке декларације прихватила Конференција министара одговорних за локалну и регионалну самоуправу 2002.
- Документ *Референтни оквир за регионалну демократију*, који је као додатак Утрехтске декларације прихватила Конференција министара одговорних за локалну и регионалну самоуправу 2009.⁵

Код дефинисања основних појмова треба рећи да је регион област унутар једне државе, затим да је регионализација процес стварања региона и начин вођења политике државе усмерене на специфичне потребе појединих подручја да се конституишу и признају као региони са одређеном аутономијом и правним претпоставкама за то. Овде се, с разлогом, треба упитати постоји ли генерално европски модел регионалне самоуправе? Наиме, процес регионализације захватио је целу Европу (више нову него стару), с циљем усклађивања правних стандарда који би поспешивали интеграцијске процесе, посебно у новој, транзицијској Европи. У ту сврху постоје правни, институционални и финансијски инструменти подршке. Надаље, у целој Европи постоје регионалне јединице, али оне су различите величине и различитог правног статуса, али недвосмислено су уређене и конектоване с процесима деконцентрације и децентрализације власти. Треба рећи да опште формуле, стандардног обрасца, европска традиција и европска правна позитива нема, везано за европску регионалну политику. Шестом Мадридском конвенцијом успоставља се оквир за подстицање сарадње између територијалних заједница или власти у областима регионалног, руралног и урбаног развоја, у области заштите животне средине, побољшања рада јавних установа и предузећа и омогућавања брзог реаговања приликом природних непогода и несрећа. Ратификовање ове конвенције био би значајан подстицај локалним самоуправама и аутономним покрајинама да унапреде прекограничну сарадњу са својим партнерима у

⁴ Ibid., стр. 894.

⁵ Ibid., стр. 894.

суседству и у Европској унији. Мадридска конвенција пружа могућност склапања типских уговора који штите позицију централних нивоа власти, а који локалним и регионалним учесницима пружају адекватну основу да дугорочно планирају сарадњу из оквира своје надлежности са прекограничним партнерима.⁶ Повеље о регионалној самоуправи, европски министри задужени за локалну и регионалну самоуправу су 2009. године у Утрехту усвојили тзв. Референтни оквир за регионалну демократију, који је произашао из претходно усвојене Хелсиншке декларације из 2002. године, чија је основна порука да нема економског раста, одрживог развоја и демократске партиципације грађана без адекватно спроведене децентрализације и регионализације. Референтни оквир има, заправо, двоструки циљ – да послужи као оријентир земљама које се тек опредељују за регионализацију и да постане мониторинг-механизам Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе у процени степена регионализованости у државама чланицама. Овај документ, који је 2011. године добио подршку и Парламентарне скупштине, заправо је компилација различитих одлука и препорука које су усвојене у оквиру Савета Европе и садржи неколико поглавља: регионална архитектура, интерна организација региона, финансирање и сарадња у оквиру држава, односно међународна регионална сарадња.⁷ Најпре је реч о помагању неразвијених подручја и оних која карактеришу демографска пражњења и опадање привредних активности. Затим се ова сфера јавне политике посматра из угла координирања регионалних политика земаља чланица. На крају се регионални проблеми доводе у везу и са потребом дефинисања других политика.⁸ Регионалне неравномерности испољавају различите облике. Пре свега, реч је о знатним разликама у развијености подручја и великој области неразвијености која доводи до неповољних демографских кретања. Како су средства за поспешивање регионалног развоја недовољна, а како су и институционални оквири и механизми били маргинализовани, јасно је да није могуће ни очекивати боље резултате на плану регионалног развоја. Снажно су повећане неједнакости између региона, али и унутар њих, између регионалних центара и осталих подручја, између градова и руралних области. У процесу транзиције ове разлике се још више испољавају, при чему упоредо са повећањем неразвијености расте и сиромаштво.⁹ Корени оваквих неравнотежа налазе се у неефикасној секторској и просторној алокацији ресурса у условима социјалистичког привређивања.

⁶ *Прекогранична сарадња – инструмент развоја*, Фонд за отворено друштво, Центар за примењене европске студије, Београд 2009, стр. 40-50.

⁷ *Ibid.*, стр. 174.

⁸ Марта Базлер Мацар, „Регионални развој у Србији – дилеме економске политике и законске регулативе“ у: *Нове регионалне политике и европска искуства*, Београд, 2012, стр. 189-199.

⁹ *Ibid.*, стр. 193.

Затим, непостојање институционалних механизма схваћених у најширем смислу – стратегија законских докумената и политике регионалног развоја, у новије време допринело је изузетном продубљивању неједнакости. Поред тога, одсуство координације у развоју региона, утицаја на повезаност општина и округа у дефинисању развојних циљева, усаглашавања циљева на разним нивоима да би се постигли што бољи резултати, такође су детерминисали садашње разлике и недовољно искоришћавање људских и других ресурса. Изостали су важни процеси децентрализације, који су могли повећати утицаје локалних и регионалних иницијатива и самим тим обезбедити веће ефекте. Децентрализација би допринела не само повећању развојне ефикасности, већ и учвршћивању демократије.¹⁰

Политика регионалног развоја је прихватањем концепта „европе регија“ 80-их година XX века постала једна од најзначајнијих заједничких политика за коју се у просеку издваја 1/3 укупног буџета Европске уније. Заснива се на солидарности према регијама које посебно заостају у економском и социјалном развоју, те на кохезији која се огледа у настојању да се постигне уједначен развој целокупног простора Европске уније. Све државе чланице Европске уније имају успостављену регионалну структуру, или су у процесу успостављања регија као аутономних политичко-економских и развојних јединица. Различитости модела изведене регионализације европских држава су предодређене природно-географском конфигурацијом, карактером политичког система и специфичним друштвено-историјским околностима у којима се одвијао процес регионализације. У контексту европских интеграција и развоја концепта „еурорегија“, као прекограничних регија, регионализација се јавља и као посебан облик транснационалне интеграције и сарадње европских држава и народа. Феномен регионализације изузетно је значајан у савременим геополитичким и економским околностима у коме се налазе земље западног Балкана. Политика регионалног развоја Европске уније за земље западног Балкана истовремено представља и прилику убрзаног економског и социјалног развоја кроз кориштење европских фондова, али само уколико покажу способност да обликују властиту стратегију и политику регионалног развоја у складу са политичким и економским циљевима регионалног развоја Европске уније, уколико развију одговарајуће институционалне и кадровске капацитете локалних и регионалних власти, те успоставе ефикасне механизме координације и сарадње свих нивоа власти у планирању и реализацији пројеката регионалног развоја које финансира Европска унија.¹¹ Државе

¹⁰ Ibid., стр. 193.

¹¹ Elmir Sadiković, „Kohezijska politika Evropske unije i perspektive regionalnog razvoja država zapadnog Balkana“, u: *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet, Bihać, 2014, str. 1159-1178.

западног Балкана у процесу интеграције у Европску унију сусрећу се са изазовима регионализације, међурегионалне сарадње и могућностима економског и социјалног развоја кроз подршку Структурних фондова Европске уније. Регионализација је не само предуслов за приступ средствима за регионални развој којима располаже Европска унија, већ и све значајнији фактор у процесу укупних европских интеграција пред којима се налазе државе западног Балкана. Регионализација је и један од највећих изазова са којим се у транзицијском процесу суочавају државе западног Балкана. Недостатак традиције регионализације, етнички сукоби из блиске прошлости, честе промене граница, доминација једне етничке групе над другом, наслеђе једнопартијског државног централизма и бројни други проблеми додатно отежавају трансформацију државне структуре, односно регионализацију.¹² Успостављање политике регионалног развоја и регионализације, која је заснована на стандардима Европске уније, јавља се као предуслов стицања статуса кандидата, потом и члана Европске уније. Тиме се остварују претпоставке за кориштење европских фондова за регионални развој и за учествовање у програмима и пројектима регионалног развоја које се финансирају из фондова Европске уније. Државе, које су у процесу испуњавања услова за стицање статуса кандидата за чланство у Европској унији, у првој фази интеграције суочавају се са потребом дефинисања статистичких регија, или НУТС регија према матрици Еуростата, или на темељу споразума са Уредом Европске уније за статистику. То је предуслов за приступ структурним фондовима, пројектима регионалног развоја и програмима кохезије. Истовремено, државе имају могућност да користе фондове, програме и пројекте за подршку интеграцији Европске уније по основу формирања прекограничних регија или еурорегија. Статистичке регије представљају инструмент кохезионе политике Европске уније, а еврорегија представља институционални и функционални инструмент деловања у прекограничном подручју, с циљем подстицања сарадње и интеграције међу суседним државама. Обе могућности се темеље на оснивању регија које би биле прихватљиве Европској унији. Улога и значај регионализације у економским и политичким процесима у Европи, условила је потребу за њеном институционализацијом. Најзначајнији орган за координацију и планирање регионалног развоја на нивоу Европске уније је Комитет регија (The Committee of the Regions), који је основан Маастрихтским уговором а практично је почео деловати 1994. године. Чине га представници локалних и регионалних власти, а његова примарна улога јесте заштита интереса локалних и регионалних власти, посебно када се ради о законима које доноси Европска унија. Према Маастрихтском уговору Комитет регија мора бити

¹² Наида Скендеровић Ћук, „Регионализам и транзиција – Искуства држава Централне и Југоисточне Европе“, у: *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – ПХИЛИА, Нови Сад, 2007, стр. 210.

консултован када се решавају питања регионалне политике, а може самоиницијативно заузимати ставове и давати препоруке непосредно Европској Комисији, Европском Већу и Парламенту. Чланом 198а. Уговора из Мастрихта предвиђено је обавезно консултовање Комитета регија у пет области: привредна и социјална кохезија (укључујући и структурне фондове); трансевропске инфраструктурне мреже (саобраћај, енергија, телекомуникације); јавно здравље; образовање и култура. Посебним протоколом Уговора утврђено је да Комитет регија располаже заједничком организацијском структуром са Економским и социјалним комитетом. Амстердамским уговором консолидована је улога Комитета регија, а његове надлежности су проширене на четири додатне области: запошљавање, социјалну политику, заштиту околине и саобраћај. Према Лисабонском уговору Комитет регија мора бити консултован и о питањима која се односе на: цивилну заштиту, климатске промене, енергију и јавне услуге. Ступањем на снагу Лисабонског уговора улога Комитета регија је посебно ојачана у законодавном процесу. Лисабонски уговор обавезује Европску комисију да већ у прелегислативној фази консултује Комитет регија, а затим поново и након што се сачини коначан предлог правног акта, уколико је он од непосредног интереса за локалне и регионалне власти. Учествовање Комитета регија у законодавном поступку не окончава се изношењем мишљења о предлогу Европске комисије. Лисабонским уговором по први пут је утврђено обавезно саслушање Комитета регија од стране Европског парламента. Комитет регија има и право постављања захтева и питања Европској комисији, Европском већу и Европском парламенту, уколико се његови ставови не уваже. Поред тога, може захтевати и друго консултовање, уколико је у законодавном поступку дошло до битних измена првобитног предлога правног акта. У посебним случајевима може поднети и тужбу Европском суду, уколико није консултован од стране наведених институција по утврђеним правилима. Процењивање предлога правних прописа и закона у Комитету регија заснива се на два темељна принципа: супсидијарности и пропорционалности. Нужност консултовања Комитета регија огледа се у чињеници да се прописи Европске уније реализују на нивоу локалних и регионалних власти. Политика регионалног развоја Европске уније је политика солидарности, која је приоритетно усмерена према улагањима у неразвијене регије. Она је и делотворна политика од које непосредну корист имају грађани кроз развој инфраструктуре, отварање нових радних места и уопште подизање животног стандарда. Од 90-их година XX века Европска унија посебну пажњу посвећује развоју прекограничне сарадње. У Европи постоји преко 150 еврорегија као прекограничних регија, које обухватају државе чланице Европске уније али и државе које су у процесу интеграције у Европску унију. Заједничка регионална политика је у последњим деценијама дала значајан допринос уједначенијем економском развоју држава чланица Европске уније, пре свега кроз алокацију средстава из развијених у неразвијене државе и регије.

Упоредо са проширењем Европске уније и преношењем надлежности са држава чланица на европске институције, концепт „европе регија“ развијао се и као противтежа тенденцији централизације власти на нивоу Европске уније. Институционализација политике регионалног развоја је последњих деценија снажно утицала и на регионализацију држава чланица Европске уније. У већини европских држава је 80-их година XX века извршена децентрализација власти која се огледала у преносу административних, извршних и законодавних функција на ниже политичке јединице. Осамдесете године XX века означавају се и деценијом регионализације држава чланица Европске уније. У тим годинама су западно европске државе извеле реформу локалне и регионалне самоуправе. Основни принципи регионализације и заштите права на регионалну аутономију су на европском нивоу утврђени бројним документима међународног права. Међу њима је најзначајнија Европска повеља о регионализацији коју је 18. новембра 1988. године усвојио Европски парламент. Усвојени европски принципи регионалне организације држава се у питањима надлежности регија, права на регионалну самоуправу и унутрашњу организацију, уређују уставом и законима држава. Државе чланице Европске уније су слободне да на темељу усвојених општих европских принципа, самостално уређују своју унутрашњу територијалну организацију, те су модели изведене регионализације држава чланица Европске уније различити. Они су одређени историјским наслеђем, карактером политичког система и специфичним друштвено-историјским околностима у којима се одвијао процес регионализације. И поред одређених разлика све државе чланице Европске уније имају успостављену регионалну територијално-управну структуру или су у процесу успостављања регија као аутономних политичких и економско-развојних јединица. Проведеним реформама јавне управе у државама чланицама Европске уније, регије су са својом аутономијом постале важан ниво територијалне организације државне власти, пре свега због предности које имају у подстицању економског развоја и координацији развоја локалних заједница. Без обзира на различите моделе регионализације, регије су у свим државама Европске уније постале признате институције политичког система, са све значајнијом улогом у артикулацији економског развоја, социјалне интеграције и заштити различитих културних и етничких идентитета, као и постизању циљева политике регионалног развоја Европске уније.

2) ФИНАНСИЈСКИ ИНСТРУМЕНТИ ПОЛИТИКЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА

Основни финансијски инструменти спровођења циљева политике регионалног развоја Европске уније су Европски фонд за регионални развој (ЕФРР), основан 1975. године, Европска инвестициона банка, Европска заједница за угаљ и челик, Европски социјални фонд, Европски фонд за

усмеравање пољопривреде, Финансијски инструмент за развој рибарства. Након успостављања јединственог тржишта, Мастрихтским уговором започела је нова етапа европских интеграција кроз успостављање економске и монетарне уније. Економска и социјална кохезија постала је приоритетним циљем Европске уније. Како би се тај циљ остварио Уговором из Мастрихта 1992. године, основан је Кохезиони фонд, који је почео да делује од 1994. године. Као нови финансијски инструмент Кохезиони фонд успостављен је с циљем суфинансирања инфраструктурних пројеката у најсиромашнијим државама чланицама Европске уније. Активности Кохезионог фонда усмерене су према чланицама Европске уније чији је БДП по глави становника испод 90% просека Уније, а инвестиције из овог фонда су првенствено усмерене на заштиту околине и развој саобраћајне инфраструктуре. Мастрихтским уговором Европска комисија је обавезана да сваке три године поднесе извештај о остварењу економске и социјалне кохезије и да по потреби предложи одговарајуће мере. Иако је подручје Европске уније међу најбогатијим у свету, између држава чланица Европске уније и њене 271 регије постоје велике разлике у економској и социјалној развијености. Свака четврта регија има Бруто домаћи производ (БДП) по глави становника испод 75% просека Европске уније. Европска унија остварује 43% свог БДП-а на само 14% своје укупне територије, односно подручја која су концентрисана око великих метропола: Лондона, Париза, Хамбурга, Минхена и Милана. На овим подручјима живи и око 1/3 укупног становништва Европске уније. Разлике у економској развијености држава су огромне. Тако је према БДП-у по глави становника Луксембург седам пута богатији од Румуније. На регионалном нивоу те разлике су још израженије. Подручје Лондона са БДП-ом од 290% просека Европске уније најбогија је регија, док северно-источна регија Румуније има БДП тек око 23% просека Европске уније. Од 271 регије НУТС 2 нивоа 67 регија имају БДП испод 75% просека Европске уније.¹³ У њима је настањено 24,4% укупног становништва Европске уније, а од тога у „новим“ чланицама Европске уније 41 регија остварује БДП по глави становника изнад 125% просека Европске уније. У тим регијама настањено је 20,6% укупног становништва Европске уније. У регијама чији се БДП креће између 75% и 125% просека Европске уније настањено је 55% становништва Европске уније. У 28 регија чији је БДП испод 50% просека Европске уније настањено је 9,9% становништва. Са изузетком француског прекоморског департмана Гвинеје, све ове регије налазе се у „новим“ чланицама Европске уније.¹⁴ Циљеви регионалне политике Европске уније су следећи:

1. да се осигура помоћ сиромашним регијама Европске уније, укључујући ретко насељене регије и регије које су у демографској и економској стагнацији;

¹³ Eurostat, *Jahrbuch der Regionen*, 2010.

¹⁴ Eurostat, *Jahrbuch der Regionen*, Luxemburg: Amt f • Verfertlichungen der Europschen Union, 2010.

2. да се координирају постојеће регионалне политике држава чланица Европске уније;
3. да се регионални проблеми узму у обзир у оквиру планирања и провођења других заједничких политика Европске уније.¹⁵

Реформом кохезионе политике Европска унија настојала је да се прилагоди изазовима економских, социјалних и територијалних диспаритета, привредног реструктурирања и повећања просечне старости становништва. Средства из фондова усмерена су на ограничен број приоритета који су утврђени Лисабонским уговором, а то су: развој, конкурентност и запошљавање. Укупан финансијски оквир Европске уније у временском периоду 2014–2020. година износи 960 милијарди евра. Реформом кохезијске политике од 2014. до 2020. године у регионални развој биће утрошено 32,5% укупних средстава, односно око 350 милијарди евра. Средства ће бити првенствено усмерена у привредни развој регија и градова. Регионална политика ће тиме постати централни инвестицијски инструмент за остварење циљева ЕУ – 2020, а који се односе на развој, отварање нових радних места, прилагођавање климатским променама, обновљиве изворе енергије, те смањење сиромаштва и социјалне искључености. Финансирање пројеката из Европског фонда за регионални развој примарно ће бити усмерена на подршку малим и средњим предузећима, а средства из овог фонда ће до 2020. године са 70 милијарди евра бити повећана на 140 милијарди евра. Европска унија од свих држава чланица захтева успостављање субнационалних институција које ће имплементирати пројекте регионалног развоја и управљати финансијским средствима. С циљем стандардизације кохезијске политике Европске уније, Европски уред за статистику (Еуростат) је почетком 70-их година успоставио јединствен систем за поделу Европске уније на регионалне територијалне јединице с циљем прикупљања статистичких података. НУТС (Номенклатура статистичких територијалних јединица) је хијерархијски систем поделе територија Европске уније, који има сврху прикупљања, развоја и хармонизације регионалних статистичких података. На темељу тих података врши се социјално-економска анализа стања у регијама Европске уније. НУТС систем представља основу за обликовање и стандардизацију регионалне политике Европске уније. Класификација регија по НУТС систему заснива се на најмањем и највећем броју становника одређене регије. За анализу економско-социјалног стања у регијама по правилу се користе регије НУТС – 2. нивоа које имају од 800.000 до 3.000.000 становника (базне регије). Оне су и главни инструменти провођења регионалне политике Европске уније. НУТС – 2. класификација представља основу за утврђивање критерија расподеле средстава из структурних фондова за први циљ регионалне политике Европске уније: („конвергенција“). Регије НУТС – 1.

¹⁵ Мирослав Прокопијевић, *Европска унија – Увод*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 253.

нивоа (веће социјално-економске регије), које обухватају више регија НУТС – 2. нивоа, укључују се само уколико се ради о специфичним регионалним проблемима. Регије НУТС – 3. нивоа користе се за специфичне привредне анализе и за прецизније одређење подручја у којима постоји потреба за провођење мера регионалне политике. Оне се користе као инструмент провођења највећег дела мера регионалне политике Европске уније, које се проводе на НУТС – 2. нивоа. Државе, које су кандидати за чланство у Европској унији у договору са Европском комисијом, утврђују посебне статистичке регије које након пријема тих држава у пуноправно чланство Европске уније постају саставним делом НУТС класификације. Промену НУТС класификације Европска комисија проводи сваке три године, на темељу предлога ЕУРОСТАТ-а и статистичких уреда држава чланица. У процесу хармонизације националних политика регионалног развоја са принципима и циљевима политике регионалног развоја Европске уније земље западног Балкана постигле су различите успехе. Највећи успех постигла је Хрватска. Дакле, регија као самоуправни, управни, природни, историјски, културни, привредно-развојни, кохезиони инструмент управљања и владања у босанскохерцеговачком подручју нема традиционалну полугу. С друге стране у Европи, посебно старој, она егзистира у дужем историјском и актуелном времену. Успешан рад на афирмацији начела и праксе Европске повеље о локалној самоуправи подстакао је Конгрес регионалних и локалних власти Савета Европе, да у смислу афирмације начела супсидијарности, као и начела солидарности и јачања кохезионих вредности у европском друштву сачини и Препоруку о Нацрту Европске повеље о регионалној самоуправи, коју је након расправе конгрес и усвојио 5. јуна 1997. године. За разлику од Европске повеље о локалној самоуправи, Европска повеља о регионалној самоуправи упркос бројним расправама у Савету Европе није постала Конвенција, аналогно Европској повељи о локалној самоуправи. О истој се и надаље воде расправе у смислу може ли она једнога дана такође постати правно обавезујући акт, или ће и даље бити на нивоу препоруке, што се чини ближе истини. Ово су два важна акта Савета Европе, организације која је на одређени начин била за многе европске земље “вежбаоница” на путу прилагођавања и прихватања европских правних тековина (*acquis communautaire*), те почетку приступних преговора и закључења уговора о пуноправном чланству у Европској унији. Остали важнији документи европских институција о регионализму: а) Повеља Заједнице за регионализацију коју је усвојио Европски парламент 1988; б) Декларација о регионализацији Скупштине европских регија 1996; в) Нацрт европске повеље о регионалној демократији који је утврдио Конгрес регионалних и локалних власти Европе 2008; г) Документ “Темељни концепт и заједничка начела регионалне самоуправе” који је као додатак Хелсиншке декларације прихватила Конференција министара одговорних за локалну и регионалну самоуправу 2002.

3) РЕГИОНАЛИЗАМ И ЊЕГОВО ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ У ДРУГИМ ЗЕМЉАМА

Учешће региона у остваривању законодавне власти која се остварује на нивоу централних органа државне власти остварује се избором представника региона у законодавно тело и процедурама консултовања регионалних органа приликом одлучивања. Принцип репрезентовања региона у законодавном телу централне власти остварује се у различитим облицима у компаративној уставној пракси. У једнодомним парламентима принцип репрезентовања региона инкорпориран је у изборни систем Португалије, Финске и Данске и ужива уставну заштиту. У Португалији изборне јединице образују се на бази округа као облика територијалног организовања. Од овог основног правила предвиђено је одступање (асиметрија) за аутономне регионе Мадеру и Азорска острва који, сваки за себе, чине посебну изборну јединицу. У Финској се посебан статус Аландских острва одражава и на репрезентовање у парламенту. Аланди су посебна изборна јединица што обезбеђује репрезентовање у парламенту. У Данској је регионални принцип репрезентовања заступљен при формирању изборних јединица, као и при расподели тзв. додатних мандата. Границе изборних јединица обликоване су према подручјима некадашњих грофовија. Специфична асиметрија у репрезентовању обезбеђује се за Фарска острва и Гренланд. Свако представља посебну изборну јединицу, а у парламенту их представљају по два посланика. Од укупно 179 посланичких места у парламенту 135 се дели применом пропорционалног правила. Преосталих 40 мандата додељују се накнадно, а право на учешће у расподели ових мандата стичу листе које испуне један од услова прописаних изборним законом. Међу условима за стицање права на учешће у накнадној расподели мандата су чак два која се ослањају на регионални принцип. Први, да листа освоји посланички мандат барем у два од три региона, и други да листа освоји барем одређен број гласова у свакој од изборних јединица у региону. У дводомним парламентима федералних држава при избору дома који репрезентује грађане укључен је регионални принцип. У Аустрији се приликом избора Националног већа изборне јединице образују тако да подручје на коме се простиру мора одговарати подели државе на федералне јединице. Ово правило ужива уставну заштиту (чл. 26 ст. 2 Устава). Регионални принцип примењује се приликом образовања изборних јединица у федералним јединицама. И приликом расподеле мандата регионални принцип налази своје место. Расподела мандата се обавља на три нивоа, прво на регионалном, потом на нивоу федералних јединица и најзад на нивоу целе земље. У Немачкој приликом избора Бундестага као дома који репрезентује грађане, изборне јединице за избор половине или више посланика овог дома који се бирају са изборних листа према пропорционалном систему, формирају се за сваку од федералних јединица. У дводомним парламентима унитарних држава бележимо различите

видове репрезентовања територијалних заједница у другом дому парламента. Састав овог дома се разликује, а облици у којима се регионална структура државе исказује приликом избора посланика у овај дом су специфични. Специфичност се огледа у начину избора, постављању граница на којима се простиру изборне јединице, гаранцијама минималног броја посланика који репрезентују регију, директним или посредним изборима, асиметричном начину репрезентовања. У Француској је скупштина дводомна. Чине је Народна скупштина и Сенат. Посланици се бирају посредно. Изборно тело за избор посланика Сената чине посланици Народне скупштине, чланови регионалних већа, чланови општинских већа, и делегати општинских већа. Структура електорског колегијума за избор Сената показује да је, чак и у високо централизовано уређеној држави, за какву Француска слови, регионални принцип репрезентовања нашао своје место. Начин избора посланика Сената уређен је Уставом (чл. 24) и ужива уставну заштиту. Парламент Холандије је дводоман и чине га Прво и Друго веће. Посланици другог већа бирају се непосредно и репрезентују грађане. Посланици првог већа репрезентују покрајине, бирају се посредно, а избор је поверен покрајинским саветима. У Белгији је парламент, такође дводоман. Чини га Веће посланика које се бира непосредно и Сенат. Сенат броји 71 посланика од којих се део (40) бира непосредно, део (21) делегирају већа заједница, а део (10) су кооптирани посланици које бирају прве две категорије посланика Сената – они изабрани на непосредним изборима и они делегирани од стране већа заједница. Регионални принцип заступљен је не само у структури посланичких места у Сенату, већ и при формирању изборних јединица у којима се бирају они сенатори о чијем избору одлучују грађани. Границе изборних јединица се највећим делом подудару са поделом земље на фламанску, валонску и бриселску покрајину. Поред тога, регионални принцип репрезентовања прихваћен је и при одређивању броја чланова Сената који се бирају непосредно, а који се одређује сразмерно броју становника сваке покрајине. Начин избора прописан је Уставом Белгије и ужива уставну заштиту.¹⁶

4) КЛАСИФИКАЦИЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЕВРОПИ

Различитост облика и могућности класификације локалне самоуправе у Европи може се разложити на: једностепену и вишестепену локалну самоуправу; проблем величине јединица локалне самоуправе; монотипску и

¹⁶ Маријана Пајванчић, „Уставни оквир регионалне државе“, у: *Регионална држава-међународни извори и компаративна уставност у Децентрализација у контексту новог друштвеног устава Србије и ЕУ интеграција*, Центра за регионализам, Нови Сад, 2008, стр. 50-66.

политипску локалну самоуправу; непосредну и представничку локалну самоуправу; независну и подређену локалну самоуправу.

Различитост облика и могућности класификације

Различитост облика и могућности класификације подразумева: класификацију према броју нивоа или степена локалне самоуправе; класификацију према типовима јединица локалне самоуправе у оквиру истог степена; класификацију према степену учешћа грађана у управљању пословима локалне самоуправе; класификацију према степену зависности локалне самоуправе од државе и њених органа.

Једностепенa и вишестепенa локална самоуправа

Постојање само једног нивоa локалне самоуправе сразмерно је ређе и готово изузетак у поређењу са постојањем два и више нивоa. У европској пракси могу се, као нека врста правила, означити постојање два или три степена локалне самоуправе, док се четврти степен јавља знатно ређе и, по правилу, у земљама које су територијално простране или у којима су посебни историјски разлози условили да такав степен локалне самоуправе буде очуван или поново уведен. Једноступену локалну самоуправу, поред Србије и Црне Горе, имају Исланд, Швајцарска, Аустрија, Грчка и Турска. Двостепену локалну самоуправу имају, на пример, Немачка, Шведска и Румунија; тростепенa локална самоуправа постоји у Великој Британији, Француској и неким другим земљама; док се четворостепенa локална самоуправа ретко среће (Русија и још неке земље). У системима вишестепенe локалне самоуправе, први и основни степен чине мање јединице, односно општине (у Енглеској парохије), као типичне самоуправне јединице. Други степен локалне самоуправе (округ, дистрикт, градови) појављује се тада као онај са већим значајем, док је трећи степен, када постоји, обично регионалног значаја. Постојање два или више нивоa локалне самоуправе отвара и питање о њиховом међусобном односу, који може бити уређен на принципу хијерархије или координације. У начелу, виши ниво може бити хијерархијски надређен нижем нивоу локалне самоуправе (што је пракса већег броја земаља која омогућује успостављање тзв. правила „редовног пута“ у односима између централних органа и локалне самоуправе), али они могу да функционишу и без таквих хијерархијских односа, тј. да сваки од њих делује као самосталан у оквиру свог делокруга и уз координацију са другима (на пример, такав је случај у Енглеској и Шведској, а изван Европе у САД). Иначе, сматра се да је тростепенa локална самоуправа најпожељније решење, у том смислу што омогућује да се у малим првостепеним локалним заједницама остварује непосредно учешће грађана у управљању локалним пословима, затим да се на средњем нивоу обављају јавне

службе које захтевају више средстава, као и да највиши ниво треба да обухвати и изрази регионалне специфичности појединих подручја. У пракси се, међутим, уочава тенденција смањивања броја нивоа локалне самоуправе. У појединим федерацијама у којима функционише парламентарни систем као што су СР Немачка, Аустрија или Канада, тај систем је примењен на оба нивоа организације власти, тако да у федералним јединицама однос парламента и владе почива на сарадњи и равнотежи два органа. На другој страни, у јединицама локалне самоуправе, у свим земљама, па и онима са парламентарним системом (чак и у Енглеској) примењен је у суштини скупштински систем без могућности извршног органа да изазове распуштање највишег органа, општепредставничког тела. Ни у две данас постојеће регионалне државе, Италији и Шпанији, у организацији регионалних власти не функционише парламентарни систем. Он није био предвиђен као својство регионалног уређења ни у нацртима устава подношеним у Краљевини СХС.¹⁷ Постоје тешко решиви проблеми који прате управљање великим метрополама, али у којима долази и до тешкоћа у остваривању непосредне демократије и настајања новог типа централизоване градске власти која се отуђује од грађана. Дакле, иако просторно велике јединице локалне самоуправе имају своје економске и друге предности, стоји чињеница да оне доносе и одређене слабости (удаљују јавне службе од корисника, умањују утицај становништва на обављање послова, воде бирократизовању органа локалне самоуправе и сличним негативним последицама). Због тога би ипак требало тежити стварању мањих (не и претерано малих!) јединица као прикладнијих за остваривање локалне самоуправе, док би њихову оптималност за решавање крупнијих проблема, нарочито у условима постојања једностепене локалне самоуправе, требало јачати кроз развој облика међусобне сарадње и удруживања (кроз факултативне или обавезне облике, у вези са свим или одређеним питањима од заједничког интереса). Такви облици би требало да укључују удруживање средстава и оснивање заједничких органа и служби, као и друге облике формалне и неформалне сарадње.¹⁸

Када је у питању непосредна и представничка локална самоуправа, према начину учешћа грађана у управљању пословима локалне самоуправе могу се разликовати системи који су засновани на непосредном учешћу грађана, од оних који се заснивају искључиво на посредном или представничком одлучивању, као и од оних у којима се та два начина одлучивања комбинују. Мада се у самој суштини локалне самоуправе налази идеја о непосредном учешћу грађана у доношењу одлука о пословима из надлежности локалне

¹⁷ Ibid., стр. 50-66.

¹⁸ Богољуб Милосављевић, *Појам локалне самоуправе-Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд, 2005, стр. 17.

самоуправе, чињеница је да у данашње време тај облик одлучивања постаје све ређи и бива потискиван облицима посредног одлучивања. Основни разлог томе јесте у величини савремених локалних заједница, али и у тежњи да се на одлучивање у њима примениена иста политичка правила која вреде за шире заједнице. Облици одлучивања о најважнијим питањима на скуповима свих пунолетних грађана, односно путем општинских и сеоских зборова грађана, још увек су очувани у већини општина Швајцарске, у Енглеским парохијама, као и у малим сеоским општинама у Словенији и САД. Чисто посредничка локална самоуправа је, такође, сразмерно ретка, а најчешће се примењује мешовити систем, према коме грађани непосредно одлучују само о одређеним, најважнијим питањима (путем референдума, зборова грађана), док се о осталим питањима одлучује на посредан начин (путем изабраних представника у локалним скупштинама и извршним органима, или преко колегијалних тела у виду комитета и комисија, или преко изабраног инокосног органа). Степен независности (или зависности) локалне самоуправе од државе и њених органа у појединим земљама је различит, што омогућује класификацију на оне у којима локална самоуправа ужива већи степен независности од државних органа, и на оне који су више или сасвим подређени тим органима. Као типичан пример за земљу у којој је локална самоуправа подређена државним органима узимала се Француска до почетка осамдесетих година прошлог века, а за земљу у којој је она независна Енглеска (нарочито у периоду од средине XIX до половине XX века). Европска идеја регионализације посебно је изражена у оквиру Европске уније, где се идеја „интеграције“ у великој мери разуме као идеја „регионализације“, док се сама Европска унија све више разуме као „Европа региона“ уместо као „Европа држава“.¹⁹ Под регионалном аутономијом подразумева се право и стварна способност најширих територијалних заједница у оквиру сваке државе чланице, са изабраним органима који се налазе између државе и локалних заједница и који имају овлашћења самоуправе, или прерогативе државне природе, да обављају, под сопственом одговорношћу и у интересу становништва, значајан део послова у јавном интересу и у складу са принципом супсидијарности. За разлику од деволуције (као категорије покрајинске аутономије), децентрализација је категорија административне хијерархије, што значи да (јавно) овлашћење за вршење „поверених послова“ може бити по истом основу (али супротним разлогом) опозвано. Коначно, спорна питања у вези са „повереним питањима“ (у смислу деволуције), по правилу се решавају као уставна питања (на уставном суду), док се спорна питања у вези са „поверавањем одређених послова“ у вршењу јавних овлашћења (у смислу

¹⁹ Стеван Лилић, „Регионализација, европска искуства и уставне противрјечности покрајинске аутономије у Србији“, у: *Нове регионалне политике и европска искуства*, Београд, 2012, стр. 121-134.

децентрализације и деконцентрације), по правилу решавају као управна питања (на управном суду).²⁰ Регионална политика ЕУ усмерава 35% буџета ЕУ према мање развијеним регионима и зато су чланице обавезне да уведу административну поделу применом НУТС класификације, помоћу које се идентификују региони који могу да користе фондове Европског фонда за регионални развој, Европског социјалног фонда и Кохезионог фонда. Ова административна подела, међутим, не подразумева аутоматско стицање овлашћења за доношење одлука и кохерентну структуру или идентитет региона. За институционално оснажење региона је одговорна држава, која дефинише регионе и њихове функције уставом или законом, чиме они добијају право, али и одговорност, да управљају једним значајним делом економског, политичког и културног развоја друштва, који превазилази могућности мањих локалних заједница, а уз то оптерећују централне институције власти. Уколико се обе поменуте функције успоставе на рационалан начин, узимањем у обзир различитих критеријума, региони добијају и интегративни, али и демократски потенцијал, који може да допринесе напретку државе.

С друге стране, ако направимо пресек регионализације у европским земљама, јасно је да је регионализација процес и да подразумева одређену динамику у преносу овлашћења и позиционирању региона у систему власти. Данас имамо субнационалне институције власти и у унитарним и у сложеним државама. Успостављају се различити степени децентрализације и политичко-територијалне целине чији се уставноправни статус мења, које стичу већу или мању политичку и финансијску аутономију, функционишу у синергији или у некој врсти кохабитације са представницима централних власти или потпуно аутономно. У неким земљама региони, уз административна, стичу и законодавна овлашћења, од првобитног другог степена локалне самоуправе постају регионалне самоуправе са већим овлашћењима, мења се интерна административна организација регионалне самоуправе, повећава се или смањује број региона, од асиметричне регионализације се иде ка уједначеној регионализацији или обрнуто. Постоји пет врста регионализације:

1. административна регионализација, која има у себи чак и елементе
2. деконцентрације власти;
3. регионализација која се одвија путем постојећих локалних заједница (локалне заједнице које имају структуру регионалне самоуправе преузимају током времена овлашћења региона);
4. регионална децентрализација, која заправо подразумева други ниво локалне самоуправе која се оснива за потребе економског развоја и планирања;

²⁰ Ibid.

5. институционална регионализација, која подразумева регионалну самоуправу са широким, извршним, али веома често и законодавним овлашћењима и високим степеном финансијске аутономије;
6. регионализација која се остварује преко федералних јединица (која говори у прилог функционалне реформе федералних система).²¹

Развијени системи регионалне самоуправе, карактеристични за земље са демократском традицијом, очито нису представљали довољно инспиративно искуство за посткомунистичке земље у првој фази транзиције, па чак ни касније, када је на дневни ред дошло питање модернизације државне структуре. Било је неколико разлога за овако неочекивано дуго оклевање – ове државе по правилу нису имале искуства са озбиљнијом децентрализацијом, сложени процес трансформације успоставио је неке друге приоритете, политичка нестабилност и партикуларни интереси политичких елита онемогућавали су постизање консензуса. С тим питањем су се ове државе суочавале тек у контексту европских интеграција, које су наметнуле питање административно-територијалне поделе у функцији приступа структурним фондовима Европске уније. Овакве околности утицале су на структуру региона и њихов статус, који је битно другачији од онога које уживају региони у Западној Европи. Другим речима, донети регионализације су знатно скромнији у овим земљама, иако и овде наилазимо на изузетке.

Постсоцијалистичке земље, које су протеклих година примљене у Европску унију (Мађарска 2004, Румунија и Бугарска 2007), још увек имају немалих проблема да артикулишу и реализују регионалне политике у својим оквирима. Њихова национална државна конструкција отежава функционалне регионализације, при чему се превасходно усредсређује на етнорегионалне политике. Може се очекивати да ће у наредном периоду, ако не буде узмицања у даљем развоју евроинтеграција, регионалне политике доживети већи значај и обезбеђивати већи субјективитет у унутрашњим и спољним политикама ових држава.²² Регионализам се може схватити као спровођење децентрализације путем територијалне поделе. Регионалним принципом територијалне организације бави се Нацрт Европске повеље о регионалној самоуправи, као и Декларација о регионализму у Европи, коју је донела Скупштина европских региона, узимајући у обзир да су региони суштински и незаменљиви елементи европског развоја и интеграција. „Регионална самоуправа означава право и способност највећих територијалних органа власти у оквиру сваке државе, који

²¹ Наида Ђук, „Изазови и контроверзе регионализације – редефинисање регионалне развојне политике“, у: *Нове регионалне политике и европска искуства*, ДЦ: Графички центар, Београд, 2012, стр. 167–179.

²² Бошко Ковачевић, „*Регије и одрживи развој – путеви изградње*“, у: *Нове регионалне политике и европска искуства*, ДЦ Графички центар, Београд, 2012, стр. 269-277.

имају изабрана тела, а у управном смислу се налазе између централне власти и локалних власти, и уживају искључива права, било као самоорганизације или организације повезане са централним властима, да управљају, у оквиру сопствене одговорности и у интересу становништва, значајним делом јавних послова, у складу са принципом супсидијарности”. Из дефиниције регионалне самоуправе, можемо видети да се регионална самоуправа налази између централне власти и локалних власти и да региони имају право на самоорганизацију, тј. да усвајају и допуњају своје статуте у складу са уставом и законима. Право региона на самоорганизовање је основа аутономије региона. Ово право региона значи да регион може да уреди сопствену организацију и надлежност. Он то чини својим конститутивним актом, а то је по правилу статут.²³

5) ИЗВОРИ

Eurostat, Jahrbuch der Regionen, Luxemburg: Amt f • Verftentlichungen der Eurupschen Union, 2010.

Kesner Škreb, Marina, *Regionalna politika Evropske unije*, Institut za javne finansije, Finansijska teorija i praksa, Pojmovnik, Zagreb, 2009.

Sadiković, Elmir, „Kohezijska politika Evropske unije i perspektive regionalnog razvoja država zapadnog Balkana“, u: *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet, Bihać, 2014.

Vrbašić, Josip, Gardaš, Miro, „Izazovi regionalizacije u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini“, u: *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Bihać, 2014.

Базлер Маџар, Марта. „Регионални развој у Србији – дилеме економске политике и законске регулативе“ у: *Нове регионалне политике и европска искуства*, Београд, 2012.

Ковачевић, Бошко, „Регије и одрживи развој – путеви изградње“, у: *Нове регионалне политике и европска искуства*, ДЦ Графички центар, Београд, 2012.

Лилић, Стеван, „Регионализација, европска искуства и уставне противречности покрајинске аутономије у Србији“, у: *Нове регионалне политике и европска искуства*, Београд, 2012.

Милосављевић, Богољуб, *Појам локалне самоуправе – Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд, 2005.

Пајванчић, Маријана, „Уставни оквир регионалне државе“, у: *Регионална држава – међународни извори и компаративна уставност у*

²³ Ста ван Хервиг, Кључне чињенице о регионализму у Европи, у: *Нове регионалне политике и европска искуства*, ДЦ Графички центар, Београд, 2012, стр. 380-394.

Децентрализација у контексту новог друштвеног устава Србије и ЕУ интеграција, Центра за регионализам, Нови Сад, 2008.

Прекогранична сарадња – инструмент развоја, Фонд за отворено друштво, Центар за примењене европске студије, Београд 2009.

Прокопијевић, Мирослав, *Европска унија – Увод*, Службени гласник, Београд, 2005.

Скендеровић Ђук, Наида, „Регионализам и транзиција – Искуства држава Централне и Југоисточне Европе“, у: *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – ПХИЛИА, Нови Сад, 2007.

Хервиг ван, Ста, *Кључне чињенице о регионализму у Европи*, у: *Нове регионане политике и европска искуства*, ДЦ Графички центар, Београд, 2012.

Ђук, Наида, „Изазови и контроверзе регионализације – редефинисање регионалне развојне политике“, у: *Нове регионалне политике и европска искуства*, ДЦ Графички центар, Београд, 2012.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Питање регионализације унутар Европске уније значи редефинисање суверенитета држава. Регионализација као процес успостављања административно-правних и политичких јединица обухвата децентрализацију и примену начела супсидијарности, те подстицања уједначеног социоекономског развоја. Рашчлањивање поменутих аспеката има за циљ разумевање значења, познавања обележја, те политичког, културно-историјског и социоекономског контекста регионализма као претпоставке за рационално схватање проблематике регионалног развоја. Регионална политика Европске уније, иако једна од најстаријих заједничких политика, политика је коју земље западног Балкана генерално споро следе и на том плану су учиниле најмање. За Републику Србију у времену транзиције, регионализација може поспешити и убрзати интеграцијске процесе. У ту сврху постоје правни, институционални и финансијски инструменти подршке. У целој Европи постоје регионалне јединице, али различите величине и различитог правног статуса, и недвосмислено су уређене с процесима деконцентрације и децентрализације власти. Иако је Европска унија у том погледу успоставила законодавни оквир, ипак неку општу формулу за европску регионалну политику и стандардни образац европска традиција и европска правна пракса не познаје.

УДК: 615.381(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 59, стр. 170–190

Изворни научни рад

ДИРЕКТИВЕ О СИГУРНОСТИ ЉУДСКЕ КРВИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Катица ТОМИЋ¹

Abstract: Blood transfusion in the EU is of a general national interest. The continuous, efficient and timely supply of the safe blood and the blood products to medical institutions and patients is an important prerequisite for the successful functioning of any health system. The European Blood Safety Directives pose a challenge to all blood establishments and hospital blood banks and the main objective of these Blood Safety Directives is to provide the same high standards of blood quality and safety for all patients throughout the EC and the candidate countries like the Republic Serbia. The 2002/98/EC and its subsequent Directives for the first time managed to create an overarching legal framework for transfusion procedures. These directives consist of a number of standard definitions as well as detailed standard operating procedures, and yet leave room for interpretation and different practices between the EU member states. Transposing the Directive (2002/98/CE) into the national legislation of the EU Member States represents the basis for an equal minimal safe blood transfusion and a demanding job for each of the EU countries. Moreover, member states are to be monitored regarding their progress on their compliance with the directives, including the inspection and control measures by the national authorities. In order to do this, the candidate country, the Republic Serbia will need to change and supplement the legislation adopted in 2009. Published report on the progress of transposition of the Blood Safety Directives into national legislation reveals different standards, suggesting a lack of uniformity of safety and quality requirements. Furthermore, due to the technological progress since the adoption of directives, some of them (e.g. definitions, provisions on the safety of blood donors and patients, the inspection framework) became outdated. It is currently creating practical medical problems. This might undermine public confidence in the quality of blood products and the health protection of donors. The proposal for revising the Blood transfusion law in Serbia would help in optimising patient safety, donor healthcare and the efficiency of the healthcare systems dedicated to transfusion

¹ Адвокатска канцеларија BVM, Беч, Аустрија. Е-маил: katicatomic123@gmail.com

medicine. The Republic Serbia is actively preparing the conditions for the transposition of blood directive that will be achieved up to 2019, aiming high standards for national blood establishments and identifying a quality system for blood establishments to ensure comparable management of blood safety throughout Europe.

Key words: Directive 2002/98/EC, blood transfusion, safe blood and blood products, blood donors

1) СВРХА

Земље чланице ЕУ имплементирале су четири директиве ЕУ које регулирају крв и крвне састојке, у периоду између 2003. и 2005 године: Директива 2002/98/ЕЗ Европског парламента и Вијећа о утврђивању стандарда квалитете и сигурности за прикупљање, испитивање, прераду, чување и промет људске крви и крвних састојака; Директива 2004/33/ЕЗ прописује информације и прихватљивост даватеља, као и складиштење, дистрибуцију транспорт и контроле квалитета за крв и крвне састојке. Директива 2005/61/ЕЗ пружа захтјеве за слједивост и обавијести о озбиљним штетним реакцијама и догађајима. Директива 2005/62/ЕЗ о проведби Директиве 2002/98/ЕЗ пружа захтјеве везане за стандарде и спецификације Заједнице у односу на систем квалитете крвних установа.² Недавна провјера транспонирања извршена од стране Европске комисије (ЕК)³ показала је да су Директиве крви исправно имплементиране у национална законодавства држава чланица, осим једне текуће повреде поступка према чл. 258 Уговора о функционирању Европске уније (бивши чл. 226 Уговора о Европској заједници).⁴ Нова Директива 2016/1214/ЕЗ донесена је 25. јула 2016. и измијенила је Директиву 2005/62/ЕЗ у погледу стандарда и спецификација у односу на систем квалитете крвних установа, а њена имплементација у национална законодавства држава чланица очекује се до 15. фебруара 2018.

² Према Директиви 2002/98/ЕЗ „крвна установа” значи било која структура или тијело које је одговорно за било који вид прикупљања и испитивања људске крви и крвних састојака, без обзира на њихову намјену, те њихову прераду, чување и промет када су намијењени трансфузији. У наставку рада корист ће се термин „крвна установа”.

³ “European Commission, Health, Consumers Directorate-General, D4.Meeting of the competent authorities on blood and blood components”, 2015 [Summary Report].

⁴ Чл. 258 Уговора о функционирању Европске уније утврђује поступак по којем поступа Комисија ако сматра да држава чланица није испунила обавезу на темељу Уговора: она мора дати образложено мишљење о тој ствари након што је дотичној држави чланици дала прилику да се изјасни. Ако се дотична држава чланица не усклади са мишљењем у року који је утврдила Комисија, Комисија може упутити предмет Суду Европске уније.

године. Овом Директивом измијењен је чл. 2 Директиве 2005/62/ЕЗ везан за смјернице за добру праксу која је важна за крвне установе и њихове системе квалитете и која се примјењују у крвним установама у ЕУ.⁵ Доношење нове Директиве 2016/1214/ЕЗ резултат је потешкоћа у тумачењу, имплементацији и примјени директива које су идентифициране у одређеним случајевима из разлога технолошког и знанственог напретка у односу на вријеме њиховог доношења. Како наведене директиве не пружају основу за потпуну хармонизацију права и државе чланице имају одређени ступањ слободе у циљу осигурања њихове имплементације, постоје разлике у приступу које су државе чланице подuzele приликом имплементације директива у национална законодавства. Те разлике су, с једне стране, омогућиле успјешну имплементацију ових директива у национална законодавства држава чланица али, с друге стране, у одређеним случајевима могу да представљају ограничење у међусобном прихватању обавеза од стране држава чланица. То се односи на начин именовања, одобравања, акредитирања или издавања дозвола крвним установама, инспекције и мјере контроле у крвним установама, на обавезе у вези са особама које су одговорне за прикупљање и испитивање крви или крвних састојака, као и на систем квалитете за крвне установе и хематолошки надзор, а што би све могло имати посљедице по потенцијална прекогранична кретања крви и крвних састојака.⁶ Такођер, повећана мобилност грађана ЕУ могу изазвати додатне проблеме за постизање циља достатне опскрбе крви и крвних састојака, јер промет људске крви и крвних састојака није чест преко државних граница, и постоје само мали број специфичних ситуација за које су закључени билатерални споразуми (епидемиолошка питања и грешке медицинских уређаја).⁷ У Уговору о функционирању Европске уније (*Treaty on the Functioning of the European Union*) наводи се да „одговорности држава чланица укључују управљање здравственим услугама и медицинском скрби“, а садашње директиве крви ЕУ нису довољно усмјерене према пацијентима или даваатељима крви, већ је њихов главни фокус на производе од крви тј. на

⁵ Смјернице за добру праксу укључене су у Водич за припрему, употребу и осигурање квалитете крвних састојака, Додатак Препоруци бр. Р (95) 15 Одбора министара о припреми, употреби и осигурању квалитете крвних састојака која је донесена 12. октобра 1995.године.

⁶ Gilles Folléa, Aranko Kari, *The revision of the European blood directives: A major challenge for transfusion medicine*, Transfusion Clinique et Biologique, Vol. 22, 2015.

⁷ Hannes Hansen-Magnusson, *Governance in the European union: the European Blood Directive as an evolving practice*, Clinics in Laboratory Medicine, Vol. 2, Issue 30, 2010.

European Commission, Health, Consumers Directorate-General, D4. Meeting of the competent authorities on blood and blood components, 2015 [Summary Report], Интернет: http://ec.europa.eu/health/blood_tissues_organs/docs/ev_20150415_mi_en.pdf, 13.01.2017.

прикупљање, испитивање, прераду, чување и промет људске крви и крвних састојака.⁸ Међутим, од објављивања ових директива (особито Директиве 2002/98/ЕЗ), дошло је до велике еволуције у мултидисциплинарном приступу оптимизацији скрби о пацијентима који би могли требати трансфузијско лијечење (*Patient blood management* – ПБМ),⁹ у чијем средишту је пацијент (бржи опоравак, мањи коморбидитет, нижу стопу смртности, краћи боравак у болници, ниже цијене и веће задовољство медицинском скрби пацијената као и здравственог особља),¹⁰ а с циљем оптимизације производа од крви на темељу објављивања основних принципа за трансфузијску медицину.¹¹ У овом раду осврнут ћемо се на важеће директиве које чине правни оквир ЕУ у области трансфузијског лијечења и неке критике које се упућују овим директивама, а које отежавају њихову имплементацију у националне законе држава чланица. Такођер, овај рад ће се бавити питањем и проблемима имплементација Директиве у законодавству Републике Србије. Прије 1994. године Европска унија (ЕУ) није активно судјеловала у изради и доношењу прописа о осигурању квалитета и сигурности крви и крвних састојака, осим усвајања двије одлуке Вијећа Европе 1987. године – једна је одлука о прихватању Европског споразума о размјени љековитих твари људског поријекла,¹² а друга о прихватању Споразума о размјени реагенса за

⁸ Део III, члан 278 (7) "Treaty Establishing a Constitution for Europe", *Official Journal* C310, Volume 47, 16 December 2004, Интернет: <https://www1.umn.edu/humanrts/instreet/econpart3art278.htm>, 01.01.2017.

⁹ *Patient Blood Management* (ПБМ) подразумева примјену специфичних медицинских и хируршких метода и поступака утемељених на знанственим чињеницама, усмјерених на искориштавање ресурса пацијентове властите крви, односно на избегавање примјене хомологне крви, у циљу постизања што бољег исхода лијечења за самог пацијента.

¹⁰ Aryeh Shander, Jonathan Waters, *Committee on Blood Management: Developments in Patient Blood Management*, American Society of Anesthesiologists, Vol.75. No.6. 2011, Интернет: <http://prosities-nvaws.homestead.com/pages.pdf>, 01.01.2017.

¹¹ WHO (Свјетска здравствена организација) је 2010. године на својој 63. Скупштини, службено прихватила стандарде и начела ПБМ-а и донијела смјернице о рационализацији и сигурности примјене крви и крвних састојака те о потреби стручног оспособљавања и едукације здравствених дјелатника у циљу имплементације метода и поступака бескрвне медицине, посебице примјене аутологне крви, као алтернативног трансфузиолошког приступа пацијенту, World Health Organization 63rd World Health Assembly, 2010 Geneva, Switzerland: WHA63.12 *Availability, safety and quality of blood products*. Интернет: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63-REC1/WHA63_REC1-en.pdf, 04.01.2017.

¹² "Council Decision 87/67/EEC of 26 January 1987 accepting on behalf of the Community the European Agreement on the Exchange of Therapeutic Substances of Human Origin", *Official Journal*, L 37, pp. 1, etc.

одређивање крвних група.¹³ Једини дио законодавства ЕУ који се односи на трансфузију крви била је Директива 89/381/ЕЕЦ која се односи на патентиране лијекове и утврђивање посебних одредби за лијекове добивене из људске крви или људске плазме.¹⁴ Према овој Директиви, производ који укључује као свој саставни дио твар која се, ако се одвојено користи, може сматрати лијеком који је састојак људске крви или људске плазме, или лијеком који је добивен из људске крви или људске плазме, као такав долази под законодавство Заједнице о лијековима. У каснијој Директиви 2001/83 / ЕЗ,¹⁵ која утврђује Кодекс Заједнице који се односи на лијекове за примјену код људи, пуна крв, плазма и крвне станице људског поријекла посебно су изузети из овог дјелокруга (Чл. 3 (6) Директиве 2001/83/ЕЗ).¹⁶ На састанку високих дужносника ЕУ у Адареу, у Ирској, одржаног у периоду од 4. до 6. септембра 1996. године, главно питање је било да се дефинира стратегија Заједнице везана за крв и крвне деривате са циљем побољшања сигурности у ланцу трансфузије крви (од даватеља крви до пацијента) и промоција њене самодовољности, тј. осигурање крви и компоненти крви у количини која омогућава да се из властитих извора задовоље све потребе за крвљу и компонентама крви у Европској заједници. Након овог састанка, Европска комисија сачинила је листу неопходних активности потребних за постизање ових циљева, а постигнут је и договор око сурадње међу државама чланицама да се развије стратегија сигурне крви.¹⁷ Као први корак, Европска комисија у

¹³ "Council Decision 87/68/EEC of 26 January 1987 accepting on behalf of the Community the European Agreement on the Exchange of Blood-grouping Reagents", *Official Journal*, L 37/30, pp. 30-30.

¹⁴ "Council Directive 89/381/EEC of 14 June 1989 extending the scope of Directives 65/65/EEC and 75/319/EEC on the approximation of provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action relating to proprietary medicinal products and laying down special provisions for medicinal products derived from human blood or human plasma", *Official Journal*, L 181, pp. 44-46.

¹⁵ "Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use", *Official Journal*, L 311, pp. 67-128.

¹⁶ „Пуна крв“ јесте једна доза крви прикупљена од даватеља крви у аникоагулантну отопину за прераду у крвне приправке за трансфузијско лијечење или даљњу прераду; „Плазма“ јест текући дио крви у којем се налазе крвне станице. Користи се у сврху лијечења или даљње прераде као свјеже замрзнута плазма, криопреципитат, плазма ослобођена криопреципитата, деривати плазме, у припреми мијешаних (поолираних) тромбоцита и за поновну суспензију еритроцита, замјенску трансфузију и перинаталну трансфузију.

¹⁷ Приопћење Комисије о сигурности крви и самодостатност у Европској унији. Видети: "Communication from the Commission on blood safety and selfsufficiency in the European Community (COM 94)", Brussels, 21.12.1994, стр. 652.

име Европског парламента позвала је да се Комисији доставе приједлози како би се развио одговарајући законски оквир за стратегију сигурности крви. Резултат је Препорука Вијећа 98/463/ЕЗ од 29. јуна 1998. о прикладности даваатеља крви и крвне плазме те о прегледу дониране крви у Европској заједници.¹⁸ Међутим, до јачања надлежности Европске уније у области јавног здравља долази склапањем Уговора из Амстердама 1997.г одине.¹⁹ Све до тада, Европска комисија није имала надлежност да усваја законодавство око квалитете и сигурности органа, крви и ткива.²⁰ Правни основ је добила тек на основу чл. 152 (4)(а) Уговора из Амстердама.²¹ Тек након двије године преговарања, лобирања, компромиса, Директива 2002/98/ЕЗ усвојена је 27. јануара 2003. године и објављена у Службеном листу Европске уније 8. фебруара 2003. године.

2) МЕРЕ ЕУ – ДИРЕКТИВА 2002/98/ЕЗ

Директива 2002/98/ЕЗ донијета је на основу чл. 152 Амстердамског уговора из 1997. године. Чл. 152 (5) Уговора из Амстердама (који је садашњи члан 168. Уговора о функционирању Европске уније) уводи принцип супсидијарности и ексклузивну надлежност држава чланица у погледу заштите јавног здравља. Наиме, Унија ће поштовати надлежности држава чланица које су одговорне за финансирање, организирање, управљање и функционирање здравствених услуга као и за креирање националних политика у овој области.²² Ове мјере не утјечу на националне одредбе о донацијама крви или медицинској употреби органа и крви. Уговор из

¹⁸ "Council Recommendation of 29 June 1998 on the suitability of blood and plasma donors and the screening of donated blood in the European Community", *Official Journal*, L 203, pp. 14-26.

¹⁹ Roscam Abbing Henriette, Public Health in the Treaty of Amsterdam (Treaty on the European Union), *European Journal of Health Law*, Vol. 5, issue 2, 1998, pp. 171-175

²⁰ Mossialos Elias, Permanand Govin, Baeten Rita, Hervey Tamara, *Health systems governance in Europe: the role of European Union law and policy*, Part of Health Economics, Policy and Management, Cambridge University Press, 2010.

²¹ "Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts", *Official Journal*, C 340, 10 November 1997.

²² Принцип супсидијарности уведен је Споразумом из Маастрихта, када му је дат значај опћег начела, за сва питања која не спадају у искључиву надлежност Заједнице, тј. спадају у конкурентну надлежност. Према овом принципу, када су у питању области које нису у искључивој надлежности Уније, она интервенира само у оној мјери у којој циљеви разматране акције не би могли бити на задовољавајући начин остварени од стране држава чланица.

Амстердама лимитирао је домашај Директиве 2002/98/ЕЗ, будући да Европска комисија не може доносити одредбе везане за заштиту здравља и добробит даватеља крви (укључујући одредбе Заједнице о начину извјештавања о озбиљним штетним догађајима и озбиљним штетним реакцијама који се могу довести у везу са даривањем крви), нити може доносити одредбе везане за добру праксу клиничке трансфузије крви.²³ Европска комисија може само да налаже поступке Заједнице везане за извјештавање о озбиљним непожељним или неочекиваним догађајима или реакцијама који су посљедица прикупљања крви или крвних састојака. Директива 2002/98/ЕЗ је полазна основа хармонизације и стандардизације система трансфузије крви у земљама ЕУ, а смисао њеног доношења био је постављање високих стандарди квалитете и сигурности за прикупљање, испитивање, прераду, чување и промет људске крви и крвних састојак од даватеља крви до пацијента. Главни смисао Директиве 2002/98/ЕЗ био је да се увјери јавност да су људска крв и крвни састојци који се добивају од даватеља крви држављана чланица, у складу са захтјевима квалитете као и у њиховој земљи. У преамбули Директиве 2002/98/ЕЗ наводи се да се без обзира на намјену, обезбиједи успоређива квалитета и сигурност крви и њезиних састојака у цијелом трансфузијском ланцу држава чланица (Директива 2002/98/ЕЗ, преамбула пар. 3). Директива 2002/98/ЕЗ уређује сљедећу материју: прикупљање и испитивање људске крви и крвних састојака, без обзира на њихову намјену, те њихову прераду, чување и промет када је намијењена за трансфузију; овлаштене здравствене установе, болничко трансфузијске јединице те друге установе произвођаче лијекова из крви и плазме; одређене дјелатности болничке банке крви; квалификације и одговарајуће стручно оспособљавање особља које је изравно укључено у прикупљање, испитивање, прераду, чување и промет крви и крвних састојака; чување, документирање, утврђивање поријекла, поступака организованог надзора ради прикупљања и процјене информација о непожељним или неочекиваним догађајима или реакцијама који су посљедица прикупљања крви или крвних састојака; складиштење, транспорт, промет, заштиту и тајност свих података везаних уз здравље. Директива 2002/98/ЕЗ не регулира трансфузијски ланац држава чланица (кориштење компоненти крви и добру клиничку праксу у области трансфузивне медицине). Директива 2002/98 / ЕЗ је сложен дио законодавства Европске Заједнице (често назива се и “мајка” или “срце” Директива, а подржана је од стране три комисијске проведбене (кћери) Директиве – Директиве 2004/33/ЕЦ која се односи се на техничке препоруке; Директиве 2005/61/ЕЗ која се односи захтјеве за сљедивост и *hemovigilance* (обавијести о озбиљним штетним реакцијама и догађајима) и Директиве 2005/62/ЕЗ која се односи се на систем квалитета крвних усанова). То није

²³ Elias Mossialos, Willy Palm, *The European Court of Justice and the free movement of patients in the European Union*, International Social Security Review, Vol. 56, 2003, p. 3.

чудно имајући у виду околности под којима је започет рад на овој Директиви, и треба је проматрати у контексту консензуса који је постигнут између здравствених и техничких стручњака, регулатора и влада из изворних 15, а потом 25 држава чланица прије коначне редакције текста. Да би се постигао консензус о коначном тексту Директиве на нивоу ЕУ, државе чланице морале су направити компромисе за уређивање различитих трансфузијских система европских земаља,²⁴ укључујући и питања услуга које се односе на трансфузију, а које на различите начине и у различитом обиму пружају велике здравствене установе и мале болнице. Директива 2002/98/ЕЗ је обавезујућа како за земље чланице ЕУ, тако и за државе кандидаткиње за чланство у ЕУ за успостављање ефикасног система трансфузијске дјелатности којим се осигурава квалитетна и сигурна крв, и све оне су у обавези да организирају своје услуге крви у складу са наведеним директивама, смјерницама WХO и препорукама ЕК.²⁵ Директива има 33 уводне одредбе, 34 оперативна члана и четири анекса. Уводне одредбе дефинирају релевантне појмове и дају увид и боље разумијевање Директиве. Чланови су правно обавезујуће одредбе и групирани су у десет поглавља.

²⁴ Трансфузиони системи европских земаља хетерогени су на административном, организационом, медицинском и знанственом нивоу.

²⁵ Препоруке ЕК: No.R(88) 4 Препорука се односи на одговорност носилаца здравствене власти у области трансфузије крви; No.R(95)14 Препорука се односи на заштиту давалаца и прималаца крви приликом давања, односно, примања крви; No.R(95)15 Препорука садржи технички анекс са водичима за припрему, употребу и обезбеђење квалитета компонената крви (ова препорука је најшире примијењена и иновира се сваке године); Препоруке ЕК: No.R(96)11 Препорука се односи на документацију и чување података који гарантирају праћење трага сваке јединице крви /продукта (traceability) посебно у болницама; No.R(98)2 Препорука се односи на осигурање матичних ћелија хематопоезе; No. R(98)10 Препорука се односи на употребу хуманих еритроцита за препарацију супстанци које преносе кисик; No.R(2001) 4 Препорука се односи на превенцију могуће трансмисије варијанте Creutzfeldt – Јакобове болести путем трансфузије крви; No. R(2002)11 Препорука се односи на улогу болница и клиника у вези оптималне примјене крви/продуката; No.R(2003)11 Препорука се односи на процедуре инаktivације патогена који се могу пренијети крвљу/продуктима; No. R(2004) 8 Препорука се односи на банке аутологне пупчане крви; No.R(2004)18 Препорука се односи на едукацију сестара за област трансфузионе медицине; No.R(2004)19 Препорука се односи на критерије за ауторизацију установа за трансплантације органа; No.R(2005)11 Препорука се односи на улогу и обуку стручњаке одговорних за донирање органа (за трансплантацију “координатори донаторски”); No. R(2006)15 Препорука о одбора министара држава чланица позадини, функцији и одговорности националне организације за трансплантацију; No.R(2006)16 Препорука о одбора министара држава чланица о на унапјеђење квалитете програма донирања органа. Интернет: <https://www.edqm.eu/en/organ-transplantation-recommendations-resolutions-74.html>

Четири анекса одређују техничке спецификације (два облика извјештавања које крвне установе требају дати надлежном тијелу у сврху именовања, одобравања, акредитирања или издавања дозволе за њихов рад као и извјешће о активности здравствене (крвне установе) из претходне године, увјете означавања крвног састојка и основне увјете испитивања за дозе крви и плазме). Велики проблем у постизању консензуса између држава чланица око дефиниција наведених у Директиви настао је из разлога што неке земље чланице нису пристајале на поступак именовања, одобравања, акредитацију или лиценцирање примјењив на болничке банке крви, будући да би задатак за примјену прописаних мјера инспекције и контроле био превелик. Свака држава чланица мора одредити надлежно тијело/ла одговорно за имплементацију захтјева из Директиве 2002/98/ЕЗ и осигурати да једино одговорна/надлежна /акредитирана/ лиценцирана крвна установа преузме дјелатности везане за прикупљање и испитивање људске крви и крвних састојака (Чл. 4 и 5 Директиве 2002/98/ЕЗ)

3) САДРЖАЈ - ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ДИРЕКТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О КРВИ И КРВНИМ САСТОЈЦИМА

Чл. 20 Директиве 2002/98 / ЕЗ о добровољном и неплаћеном давању крви (*Voluntary and unpaid blood donation* – ВУД) одређује да државе чланице подузимају све потребне мјере за потицање добровољног и неплаћеног давања крви с циљем осигуравања да се крв и крвни састојци, у мјери у којој је то могуће, прикупљају таквим давањем. Узимајући у обзир потенцијалне штетне посљедице, како за донаторе тако и пацијенте, у случају непоштовања етичких принципа на које се “добровољно и неплаћено давање крви” ослања, било би пожељно да се промичу начела добровољности, бесплатности, анонимности, солидарности и самодовољности у опскрби становништва крвним приправцима путем добровољног и неплаћеног давања крви.²⁶ Ово би допринијело бољем усклађивању са етичким принципима, почевши од достојанства даватеља крви до забране да људско тијело и његови дијелови као такви постану извор финансијске зараде, као што је наведено у Европској конвенцији о људским правима и биомедицини (Конвенција из Овиједа)²⁷ и

²⁶ Mark L. Flear, Anne-Maree Farrell, Tamara K. Hervey, *European Law and New Health Technologies*, Oxford University Press, 2013, p. 213.

²⁷ Конвенција из Овиједа усвојена је 19. новембра 1996, а ступила је на снагу 1.12.1999. године. Конвенција обавезује да се поштује и штити хумана суштина људског бића у случајевима сукоба са научним достигнућима који би имали карактер злоупотреба знања из области биомедицине. Државе потписнице ове Конвенције сугласиле су се да је неопходно штитити људска права, фундаменталне слободе, дигнитет и идентитет људског бића.

Повећи о темељним правима ЕУ у Ници.²⁸ Већина држава чланица ЕУ не плаћају даватеље крви и не постоји нити једна земља у Европи са искључивим системом прикупљања крви чији је циљ “профит”. Међутим, у одређеним државама чланицама ЕУ, као што су Аустрија и Њемачка, плазма и одређене донације пуне крви се компензирају или се надокнађују трошкови.²⁹ Међународна тијела, као што су Вијеће Европе, ВХО, Црвени крст/Црвени полумјесец, заузимају становиште да даватељи крви и крвне плазме не би требали бити компензирани.³⁰ Један од главних разлога за ово становиште је сугестија да би клинички даватељи крви, који су за то примили надокнаду, вјеројатно имали веће разлоге да сакрију потенцијалне опасности од крви које донирају, укључујући могућност серопозитивних даватеља крви. Предмет жестоке расправе и различитих ставова годинама је контрадикторност између “добровољног и неплаћеног давање крви” и давања крви које се наплаћује, и до сада је спријечен консензус да “добровољно и неплаћено давање крви” постане обавезно. Декларирани централни мотиватор за даривање крви је алтруизам и људска солидарност, а давање крви за новчану накнаду је врста пословно-трговачког односа. Даватељи крви због материјалне награде (или бенефиција које ће остварити на основу даривања крви), често прешућују важне податке о свом здравственом стању, давање крви може нарушити њихово здравље, а само кориштење њихове крви за лијечење може погоршати стање болесника. На основу проведених истраживања, показало се да је крв прикупљена од добровољних даватеља крви сигурнија и да постоји знатно мањи процент реактивности на резултате тестирања на трансмисивне болести (хепатитис типа Б, хепатитис типа Ц, ХИВ и сифилис) у односу на плаћене даватеље крви.³¹ Поред тога, плаћањем давања крви није могуће мотивирати довољан број особа за давање крви, а самим плаћањем даватеља крви није могуће увијек осигурати потребно трансфузијско лијечење свим болесницима. Такођер, свака доза крви или крвног приправка има одређену цијену, и погрешно је мишљење да крвни приправци којима се лијечи болесник

²⁸ “Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: First report on the application of the Blood Directive”, Brussels 19.6.2006. Интернет: http://ec.europa.eu/health/ph_threats/human_substance/documents/blood_com_0313_en.pdf, 09.01.2017.

²⁹ Von Auer Friedger, *Payment for blood donations in Germany*, British Medical Journal, vol 310, issue 6976, 1995, p. 399.

³⁰ *Guide to the preparation, use and quality assurance of blood components*, Council of Europe, The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Интернет: <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/health/blood-services/global-action-towards-100-per-cent-voluntary-non-remunerated-blood-donation/>

³¹ Gilles Folléa, *Donor compensation and remuneration - is there really a difference?*, ISBT Science Series, Vol.11. Issue S1, 2016.

требају бити бесплатни само из разлога што добровољни даватељи бесплатно дају своју крв. Добровољни давањел поклања болеснику своју крв или крвне састојке, али постоје трошкови низа поступака којима се дарована крв испитује и припрема за сигурну и дјелотворну трансфузију болесницима. Данас је опће прихваћен став да крв и крвна плазма требају бити даривани, а не продавани. Такођер, постојећи облици компензације донатора крви и крвне плазме нису у складу са алтруистичним донацијама крви (етички се сматрају упитним), и њих треба замијенити са облицима накнаде који би били у складу са алтруистична донацијама крви (етички прихватљивим).³² Према извјештају Европске комисије из 2015.године, као и на основу онога што је наведено у разговорима између представника Интернационалне асоцијације за фракционирање плазме (*International Plasma Fractionation Association* – ИПФА),³³ *Plasma Protein Therapeutics Association* – ППТА, и представника Одбора за биоетику Вијећа Европе (*Committee on Bioethics* – ДХ-БИО)³⁴ тима Свјетске здравствене организације (*World Health Organization* – WHO)³⁵, такав консензус се може постићи.³⁶ Ово би свакако помогло да се даље развија „добровољно и неплаћено давање крви“ као најбољи начин да се обезбиједи сигурна и одржива опскрба крви и крвне плазме, а како би се задовољиле потребе пацијената и осигурала сигурна и одржива популација даватеља крви.

Размјена информација

Према чл. 25 Директиве 2002/98/ЕЗ, Комисија ће одржавати редовите састанке с надлежним тијелима која су именовале државе чланице, делегацијама стручњака из крвних установа и осталим укљученим странама ради размјене информација о искуству стеченом с обзиром на примјену ове Директиве. Од 2014. године, нити један стручњак за ово подручје из здравствених установа није позван на редовите састанке ДГ САНТЕ при Европској Комисији (*National competent Authorities on Blood and Blood Components*).³⁷ Као што је приказано у

³² Вијеће за биоетику (Nuffield Council on Bioethics), Интернет: <http://nuffieldbioethics.org/project/donation/> 04.01.2017.

³³ Интернет: <http://www.ipfa.nl/>, 30.12.2016.

³⁴ Интернет: <http://www.coe.int/en/web/bioethics/dh-bio>, 30.12.2016.

³⁵ Интернет: <http://www.who.int/en/>, 30.12.2016.

³⁶ “An EU-wide overview of the market of blood, blood components and plasma derivatives focusing on their availability for patients. CreativeCeutical Report, revised by the Commission to include stakeholders' comments“, 2015, Интернет: http://ec.europa.eu/health/blood_tissues_organs/docs/20150408_cc_report_en.pdf, 30.12.2016.

³⁷ Folléa Gilles, Kari Aranko, Kari Aranko, *The revision of the European blood directives: A major challenge for transfusion medicine*, Transfusion Clinique et Biologique, Vol. 22, 2015.

измјенама и допунама ЕУ Директиве 2004/33/ЕЗ у погледу критерија за привремено одбијање даватеља алогеничних доза крви, тренд ограничавања консултација са националним надлежним тијелима и изостанак консултирања стручњака из здравствених (крвних) установа је проблематично.³⁸ То је особито видљиво у односу на очекивану ревизију директива ЕУ о крви и крвним састојцима. У државама ЕУ, стручњаци здравствених (крвних) установа системски су консултирани прије мијењања регулативе везане за крв, тако да могу допринијети квалитети, сигурности, учинковитости и исплативости нових прописа о крви, као и унапрјеђењу донаторских база података које би требале бити поуздане, стабилне, доступне, ажуриране са осигураним високим нивоом података као и осигурана сигурност даватеља и пацијента. Имајући то на уму, од великог је значаја да чл. 25 Директиве 2002/98/ЕЗ остане непромијењен и да се врше повремене провере његове примјене.

Језик

Неке недоследности у тумачењу различитих пријевода директиве узроковале су потешкоће у самом разумијевању у примијени. Заиста је истинит коментар да је неопходна добра сурадња између правних и медицинских стручњака како би се осигурало да је „дух“ закона (Директиве) испоштован приликом расправљања о правном тумачењу текста.³⁹ Један примјер проблема језичног и правног тумачења текста директиве је француско искуство када се покушало увести потписан информиран пристанак прије давања крви.⁴⁰ Културолошки, концепт информисаног пристанка мало је познато у Француској и често генерално погрешно схваћен међу популацијом. Перцепција од стране удружења француских даватеља крви је да потпис даватеља крви имплицира личну одговорност самог даватеља. Ово је довело до њиховог потпуног одбијања захтјева Директиве за информације које треба добити од даватеља, а које укључују и потпис даватеља крви. Увођење ове одредбе Директиве у француско законодавство узроковало је велике потешкоће и било је потребно 18 мјесеци интензивног дијалога удружења добровољних даватеља

³⁸ “Commission Directive 2014/110/EU of 17 December 2014 amending Directive 2004/33/EC as regards temporary deferral criteria for donors of allogeneic blood donations”, *Official Journal*, L 366, pp. 81-82.

Раздобље одбијања за потенцијалне даватеље је у трајању од 28 дана након напуштања подручја на којем траје преношење вируса Западног Нила на људе.

³⁹ Patricia W, Iyer, Barbara J. Levin, Mary Ann Shea, *Medical Legal Aspects of Medical Records*, Lawyers & Judges Publishing Company, Inc., 2006.

⁴⁰ Alain Beauplet, Crémi ourbil, Jean-Marc Ouazan, *Transfusion medicine: The French model, Établissement français du sang*, John Libbey Eurotext, 2013.

крви, надлежних тијела и Министарства здравства у Француској да би се превладао овај проблем. Други примјер је употреба одређене терминологије у Директивама. Примјера ради, Директива 2005/62/ЕЗ одређује да „податке о подобности даватеља и коначну оцјену мора потписати квалифицирани здравствени дјелатник“ (Директива 2005/62/ЕЗ, прилог 6, 6 (1) став 3) Ова одредба је наишла на правну слијепу улицу у Великој Британији, будући да према тамошњој терминологији то може означавати само регистрираног лијечника или медицинску сестру. Строго тумачење ове дефиниције у закону Велике Британије би узроковало да је готово немогуће да се и даље користи организирано мобилно прикупљање крви без запошљавања много више лијечника и медицинских сестара. Већина рутинског одабира даватеља и само прикупљање крви врше обучени здравствени помоћници под надзором лијечника и/или медицинске сестре. Да би се превладала ова аномалија у закону Велике Британије, у Директиви 2013/55/ЕЗ употребљава се појам „квалифицирани здравствени професионалац“ који обухвата и обучене помагаче даватеља скрби.⁴¹ Други примјери проблема приликом тумачења директива појављују се приликом њихове имплементације, и то ће захтијевати сурадњу и дијалог између правника, надлежних тијела и министарстава здравства како би се постигао задовољавајући закључак. Референтни језик правних прописа ЕУ је енглески и сви пријеводи морају бити једнозначни, недвосмислени и терминолошки усуглашени. Таква се једнозначност може постићи само досљедном и уједначеном употребом договорене правне и друге стручне терминологије, а преведене верзије текста треба провјерити са основним изворним текстом.

Људски и финансијски ресурси

Поједине државе чланице ЕУ наилазе на потешкоће да у потпуности имплементирају ове директиве због ограничених средстава и радне снаге. Ово се посебно односи на захтјев у погледу инспекцијских и мјера контроле, које требају проводити обучени и искусни службеници који представљају надлежна тијела, како би се осигурала усклађеност крвних установа с одредбама директиве о тзв. доброј произвођачкој пракси (*Good Manufacturing Practice* – ДПП). Европска комисија бавила се овим питањем, а као резултат рада Комисије сачињен је приручник под називом „Европских систем за инспекцију крвних установа“ (*European Blood Inspection System* – ЕубИС).⁴²

⁴¹ “Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications”, *Official Journal* L 354, pp. 132-170.

⁴² “Common European Standards and Criteria for the Inspection of Blood Establishments Reflecting European good practice within the area addressing the quality and safety of

Главни циљ ЕуБИС-а је успостављање методологије за инспекцију здравствених установа на темељу захтјева директива Европске комисије који се односе на осигуравање квалитете и сигурности крви и крвних састојака. Раздвајање активности између установа које обављају дјелатности у вези са крвљу и болничких банака крви је створило потешкоће због низа различитих рјешења у Европи приликом дистрибуције крви и/или компоненти крви (трансфузиолошка дјелатност). Директивом 2002/98/ЕЗ одређују се два типа здравствених установа у оквиру националног система за трансфузију крви и то: здравствене установе које су одговорне за било који начин прикупљања и испитивања људске крви, без обзира на њихову намјену, те њихову прераду, чување и промет када су намијењени трансфузији (крвне установе) и здравствене установе које су усмјерене на активности везане за лијечење пацијената, које чувају и стављају у промет, а могу и проводити тестове компатибилности крви искључиво за употребу унутар болнице, укључујући и обављање болничке трансфузијске дјелатности (болничке банке крви), (Чл. 3 став е и ф Директиве 2002/98/ЕЗ). Строга би интерпретација била да свака болничка банка крви која не предузима ништа више осим прикупљања и испитивања људске крви и крвних састојака и/или припрему, чување и промет људске крви и крвних састојака када је намијењена за трансфузију у болничком објекту мора бити регистрирана као крвна установа уз претходну инспекцијску провјеру надлежног тијела. Такођер, трансфузија крви организира се у државама чланицама на националној разини или на децентрализиран начин, с регионалним крвним центрима и организацијама. Примјера ради, организацију добровољног даривања крви у Њемачкој проводе четири организације као што су: 1. сервис за трансфузију крви Црвеног крста (*Deutsches Rotes Kreuz* – ДРК; *Bayerisches Rotes Kreuz* – БРК), 2. Универзитетске медицинске болнице/ школе и локалне болнице организоване као њемачка удружења Центри за трансфузијску медицину (*Arbeitsgemeinschaft der Ärzte staatlicher und kommunaler Bluttransfusionsdienste* – СтКБ), 3. Приватне комерцијалне банке крви у приватном власништву, организоване као удружење независних услуга даривања крви (*Verband Unabhängiger Blutspendedienste* – ВУБД), 4. *Plasmapheresis* центри фармацеутске индустрије.⁴³ У Француској је од 2000. године, ЕФС (*Etablissement Français du Sang*) био једини оператер трансфузије крви и задужен за цјелокупан трансфузијски ланца за цијелу територију Француске. Он се налази под надлежношћу Министарства здравства и присутан је у цијелој земљи. Институт за трансфузију крви у

blood”, Интернет: http://www.eubis-europe.eu/_pdf/DINA5_EUBIS_Part_A_Guidelines_Edition_01_FN-7.pdf, 01.01.2017.

⁴³ “Structure and focus of the German Red Cross Blood Transfusion Service Baden Württemberg – Hessia and its affiliates”, Интернет: https://www.blutspende.de/en/_files/structure.pdf, 02.01.2017.

Француској има задатак да прикупља крв добровољних давалаца, врши биолошку процјену узорака крви, као и да припрема промет крви и крвних састојака.⁴⁴ Најтеже подручје је тумачење начина производње крвних састојака. Према правном тумачењу, прерада крви је сваки поступак након издавања крви за употребу из здравствене установе који може промијенити квалитету крвних састојака прије трансфузије пацијенту. Ти поступци укључују пријеоперацијску донацију аутологне крви,⁴⁵ зрачење еритроцита и тромбоцита, обраду (раздвајање и испирање компоненти крви), прикупљање криопреципитата⁴⁶ и бијелих крвних зрнаца за клиничку употребу. Ако било која болничка банка крви жели наставити са било којом од ових активности, онда мора бити регистрирана као здравствена установа и бити предмет инспекције и издавања дозвола за ове врсте поступака.

Претјераност техничких увјета

Постоје различита мишљење између држава чланица ЕУ око обима техничких увјета које садрже директиве. За земље са већ донесеним законима и добро уређеним системима друштвених, скупних и индивидуалних мјера и активности на подручју планирања, прикупљања, тестирања, производње, чувања и расподјеле крвних састојака, превише техничких детаља може се сматрати као врста ограничења, док за друге земље велики број техничких детаља може бити од помоћи приликом имплементације директива у националне законе. Нова Директива 2016/1214/ЕЗ прописује да Комисија, заједно са стручњацима из држава чланица, активно судјелује у поступку чији је циљ измјена смјерница за добру праксу у складу с најновијим знанственим и техничким поступцима, а тај поступак требао би водити рачуна о знанственом напретку у детекцији, деактивацији и елиминацији патогена који се могу пренијети трансфузијом. Ограничење ове Директиве би могло бити приликом потребе да се позове Регулаторни одбор Комисије који треба да измијени или ажурира неке детаље техничких увјета наведених у Директиви

⁴⁴ "L'Etablissement français du sang", Интернет: <https://www.dondusang.net/rewrite/heading1/758/efs.htm?idRubrique=758>, 10.01.2017; "European Blood Alliance France", Интернет: <http://www.europeanbloodalliance.eu/membership/france/>, 10.01.2017.

⁴⁵ Пријеоперацијска донација аутологне крви облик је аутологне трансфузије и састоји се од узимања крви или крвних елемената од болесника-донора и припрему крвних припремака намијењених за трансфузијско лијечење истог болесника. Циљ примјене овакве трансфузије је спрјечавање пријеноса вирусних болести и избегавање низа других могућих компликација које се могу јавити у склопу трансфузије алогене крви.

⁴⁶ Криопреципитат је припремак који се добије након прикупљања крви или плазме која се кратко након времена узимања замрзне, а затим поступним одмрзавањем приказује као талог у плазми.

у складу са напретком знанствених и техничких поступака и технологије. Међутим, уколико би оцјена Регулаторног одбора трајала предуго, онда постоји потенцијал за штетан утјецај на стандарде квалитете и сигурности за прикупљање, испитивање, прераду, чување и промет људске крви и крвних састојака и њихове прилагодбе техничком и знанственом напретку. Иако је главни циљ ових директива да осигурају исте високе стандарда квалитете и сигурности за прикупљање, испитивање, прераду, чување и промет људске крви и крвних састојака за све пацијенте у цијелој ЕЗ, неопходно је постићи оптимални приступ у регулирању техничких увјета који су неопходни приликом имплементације директива.

Правно тумачење и санкције

Један од главних проблема приликом израда текста директива за здравствене стручњаке било је непознавањем поступка усвајања директива. За већину здравствених стручњака, њихово досадашње искуство састоји се од формулације смјерница, а садржај директива се у великој мјери темељи на Препоруци No.R(95)15 која садржи технички анекс са водичима за припрему, употребу и осигурање квалитета компонената крв.⁴⁷ Многи од здравствених стручњака ЕУ били су укључени у формулирање наведене Препоруке која је постојала у свом најранијем облику од 1986. године и која се почев од 2002. године иновира сваке године. Прије развоја директива Европске уније, ова Препорука била је „Буквар“ за већину европских земаља као и других дијелова свијета (Океанија и Јужна Африка) и сматрало се да представља посљедње достигнуће у осигурању квалитета компонената крви. Пријевод смјерница ЕК у пракси захтијева тумачења стручњака за трансфузију крви како би их претворили у протоколе и процедуре. Насупрот томе, пријевод директива ЕУ у национално право и праксу захтијева правне стручњаке да тумаче појмове и дефиниције и да утврде што може или не може бити учињено и тко би требао бити надлежан за те дјелатности. Друга велика разлика између препоруке и директива огледа се у томе што је свако чињење и нечињење које није у складу са директивама инкриминирано дјело и подлијеже одређеним санкцијама. У неким државама чланицама те санкције могу укључивати суспензију или повлачење именовања, одобрења /акредитације или дозволе здравственој установи за обављање одређених послова трансфузијске дјелатности. Практичности овакве врсте санкција повлачи питање да ли ће се очувати стандард квалитете и сигурности људске крви и крвних састојака у случају да здравствена установа изгуби лиценцу за рад. Одговор на ово питање је да ће стандард квалитете и сигурности људске крви и крвних састојака бити очуван,

⁴⁷ “Council of Europe: Recommendation NO.R(95)15 Guide to the Preparation, Use and Quality Assurance of Blood Components”, 13th edn. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2007.

али ће бити изгубљен континуитет опскрбе крвљу и крвним састојцима. Битно је да надлежна тијела не изгубе из вида чињеницу да је циљ директива побољшати стандарде квалитета и сигурности за прикупљање, испитивање, прераду, чување и промет људске крви и крвних састојака за све пацијенте. Дио који спада под термин „сигурна крв“ укључује и опскрбу крвљу и крвним састојцима, а надлежна би тијела можда требала направити процјену ризика/корисности за пацијента приликом утврђивања правила о санкцијама када се током инспекције утврди да здравствена установа не задовољава захтјеве из директива. Ови типови контролних мјера захтијевају константан дијалог између здравствених установа и надлежних тијела како би се избјегле негативне посљедице за пацијенте.

4) ИЗВОРИ

An EU-wide overview of the market of blood, blood components and plasma derivatives focusing on their availability for patients. CreativeCeutical Report, revised by the Commission to include stakeholders' comments, 2015. Интернет: http://ec.europa.eu/health/blood_tissues_organs/docs/20150408_cc_report_en.pdf

Beauplet Alain, Courbil Rémi, Ouazan Jean-Marc, Transfusion medicine: The French model, *Établissement français du sang*, John Libbey Eurotext 2013.

Common European Standards and Criteria for the Inspection of Blood Establishments Reflecting European good practice within the area addressing the quality and safety of blood, Интернет: http://www.eubiseurope.eu/_pdf/DINA5_EUBIS_Part_A_Guidelines_Edition_01_FN-7.pdf

Council of Europe, Guide to the preparation, use and quality assurance of blood components – 18th Edition; Pogedati: The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Интернет: <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/health/blood-services/global-action-towards-100-per-cent-voluntary-non-remunerated-blood-donation/>

Council of Europe: Recommendation NO.R(95)15 Guide to the Preparation, Use and Quality Assurance of Blood Components, 13th edn. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2007.

Council Decision 87/67/EEC of 26 January 1987 accepting on behalf of the Community the European Agreement on the Exchange of Therapeutic Substances of Human Origin - *Official Journal*, L 37.

Council Decision 87/68/EEC of 26 January 1987 accepting on behalf of the Community the European Agreement on the Exchange of Blood-grouping Reagents - *Official Journal*, L 37/30.

Council Recommendation of 29 June 1998 on the suitability of blood and plasma donors and the screening of donated blood in the European Community, *Official Journal*, L 203.

- Commission Directive 2004/33/EC of 22 March 2004 implementing Directive 2002/98/EC of the European Parliament and of the Council as regards certain technical requirements for blood and blood components, *Official Journal* L 91.
- Council Recommendation of 29 June 1998 on the suitability of blood and plasma donors and the screening of donated blood in the European Community, *Official Journal*, L 203.
- Commission Directive 2004/33/EC of 22 March 2004 implementing Directive 2002/98/EC of the European Parliament and of the Council as regards certain technical requirements for blood and blood components, *Official Journal* L 91.
- Commission Directive 2005/61/EC of 30 September 2005 implementing Directive 2002/98/EC of the European Parliament and of the Council as regards traceability requirements and notification of serious adverse reactions and events, *Official Journal* L 256.
- Commission Directive 2014/110/EU of 17 December 2014 amending Directive 2004/33/EC as regards temporary deferral criteria for donors of allogeneic blood donations, *Official Journal* L 366.
- Communication from the Commission on blood safety and selfsufficiency in the European Community (COM 94) Brussels 21.12.1994.
- Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use, *Official Journal*, L 311.
- Directive 2002/98/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 setting standards of quality and safety for the collection, testing, processing, storage and distribution of human blood and blood components and amending Directive 2001/83/EC, *Official Journal* L 033.
- Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications, *Official Journal*, L 354.
- Directive 89/381/EEC of 14 June 1989 extending the scope of Directives 65/65/EEC and 75/319/EEC on the approximation of provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action relating to proprietary medicinal products and laying down special provisions for medicinal products derived from human blood or human plasma, *Official Journal*, L 181.
- Directive 2005/62/EC of 30 September 2005 implementing Directive 2002/98/EC of the European Parliament and of the Council as regards Community standards and specifications relating to a quality system for blood establishments, *Official Journal* L 256/41.
- Directive 2016/1214 of 25 July 2016 amending Directive 2005/62/EC as regards quality system standards and specifications for blood establishments, *Official Journal* L 199.

- European Commission, Health, Consumers Directorate-General, D4.Meeting of the competent authorities on blood and blood components, 2015 [Summary Report]
- Flear, Mark L., Farrell, Anne-Maree, Hervey, Tamara K., *European Law and New Health Technologies*, Oxford University Press, 2013
- Folléa, Gilles, *Donor compensation and remuneration - is there really a difference?*, ISBT Science Series, Vol. 11. Issue S1, 2016.
- Folléa, Gilles, Kari, Aranko, *The revision of the European blood directives: A major challenge for transfusion medicine*, Transfusion Clinique et Biologique, Vol. 22, 2015.
- Hansen-Magnusson, Hannes, *Governance in the European union: the European Blood Directive as an evolving practice*, Clinics in Laboratory Medicine, Vol. 2, Issue 30, 2010.
- Iyer, Patricia W., Levin, Barbara J., Shea, Mary Ann, *Medical Legal Aspects of Medical Records*, Convention for the protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine , Treaty No.164, Oviedo, 04/04/1997.
- Mossialos, Elias, Palm, Willy, *The European Court of Justice and the free movement of patients in the European Union*, International Social Security Review, Vol. 56, 2003.
- Mossialos, Elias, Permanand, Govin, Baeten, Rita, Hervey, Tamara, *Health systems governance in Europe: the role of European Union law and policy*, Part of Health Economics, Policy and Management, Cambridge University Press 2010.
- Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: First report on the application of the Blood Directive. Brussels 19.6.2006. Интернет: http://ec.europa.eu/health/ph_threats/human_substance/documents/blood_com_0313_en.pdf
- Roscam Abbing, Henriette, *Public Health in the Treaty of Amsterdam (Treaty on the European Union)*, European Journal of Health Law, Vol. 5, issue 2, 1998.
- Shander, Aryeh, Waters, Jonathan, *Committee on Blood Management: Developments in Patient Blood Management*. American Society of Anesthesiologists, Vol. 75. No. 6. 2011.
- Treaty Establishing a Constitution for Europe, *Official Journal* C310, Volume 47, 16 December 2004.
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *Official Journal*, C 340, 10 November 1997.
- Von Auer, Friedger, *Payment for blood donations in Germany*, British Medical Journal, vol 310, issue 6976, 1995.
- World Health Organization 63rd World Health Assembly, 2010 Geneva, Switzerland: WHA63.12 Availability, safety and quality of blood products, Интернет: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63-REC1/WHA63_REC1-en.pdf
- „Закон о трансфузиолошкој делатности“, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Трансфузиолошка дјелатност у Републици Србији има дугу историју. Закон о трансфузиолошкој дјелатности усвојен је 2009. године и њиме се утврђује начин, поступак, увјети, организација и надзор над обављањем трансфузиолошке дјелатности на територији Републике Србије. Главни циљ доношења овог Закона био је унапређења трансфузиолошке делатности у Републици Србији, као и хармонизација са директивама и стандардима Европске уније у области планирања, прикупљања, тестирања, прераде крви и компонената крви (без обзира на њихову намјену), препорукама Свјетске здравствене организације о постављању стандарда квалитета и безбједности у прикупљању, тестирању, преради, чувању, управљању и дистрибуцији крви и компонената крви, као и техничким смјерницама о припреми, кориштењу и обезбјеђењу квалитета компонената крви. Без обзира на активности законодавца, трансфузиолошка дјелатност у Републици Србији сучена је бројним проблемима као што су: застарјела и неодговарајућа законска регулатива неусаглашена са прописима Европске уније и добром европском праксом, проблеми у постизању националне самодовољности тј. обезбјеђивања довољних количина безбједне крви за потребе становништва из сопствених извора, неадекватни информациони системи, неефикасан систем комуникације, непостојање националне базе података добровољних давалаца крви, као и смањење добровољног давалаштва крви. На основу наведених разлога као и потребом да се осигура адекватна количина сигурне и квалитетне крви и компонената крви у Републици Србији, приступило се поступку доношења новог нацрта Закона о трансфузијској медицини. На основу нацрта Закона, поред многих измјена постојећег Закона, предвиђена је реорганизација служби за трансфузиологију у цијелој Републици Србији и њихова централизација. Примјена овог Закона предвиђена је почетком 2019. године. Директиве Европског парламента о утврђивању стандарда квалитета и сигурности за прикупљање, испитивање, прераду, чување и промет људске крви и крвних састојака представљају изазов свим здравственим установама и болничким банкама крви. Главни циљ ових Директива је осигурати истовјетне високе стандарде квалитета крви и сигурност за све пацијенте у цијелој Европској унији. Међутим, чињеница је да се ради о директивама минималне хармонизације и према чл.168(4)(а) Уговора о функционирању Европске уније, државе чланице имају слободу успоставити строжа правила у складу с националним приоритетима. Имајући у виду да је у фебруару 2005. године истекао рок за транспонирање Директиве 2002/98/ЕЗ као и директива које су накнадно донесене, оправдано остаје сумња у ступањ хармонизације који је постигнут. Извјештај о напретку имплементације директива у национална законодавства држава чланица показао је различите стандарде квалитета за сигурност и квалитету у трансфузијском лијечењу као посљедицу

недостатног ступња међусобне хоризонталне хармонизације. Такођер, од објављивања ових директива до данас, постигнут је велики технолошки напредак, а различити приступи држава чланица овом питању резултирају практичним медицинским проблемима. Нова Директива 2016/1214/ЕЗ донесена је 25. јула 2016. године, а њена имплементација у национална законодавства држава чланица се очекује до 15. фебруара 2018. године. Још увијек је рано говорити о посљедицама које ће ова Директива оставити на национална законодавства и самим тим на систем квалитете крвних установа, а док не истекне рок када иста постаје обвезујућа у државама чланицама. Правилна имплементација Директиве 2016/1214/ЕЗ није нимало једноставан задатак, то је изазов којем домаћи законодавац до сада и није баш најбоље знао удовољити, а томе најбоље свједоче неадекватни пријеводи многих појмова, неуједначена терминологија, изрази који нису својствени традицији држава чланица, незграпне и нејасне законске формулације, правне празнине и сл. Поштивање стандарда квалитете који су утврђени директивама је од посебне важности, како за државе чланице ЕУ тако и за државе са статусом кандидата за чланство у ЕУ као што је Република Србија, и представља важан предуслов за успјешно функционирање комплетног здравственог система сваке државе. Да би се постигао тај циљ потребно је преузимати и све мјере опреза током прикупљања, прераде, промета и употребе људске крви и крвних састојака, кориштењем одговарајућих научних достигнућа уз перманентну потребу да се комплексни систем трансфузије крви заснива на међусобној сурадњи здравствених, правних и технолошких стручњака. Самодовољност крви тј. осигурање „сигурне“ крви и крвних састојака за потребе свакодневног лијечења обољелих прималаца крви, као и осигурање довољних залиха крви за потребе ургентних стања и изванредних прилика, може се постићи путем тјешњег повезивања и сурадње између држава чланица. Успјешно функционирање система трансфузије крви заснива се на алтруизму и државе чланице требају константно мотивирати, вршити едукацију и регрутирање давалаца крви уз снажну промоцију добровољног и неплаћеног давања крви. Такођер, доношење хармонизираних прописа који регулирају трансфузијску дјелатност, успостављање функционалне (централизоване) организације овлашћених здравствених установа које имају одобрење за обављање одређених послова трансфузијске дјелатности, а чији је рад заснован на доброј произвођачкој, клиничкој и лабораторијској пракси, успостављање стандарда и процедура у поступку осигурања квалитетне и сигурне крви, едукација и обуке стручног кадра, допринијет ће стандарду квалитета и сигурности крви и крвних састојака, а самим тим и висок степен заштите здравља људи.

УДК: 341.176:[343.91-053.6
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 59, стр. 191-197
Извори научни рад

РЕЗОЛУЦИЈА САВЕТА ЕВРОПЕ О МАЛОЛЕТНИЧКОЈ ДЕЛИНКВЕНЦИЈИ И СОЦИЈАЛНИМ ПРОМЕНАМА - КОРАК КА БЕЗБЕДНИЈЕМ ДРУШТВУ

др Филип МИРИЋ¹

Abstract: The paper Provisions of the Council of Europe resolution on juvenile delinquency and social change No. 62 from 1978 will be presented. Although it is a somewhat older document, this Resolution is important because it represents a basic document which sets out the basis for the creation of a unified policy of European countries for combating juvenile delinquency in order to create a safer society. These provisions will be analyzed in the context of creating a common European policy to combat juvenile delinquency. This is an important prerequisite for the creation of a truly secure society in which all members can fully achieve their potential. This is particularly important bearing in mind the nature of the Council of Europe, as a regional organization and its role in international relations.

Key words: Council of Europe, juvenile delinquency, security.

1) УВОД

Како реагујемо на преступничко понашање младих? Каква осећања оно код нас изазива? Од одговора на ово питање најчешће и зависи реакција друштва на сложену друштвену појаву какво је преступништво младих, односно малолетничка делинквенција. Интерес сваког цивилизованог друштва је да његови најмлађи чланови имају исправна морална схватања и да живе у складу са њима, али шта треба урадити да се ово и постигне – питање је које прати људски род готово од његовог настанка.² Ова тенденција уочљива је и на

¹ Правни факултет у Нишу. Е-маил: filip@prafak.ni.ac.rs, filip.miric@gmail.com

² Филип Мирић, *Савремена схватања феноменологије и етиологије малолетничке делинквенције*- докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2014, стр. 1.

нормативном плану. Савет Европе је још 1978. године усвојио Резолуцију о малолетничкој делинквенцији и социјалним променама, као стратешки документ којим су били дефинисани правци деловања држава чланица у циљу сузбијања малолетничке делинквенције и стварања безбеднијег и просперитетнијег друштва.³ Иако је реч о изузетно кратком правном акту, у њему су на језгровит начин исказани основни принципи и правци будуће заједничке политике сузбијања малолетничке делинквенције у Европи. Ради се о правном акту Савета Европе, тј. регионалне организације европских држава, а принципи и мере за превенцију и сузбијање малолетничке делинквенције који су у њему садржани, према мишљењу аутора, могу бити од значаја за успешно окончање приступних преговора Републике Србије и ЕУ.

2) САДРЖАЈ

Резолуција Савета Европе о малолетничкој делинквенцији и социјалним променама (78) 62 усвојена је на састанку Комитета Министара Савета Европе одржаном 29. новембра 1978. године. У преамбули Резолуције наводи се да је она резултат свести чланица земаља Савета Европе о корисности креирања заједничке политике сузбијања криминалитета малолетника. Притом се има у виду и утицај социјалних програма, технолошког прогреса и мас-медија на савремено друштво. Све ове промене посебно утичу на интерперсоналне односе, посебно унутар породице, што нарочито погађа лични и социјални развитак младих људи. У том смислу државе чланице Савета Европе дужне су да предузму мере које су усмерене на искоришћавање позитивних ефеката тих промена и сузбијање њихових негативних последица. Такође, уочено је да стварање услова за пуно укључење младих у друштвене токове није примарни задатак правосудних институција, али да је то свакако битан предуслов за развој сваког друштва.

3) МЕРЕ

У циљу остваривања циљева Резолуције и сузбијања малолетничке делинквенције и криминалитета малолетника, Комитет министара сматра да би предузимање следећих мера допринело бољој социјализацији младих људи:

- побољшати услове живота породица са децом и створити услове за њихов најбољи могући развој;
- где год је то могуће адолесцентима створити услове за образовање према њиховим могућностима и интересовањима;

³ "Resolution on juvenile delinquency and social change change 62 (1978)" *Council of Europe*, Интернет: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=596929&SecMode=1&DocId=663358&Usage=2>, 13.12.2016.

- предузети кораке усмерене на запошљавање малолетника и онемогућавање њихове незапослености на дужи временски период;
- пружати финансијску и социјалну подршку породицама са децом уз обезбеђивање њихове безбедности у друштву;
- реформисати школски систем на тај начин да у што већој мери одговара потребама сваког ученика и условима живота савременог друштва и који би био у могућности да што раније уочи ученике са психо-социјалним проблемима, како би се они што пре отклонили и ти ученици наставили школовање у оквиру редовног образовног система;
- подстицати деловање организација младих које омогућавају младим људима да се кроз бављење спортом и другим сврсисходним активностима интегришу у друштво;
- подстицати медије да се на конструктиван начин укључе у решавање проблема младих, не подстичући стереотипе и предрасуде које постоје у друштву према лицима са проблемима у понашању;

У складу са већ изнетим, државама чланицама препоручује се да искористе позитивне ефекте социјалних промена и предузму следеће мере у циљу креирања ефикасне политике сузбијања малолетничког криминалитета:

- омогућити ефикасну заштиту права малолетних лица у свим поступцима пред органима јавне власти, било да је реч о судским или управним поступцима;
- преиспитати примену санкција према малолетним лицима у циљу очувања њихове васпитне сврхе;
- примену казне лишења слободе према малолетницима свести на минимум, уз што шире коришћење алтернативних кривичних санкција;
- подстицати ванинституционални смештај малолетника са делинквентним понашањем;
- пружати посебну заштиту малолетницима према којима се примењује институционални третман током боравка у установи и током периода непосредно након изласка на слободу;
- новелирати постојеће законе у циљу спречавања маргинализације младих у сукобу са законом;
- повећати учешће заједнице у програмима за социјалну интеграцију младих у сукобу са законом;
- развијати социјалне програме с циљем спречавања деловања негативних социјалних фактора који могу довести до делинквенције младих;
- омогућити да услуге које су доступне свим малолетницима, буду доступне и онима у ризику од делинквентног понашања;
- координирати активности свих државних органа надлежних за поступање са младима (социјалне службе, полиција, судови, итд.).

- укључивање младих и њихових породица у одговарајући волонтерски рад;
- развијати образовне програме усмерене на измену негативних ставова малолетника са делинквентним понашањем.

Препоручује се, такође, да владе држава чланица развијају истраживачке пројекте и програме у области друштвених наука усмерене на испитивање деловања превентивних мера на социјализацију малолетника са делинквентним понашањем и развијање солидарности у друштву. Такође, од држава чланица очекује се да ова резолуција, заједно са пратећим извештајем, буде дистрибуирана надлежним органима у државама чланицама. За ефикасно праћење примене ове Резолуције посебно је значајна одредба према којој су државе обавезне да сваких пет година шаљу извештаје Генералном секретару Савета Европе о поступању по препорукама из ове Резолуције. Као што се из ове кратке анализе може закључити, препоруке изнете у самој резолуцији пружају солидан нормативни оквир за креирање заједничке политике сузбијања малолетничке делинквенције у европским државама. На нивоу Европске уније 2009. године основана је од стране Међународне опсерваторије за праћење малолетничког правосуђа (*International Juvenile Justice Observatory*), Мрежа за праћење малолетничког правосуђа (*European Council for Juvenile Justice – ECJJ*), која окупља стручњаке из 28 земаља чланица ЕУ. Она функционише као савет експерата чији је задатак да својим знањем и искуством у области малолетничког правосуђа помогну осталим институцијама ЕУ (попут Европске комисије, Европског економског савета и Савета за социјална питања).⁴ На овај начин створен је ефикасан правни основ за изградњу јединственог тела које би пратило остваривање принципа „правосуђа по мери детета“ у свим државама чланицама ЕУ. Овој активности треба придодати и описану нормативну активност Савета Европе, као регионалне организације европских држава. Иако је реч о две потпуно различите организације, њихова делатност се на неки начин прожима, нарочито када је реч о малолетничком кривичном законодавству и заштити малолетника у кривичном поступку, без обзира у којој се процесној улози у њему појављују. Имајући све наведено у виду чини се оправданим да се, када је реч о европском малолетничком кривичном законодавству, пажња посвети и делатности Савета Европе и то нешто старијим правним актима (од усвајања наведене Резолуције прошло је преко три деценије, али она свакако није изгубила своју актуелност и значај), јер они садрже основна руководна начела и мере за изградњу ефикасног система малолетничког кривичног законодавства.

⁴ European Council for Juvenile Justice (ECJJ), Интернет: <http://www.ejjc.org/>, 13.12.2016.

4) КРАТАК ОСВРТ НА СТАЊЕ МАЛОЛЕТНИЧКЕ ДЕЛИНКВЕНЦИЈЕ У СРБИЈИ ДАНАС И МОГУЋНОСТИ ЗА ЊЕНО СУЗБИЈАЊЕ

Малолетничка делинквенција представља велики правни и друштвени проблем. Савремена криминолошка истраживања указују да је криминалитет малолетника у порасту готово у свим земљама света.⁵ Овај тренд није заобишао ни нашу земљу. Према подацима Републичког завода за статистику за период од 2006. до 2011. године малолетнички криминалитет посматран кроз број пријављених, оптужених и осуђених малолетника у Србији је у порасту – у структури малолетничког криминалитета преовлађују имовинска кривична дела и кривична дела против живота и тела, а као извршиоци најчешће се јављају старији малолетници мушког пола.⁶ Сличне тенденције у структури малолетничког криминалитета према извршеним кривичним делима и учиниоцима уочавају се и у најновијим статистичким подацима Републичког завода за статистику (РЗС) за 2015. годину.⁷ Овакво стање малолетничке делинквенције отвара бројна питања у вези са феноменологијом и етиологијом ове негативне друштвене појаве, чија би дубља анализа умногоме превазишла обим овог рада, те се овом приликом на томе не можемо дуже задржавати. У складу са изнетим ставовима у раније анализираној Резолуцији Савета Европе, сматрамо да посебну пажњу треба посветити превенцији криминалитета малолетника. Као што је познато, мере превенције криминалитета могу се поделити на примарне, секундарне и терцијарне.⁸ Мере примарне превенције усмерене су на то да до извршења кривичног дела уопште не дође. Већи део превенције развојног доба усмерен је на младе људе, за које се сматра да се налазе у „ризик“ за криминално понашање (секундарна превенција), а мањи део на општу социјалну и едукативну политику (примарна превенција), док је терцијарна превенција усмерена на спречавање рецидивизма малолетника.⁹

⁵ Слободанка Константиновић-Вилић, Весна Николић-Ристановић, Миомира Костић, *Криминологија*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2012, стр. 222.

⁶ Саопштење РЗС „Статистика правосуђа“ СК112011 од 13.07.2012. и Саопштење РЗС СК112010 „Статистика правосуђа“ од 15.07.2011. Термин „осуђени малолетник“ је коришћен да означи малолетно лице коме је изречена одговарајућа васпитна мера или је осуђено на казну малолетничког затвора.

⁷ Саопштење РЗС за 2015. годину, Интернет: http://www.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/29/07/19_Pravosudje_i_izbori.pdf, 13.12.2016.

⁸ Craig D. Childs, *Shyness and low achievement orientation as a predictors of placement outcome in a male juvenile delinquent population*, PhD Thesis, Интернет: https://getd.libs.uga.edu/pdfs/childs_craig_d_200808_phd.pdf, 13.12.2016.

⁹ Драган Јовашевић, Миомира Костић, *Политика сузбијања криминалитета*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2012. стр.134.

Позитиван пример терцијарне превенције могу представљати и тзв. „куће на пола пута“, као облик ванинституционалног збрињавања малолетника са делинквентним понашањем. Развијање овог облика постпеналне помоћи би умногоме побољшало и помогло процес ресоцијализације малолетника са проблемима у понашању. Такође, у судској пракси се често дешава да због неусаглашености рада појединих државних органа, попут полиције, тужилаштва односно центара за социјални рад, није могуће очувати примену начела хитности поступка према малолетницима. Ово треба имати у виду приликом креирања практичних мера за сузбијање малолетничке делинквенције у Србији. Важно је истаћи да је питање превенције малолетничке делинквенције, у ствари борба за сваког младог човека који је у одређеном ступњу свог развоја, стицајем различитих околности и фактора, прекршио одређене друштвене и правне норме. То је често дуга и тешка борба елиминације свих криминогених фактора који су довели до извршења кривичног дела, али и изградње и усвајања позитивних ставова и склоности који ће малолетнику омогућити да постане користан члан друштва. Проналажење најефикаснијег начина реаговања на малолетничку делинквенцију много је захтевнији задатак од пуке примене норми малолетничког кривичног законодавства. Чини се да ни у једној друштвеној области улога превенције и свеобухватног сагледавања свих криминогених фактора није од толико значаја као у случају малолетничке делинквенције, јер малолетни делинквенти због својих година и живота који је пред њима обично имају довољно времена да усвоје правилне обрасце понашања и живота у друштву уређених односа, уколико им исто то друштво у томе на прави начин помогне. Будућност једног друштва умногоме зависи од односа које оно има са малолетницима у сукобу са законом. Борба за сузбијање малолетничке делинквенције зато не представља само пуко криминално-политичко питање за чије су решавање задужени чланови научне и академске заједнице. Она је много више од тога – борба за праведније и хуманије друштво, друштво једнаких могућности за све његове чланове.¹⁰

5) ИЗВОРИ

Childs, C., *Shyness and low achievement orientation as a predictors of placement outcome in a male juvenile delinquent population*, PhD Thesis, Интернет: https://getd.libs.uga.edu/pdfs/childs_craig_d_200808_phd.pdf, 13.12.2016.

European Council for Juvenile Justice (ECJJ), Интернет: <http://www.ejjc.org/>, 13.12.2016.

¹⁰ Дарко Димовски, Филип Мирић, Политика сузбијања малолетничке делинквенције као детерминанта друштвеног развоја, *Анали пословне економије*, Универзитет за пословни инжењеринг и менаџмент, Бања Лука, год. 5, свеска 2, бр.9, 2013, стр. 178-192.

Resolution on juvenile delinquency and social change change 62 (1978), *Concil of Europe*, Интернет: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=596929&SecMode=1&DocId=663358&Usage=2>, 13.12.2016.

Димовски, Д., Мирић, Ф., Политика сузбијања малолетничке делинквенције као детерминанта друштвеног развоја, *Анали пословне економије*, Универзитет за пословни инжењеринг и менаџмент, Бања Лука, год. 5, свеска 2, бр.9, 2013.

Јовашевић, Д., Костић, М., *Политика сузбијања криминалитета*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2012.

Константиновић-Вилић, С., Николић-Ристановић, В., Костић, М., *Криминологија*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2012.

Мирић, Ф., *Савремена схватања феноменологије и етиологије малолетничке делинквенције – докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2014.

Саопштење РЗС СК112010 „Статистика правосуђа“ од 15.07.2011; Саопштења РЗС „Статистика правосуђа“ СК112011 од 13.07.2012; Саопштење РЗС за 2016. годину.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Малолетнички криминалитет и, шире посматрано, малолетничка делинквенција представљају посебно опасне друштвене феномене управо из разлога што се на страни извршилаца кривичних дела јављају малолетници, дакле лица која због још увек недовршеног психо-социјалног развоја нису увек у могућности да до краја схвате и у потпуности разумеју штетност својих поступака, односно размере штете коју извршењем кривичних дела наносе оштећеном, себи, својим породицама, па и друштву у целини. Управо због тога напори свих државних органа Републике Србије морају бити усмерени на јачање личне одговорности малолетника. Неопходно је доношење системских и планских докумената усмерених на креирање ефикасних мера за сузбијање малолетничке делинквенције. Криминалитет не познаје границе, па ни политика усмерена на његово сузбијање не би требало да буде омеђена границама једне државе. У том смислу је и значајна конвенција Савета Европе о малолетничкој делинквенцији и социјалним променама, о којој је у раду било више речи, и која доприноси стварању правног оквира за повећање нивоа безбедности земаља чланица. Од начина друштвене реакције на малолетничку делинквенцију, од брзине и ефикасности те реакције умногоме зависи и будућност младих са делинквентним понашањем, а тиме и будућност друштва у целини.

УДК: 343.9-053.6(497.11)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 59, стр. 198-217
Изворни научни рад

АКТУЕЛНИ ТРЕНДОВИ МАЛОЛЕТНИЧКОГ КРИМИНАЛИТЕТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

др Милан КЛИСАРИЋ¹

др Татјана СКАКАВАЦ

Abstract: The subject of this paper is the current and warning trends of juvenile crime in the Republic of Serbia in the period 2002–2015, observed in the context of etiological, phenomenological and victimological aspects. The goal of the paper is to describe and explain the correlation between etiological, phenomenological and victimological aspects and the trends of juvenile crime, and also on the basis of this research to predict the further flow of juvenile crime in the near future in the Republic of Serbia. For this research it has been used statistical data of the Republic Institution for Statistic, Ministry of Interior and Internet, and also other data from available sources. The main hypothesis of the paper is: the actual and warning trends of juvenile crime in the Republic of Serbia are the consequence of the deep social destruction of Serbian society in different areas, particularly in the economical area, as well disrupted family integrity and harmony, associated with exactly insufficient social care for youth. The basic methods of the research are the statistical method (descriptive), cause-effect analysis and content analysis. So, the authors of this paper establish their attitude that children and youth are multiply victimized by adults, their negligence and bad upbringing, as well the bad state in society as a whole. It refers to different situations, such as: a situation when minors emerge in the roles of delinquent, not only as victims of physical, psychical or sexual violence of adults, also when they make decision refers to suicide or when they are victims in any accident. Key results of the research refer to the identification of the causes of youth crime, key among which are: economical factor and process of disintegration of a Serbian family, as well to warning trends of drug and violence youth crime. The conclusion of this paper is that society in the Republic of Serbia has to be warned about youth crime due to its actual and warning trends. If society seriously has undertaken nothing in a preventive sense regarding youth crime, especially for the

¹ Факултет за правне и пословне студије „др Лазар Вркатић“ Нови Сад, Е-маил: mklisar60@gmail.com

stability of the Serbian family, youth crime would develop much more, in statistic as well in dark numbers.

Key words: trends of crime, minors, etiology, phenomenology, victimology.

1) УВОД

Свеукупан потенцијал и трендови младих у једној земљи, као ретко који индикатор, показује у каквом стању се налази једна земља и у ком правцу се креће и развија. Поред наталитета, откривених и подржаних талената, уписаних у основне и средње школе и на факултете, општег нивоа здравствене и физичке способности, стопе запослености, који показују позитивну сферу друштва, постоје и индикатори који показују ону негативну сферу, као што су статистички показатељи напуштања матичне земље ради исељења, затим кривичних дела и разних прекршаја које изврше млади, самоубиства, несрећних случајева у којима млади губе животе, као и кривичних дела која се изврше над њима. Дубоке друштвене деструкције у различитим областима, посебно економској, нарушен породични интегритет и хармонија удружени са друштвеном небригом, представљају кључне узроке вишеструкој виктимизацији младих. Малолетнички криминалитет, односно делинквенција социо-криминолошки се издваја као посебна категорија у оквиру свеукупног криминалитета заједнице, прецизније општег криминалитета због специфичности везаних за биолошке, психо-социјалне, криминално-политичке карактеристике и посебног места које малолетници имају у правном систему (Скакавац, Т. et.al. 2015:331). У Републици Србији је већ десет година на снази посебан кривични закон за малолетнике, Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (2006), којим је материја малолетничког кривичног права потпуно издвојена у једном пропису и где је обухваћено материјално, процесно и извршно право. Поред Закона *lex specialis* за малолетнике, ради ефективнијег супротстављања малолетничком криминалитету и пружању правне помоћи малолетницима, које су пре свега животне околности усмериле према криминалитету, у Републици Србији су усвојени и други важни акти, као што су: Посебни протокол за заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања у образовно-васпитним установама (2007), Национални план акције за децу (2015), Посебан протокол о поступању полицијских службеника у заштити малолетних лица од злостављања и занемаривања (2012), и други. Закон и наведени документи су засновани на међународним конвенцијама која се тичу права детета, односно на међународним принципима и стандардима у овој области. Предмет овог рада јесу актуелни трендови криминалитета малолетних лица у Републици Србији у периоду од 2002. до 2015. године, посматрано у контексту етиолошких, феноменолошких и виктимолошких аспеката. *Циљ рада* јесте да се опишу и објасне корелације између етиолошких, феноменолошких и виктимолошких аспеката и трендова криминалитета

малолетних лица и да се на тим основама предвиди развој криминалитета малолетних лица у ближој будућности у Републици Србији. У том циљу коришћени су статистички подаци Републичког завода за статистику Републике Србије, подаци Министарства унутрашњих послова Републике Србије, као и други подаци из доступне литературе и са интернета. Основне методе истраживања су статистичка (дескриптивна), узрочно-последична анализа и анализа садржаја. *Основна хипотеза* рада јесте да су актуелни и упозоравајући трендови малолетничког криминалитета у Републици Србији последица дубоке друштвене деструкције српског друштва у различитим областима, посебно економској, затим нарушеног породичног интегритета и хармоније, удружени са реално недовољном друштвеном бригом за младе. Подаци о криминалитету малолетних лица односе се на малолетне учиниоце кривичних дела – лица која су у време извршења кривичног дела имала навршених 14, а нису напунила 18 година.² Криминалитет малолетника приказан у статистици Републичког завода за статистику Републике Србије (у даљем тексту: РЗСК) не обухвата кривична дела која врше малолетници до 14 година (деца), јер је за тај узраст искључена кривична одговорност, а постоје подаци у полицији и центрима за социјални рад да и лица млађа од 14 година, посебно васпитно запуштена или злостављана, чине кривична дела. Такође, постоји тамни појас криминалитета који чине малолетници, а који се гони по приватној тужби, што се претежно односи на имовински, тзв. *багателни* криминалитет. Број извршених таквих кривичних дела је непознат, у малом броју је регистрован у полицијским посебним евиденцијама, или уопште није регистрован. Сви наведени чиниоци у вези са ситним имовинским криминалитетом омогућују малолетним лицима да прилично неометано „уче“ криминални „занат“, на „полигону“ који углавном није под контролом (возила на улици, викендице, подрумске просторије, крађе у пољима и на салашима, и др).

2) ЕТИОЛОШКИ АСПЕКТ МАЛОЛЕТНИЧКОГ КРИМИНАЛИТЕТА

Спољни чиниоци криминалитета пунолетних лица у Србији релевантни су и за криминалитет малолетних лица. Макро животна средина у којој живе пунолетна лица живе и малолетници. У срединама са великом густином насељености, као што су Београд, Нови Сад, Ниш и др., са прилично развијеном економијом у односу на рурална подручја, ствара се више могућности за вршење криминалитета свих врста.³ Тешки, деструктивни проблеми наше

² „Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица“, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005.

³ Милан Клисарић, Здравко Скакавац, „Актуелни трендови стања криминалитета пунолетних лица у Републици Србији“, *Европско законодавство*, број 54/2015, стр. 310.

заједнице, социјалне, економске, политичке, безбедносне и друге природе утичу негативно на васпитање, усвајање система вредности и понашање младих. У праву је наш криминолог Ђорђе Игњатовић када тврди да су млади опседнути најпримитивнијим хедонизмом који се огледа у свим областима: од начина размишљања до стила живота.⁴ Узорни модел таквих ставова и понашања су неминовно одрасли, укључујући контроверзне личности са политичке, криминално-пословне и јавне сцене, које често прате криминалне и сексуалне афере. У очима младих такве особе лепо живе и нису иритиране реаговањем јавности. Сиромаштво у великом броју породица подржано неправним раслојавањем друштва на мали број богатих и велики број сиромашних, високе стопе незапослености и корупције јесу снажни фактори нарушавања интегритета младих. Савремени начин живота праћен генерацијским јазом и несагледивим могућностима информационих технологија, мноштво канала на телевизији, интернет, *Facebook* и друге друштвене мреже, онемогућавају многим родитељима да “хватају корак” са свим тим новотаријама и да буду водичи и ментори својој деци у правилном коришћењу савремене информационе технологије. Упутства о коришћењу друштвених мрежа која се презентирају путем телевизијских емисија и која су првенствено намењена родитељима, давана најчешће од стране полицијских и других стручњака, нису ефективна у довољној мери да би се малолетници могли заштитити од утицаја људи из порочних и криминогених средина. Актуелни друштвени императиви у свету, па и у нашој земљи, да се из дисциплинске праксе родитеља потпуно елиминише могућност примене психичке или физичке агресивности, удружена са недовољним познавањем коришћења интернета и друштвених мрежа, стварају још више простора да малолетна лица неконтролисано и ризично комуницирају са лицима из криминогених средина.⁵ Осим наведеног, претерано трошење времена на интернет игрицама, његовим ризичним садржајима и друштвеним мрежама, здружено са недостатком пажње и контроле родитеља, посебно ако је једно дете у породици, доводи до постепеног отуђивања детета и стварања животне филозофије да је виртуелни свет интернет игрица далеко бољи од реалног у коме се живи. Такође, такав стил живота младе личности доводи до зависности од виртуелног света познатог под називом „електронски хероин“, која је као социјална, психолошка и безбедносна појава била посебно изражена у Кини (закон о једном детету, преокупираност родитеља послом и насупрот томе преокупираност детета виртуелним светом на интернету). Таква зависност и

⁴ Ђорђе Игњатовић „Стање криминалитета у Србији – анализа статистичких података”, у: *Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања*, I део, Правни факултет Универзитета у Београду, 2007, стр. 16.

⁵ Оливера Исаковић, Ивана Мухић, Тијана Карић, „Искуства кажњавања од стране родитеља у детињству: ретроспективна студија”, *Темид*, Београд, 2014, стр. 133.

отуђеност може да одведе у различите психичке девијације све до монструозних и сатанистичких идеја и понашања (нпр. случај Брејвик). У основним и средњим школама не постоје ваљани ни интегрални наставни садржаји о безбедносној култури за младе и заједницу у целини. Наставно особље углавном није довољно мотивисано да поред образовне функције у пуној мери остварује и васпитну. Настава из физичког васпитања углавном се спроводи оскудно у образовном и васпитном аспекту – изостаје конзистентно учење о здравом начину живљења и коректном понашању на спортским манифестацијама. Чињеница је да Република Србија нема ваљаних емпиријских информација о било ком проблему дечијег и омладинског спорта, нити било какву дефинисану и усвојену концепцију његовог развоја, циљева и задатака.⁶ Многи угоститељски објекти широм Србије фактички раде свих 24 часа, носећи бројне безбедносне ризике, као што су: алкохол, дрога, проституција и полне болести, директно узрокујући насилничко понашање и криминалитет малолетника, који су често удружени са пунолетним преступницима. Изгледа да је у Србији стицање профита у таквим угоститељским објектима (кафићима и ноћним клубовима) интерес изнад безбедности младих. Често се у мас-медијима могу чути или прочитати изјаве „Београд је атрактиван за ноћни живот и провод младих, не само из земље, него и иностранства“. Има градова у Европи који су рад кафића уредили знатно сигурније, као на пример Визбаден (Немачка, покрајина Хесен). Изражена стална миграција становништва из села у градове и већа насеља у којима су изражене све недаће и пороци друштва снажно обликује не само демографску слику, већ и психологију комплетне популације, великог броја породица, па тиме и малолетника у правцу сналажења у условима који су за многе чак суровији него они који су карактерисали села и пасивне крајеве. Интензивна и комплексна криза у српском друштву снажно утиче на породицу у сваком смислу, па и у безбедносном. Постоји тренд сталног и рапидног раста кривичног дела насиља у породици на републичком нивоу са смртним исходом, углавном жена, односно мајки. Дакле, реалност је да деца у Србији све више одрастају у нездравој микро средини – породици у којој се стичу темељи основне културе, социјализације и модели понашања према узорима – родитељима. У графикону бр. 1 приказан је тренд кривичних дела против брака и породице у периоду 2002–2015. године (криминалитет пријављених пунолетних лица).

⁶ Бранислав Јевтић, Јарослава Радојевић, Ирина Јухас, Роберт Ропрет, *Дечији спорт од праксе до академске области*, Факултет спорта и физичког васпитања Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 124.

Графикон бр. 1. Тренд кривичних дела против брака и породице у периоду 2002–2015.



У групи КД против брака и породице, најзаступљеније је КД насиље у породици. Тако на пример у 2012. години било је 3.624 пријављена лица или 58,6%; у 2013. било је 3.782 или 60,3%, 2014. било је 3.642 или 61,5%, и у 2015. чак 5.040 или 63,8%. У последњих десет година убијено је 327 жена у КД насиље у породици. Само у 2015. години убијено је 30 жена.⁷ Не постоје тако јаки индикатори о стању једног друштва као што су ниво стабилности породице и трендови младих генерација. У Србији око 150.000 младих између 16. и 24. године нити ради, нити се школује, а око 62% запослених нема радно искуство. Стопа запослености младих је 19,7%.⁸ На дестабилизовање породице највише утиче економски, односно егзистенцијални фактор: смањење плата и пензија, повећавање цена основним животним намирницама, енергентима, итд., затим незапосленост, као и бројни други показатељи економске и социјалне безбедности. Дубоко раслојавање друштва на мали број богатих и огроман број сиромашних и једва препознатљив средњи staleж, пад система друштвених вредности и широко распрострањена корупција снажно утичу на психички интегритет људи, што се негативно одражава на породицу и на децу. Институције попут полиције, центара за социјални рад, тужилаштва и судови имају специјализована одељења за малолетнике, али тек за оне који учине кривична дела. Не постоји организована и системски уређена брига за младе

⁷ Интернет: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/sve-vise-nasilja-nad-zenama-u-srbiji, 05.09.2016.

⁸ Према изјави премијера Републике Србије, Александра Вучића; *Conopljа News* 13.09.2016.

у погледу њихове безбедности од бројних унутрашњих и спољних ризика. Концепт и стратегија полиције у заједници (*Community Oriented Policing*) у нашој земљи још нису заживели у потребној мери да би се ефикасније остваривала превентивна заштита малолетника и спречавао малолетнички криминалитет као један од бројних локалних проблема заједнице. ТВ – декадентне емисије (“Парови”, “Фарма”, итд.) са главним ликовима којима пре треба психијатријско лечење или казна затвора, свесно и несвесно служе младима као узор у понашању, одевању и животној оријентацији. Дневне новине, које су доступне свима, већ на првим странама су препуне хорор наслова, скандала, афера личности из јавног живота, одмеравања снаге војне и политичке моћи, претњи и вулгарности свих могућих врста. Све то они необазриви родитељи читају и преносе у своје породице, на своју децу, уносећи страх, песимизам и интерпретацију реалног живота као веома бедног, неизвесног, срамотног и пуног превара, непоштења и општег пада моралних норми и вредности. Напред наведено, заједно са контекстом савремених регионалних и међународних односа, могу навести на не баш наивну претпоставку да “неко или нешто” дубоко у позадини има стратегију да руинира српску породицу, дезинтегрише младе генерације, а тиме и српско друштво у целини.

3) ФЕНОМЕНОЛОШКИ АСПЕКТ МАЛОЛЕТНИЧКОГ КРИМИНАЛИТЕТА

Општи тренд малолетничког криминалитета

У табели бр. 1 наведени су подаци РЗСК за малолетна пријављена лица.

Табела бр. 1 Пријављена малолетна лица 2002–2015.

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Реп. Србија	3.251	2.415	3.120	2.945	3.041	3.434	4.085	3.497	3.747

2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
4.323	3.913	3.844	3.110	3.355

У посматраном четрнаестогодишњем периоду, у просеку годишње је пријављено 3.434 малолетних лица, што је истоветно као у 2007. години. Највећи број пријављених лица регистрован је 2011. године са 4.323, а најмањи 2003. са 2.415, чији распон варијације износи око 1.900 лица. Стопа криминалитета пријављених малолетних лица за максималну 2011. годину је 1.075 (количник између укупног броја пријављених лица – 4.323 и броја лица старости од 14 до 18 година – 401.994 помножен са 100.000), што је значајно мање од стопе криминалитета пунолетних пријављених лица (1.531). Општи тренд малолетничког криминалитета приказан је у графикону бр. 2.

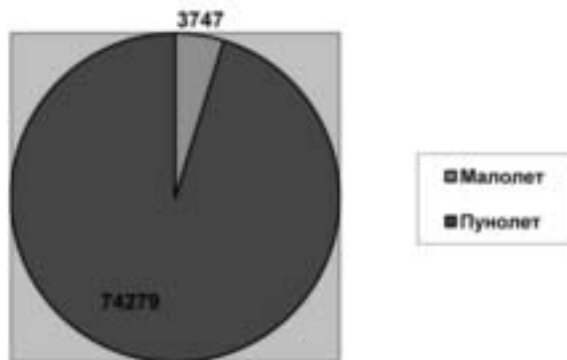
Графикон бр. 2 Општи тренд малолетничког криминалитета (пријављених лица) за 2002–2015.



Узимајући у обзир податке из горњег графикона, за разлику од криминалитета пунолетних лица у приближно истом периоду, за малолетнички криминалитет се може рећи да у последњих 14 година има углавном тренд осцилирајућег раста, те да је готово дуплиран од 2003. (2.415) до 2011. године (4.323), након чега следи осетан пад до 2014, па затим у 2015. поновни раст.⁹ Процентуална заступљеност у свеукупно извршеном криминалитету у Србији најмања је 2003. године од 2,46%, а највећа 2010. када износи 4,80% што је скоро дупло више.

⁹ Милан Клисарић, Здравко Скакавац, *op. cit.*, стр. 312.

Графикон бр. 3 Учешће малолетничког криминалитета у укупном криминалитету 2010.



Структура и посебни трендови малолетничког криминалитета

У табели бр. 2, према подацима РЗСК, дата је структура кривичних дела малолетничког криминалитета (пријављених лица) по врстама кривичних дела – оних који представљају репрезентативан узорак по критеријуму значајности, динамици и трендовима.

Табела бр. 2 Структура кривичних дела малолетничког криминалитета (пријављених лица)

Година	Кривична дела против:					
	Србија	живота и тела	слобода и права човека	имовине	здравља људи	JPM
2002.	3.251	369	12	2.374	67	93
2003.	2.415	310	15	1.656	70	89
2004.	3.120	374	15	2.128	150	112
2005.	2.945	402	8	1.994	99	93
2006.	3.041	436	24	1.931	114	115
2007.	3.434	432	16	2.198	109	195
2008.	4.085	592	45	2.471	116	313

Година	Кривична дела против:					
	Србија	живота и тела	слобода и права човека	имовине	здравља људи	JPM
2009.	3.497	461	46	2.015	104	366
2010.	3.747	482	74	2142	175	416
2011.	4.323	582	82	2.450	181	541
2012.	3.913	451	81	2.238	156	528
2013.	3.844	404	76	2.355	127	466
2014.	3.110	316	70	1952	132	358
2015.	3.355	414	86	1912	181	409

Из горње табеле може се видети да у структури кривичних дела пријављених малолетних лица доминирају кривична дела против имовине. Тако на пример, за 2003. годину она чине приближно 68,57% укупног броја пријављених лица за ту врсту кривичних дела или за 2015. око 56,98%. Посматрано за 2011. годину у структури имовинских кривичних дела преовлађују кривична дела тешке крађе, крађе, разбојништва и кривична дела ситног имовинског криминалитета (ситно дело крађе, утаје и преваре). Статистика показује *тренд раста нарко криминалитета* (група кривичних дела против здравља људи), који је од 2002. до 2011. троструко порастао, а онда долази до мањег пада до краја 2015. 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 из више разлога: повећање броја делинквената ове врсте криминалитета у популацији малолетника; повећање броја малолетних корисника и снижавање година узраста уживалаца наркотичких средстава;¹⁰ 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. Не постоје тачни подаци о броју корисника дроге јер је број регистрованих лица далеко мањи од стварног броја. Према неким истраживањима у Србији је 1977. године било регистровано 10.000 лица корисника дрога, а 2010. више од 130.000, док су процене да их стварно има око 455.000. Неке владине и невладине агенције (Институт за јавно

¹⁰ Интернет: <http://www.naslovi.net>, 26. 06. 2012.; <http://www.nikad-heroin.com>, 14. 06. 2012.

здравље Србије „Милан Јовановић Батут“, Завод за болести зависности, Институт за психијатрију Клиничког центра Србије, организација за борбу против наркоманије „Изразак“ и др.) 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.¹¹ Увећавање броја малолетника који користе дрогу истовремено је и повећавање криминалног потенцијала јер се корисници временом усмере на вршење кривичних дела различитих врста, најчешће имовинских, ради стицања средстава за набавку нових количина дрога. У графикону бр. 4 даје се графички приказ тренда кривичних дела против здравља људи, односно нарко-криминала пријављених малолетних лица.

Графикон бр. 4. Тренд кривичних дела против здравља људи – нарко криминалитет малолетника у периоду 2002–2015. у Републици Србији



У графикону бр. 5 даје се упоредни преглед трендова кривичних дела против здравља људи (нарко криминал) пунолетних и малолетних лица.

¹¹ Првих шест година, Специјално тужилаштво за организован криминал, Београд, 2009, стр. 72.

Графикон бр. 5. Упоредни приказ тренда кривичних дела против здравља људи (нарко криминал) пунолетних лица и малолетника у Републици Србији у периоду 2002–2015. године



Упоредним посматрањем горњих графикана може се закључити да постоји тренд раста кривичних дела против здравља људи (код пунолетних је то нарко криминал са преко 95%, а код малолетних је 100%) и код пунолетних и малолетних лица. Даље, тренд раста код малолетних лица је са већим осцилацијама, односно са наглим и скоковитим променама, успонима и падовима, док је раст код пунолетних лица знатно више линеаран и стабилан. На основу наведеног, може се претпоставити да нарко криминал пунолетних лица има карактеристике планског и организованог приступа, док је код малолетника више ситуационог карактера. То значи да органи формалне социјалне контроле код пунолетних лица треба више да делују на организационе форме криминала (криминална удружења и мреже), док код малолетника више на ситуационе факторе, као што су близина кафића основним и средњим школама где се дилује дрога, родитељи или старија браћа/сестре наркомани, небрига и лоше безбедносне мере у школама, ноћни клубови, неосветљене и неконтролисане улице, напуштене зграде и други простори, итд. Такође, забрињавајући је *тренд раста кривичних дела са елементима насиља*, што се посебно односи на групу кривичних дела против слобода и права човека и грађанина и јавног реда и мира. Конкретно, у групи кривичних дела против слобода и права човека и грађанина око 75% чини кривично дело *угрожавање сигурности*. Број кривичних дела против јавног реда и мира се у посматраном периоду повећао за око шест пута и то су углавном кривична дела *насилничко понашање, насилничко понашање на спортским приредбама и недозвољено држање ватреног оружја*. У табели бр.

3 дати су подаци Министарства унутрашњих послова Србије (Управа за аналитику) за 15 тешких кривичних дела са елементима насиља извршена од стране малолетника у десетогодишњем периоду од 2006. до 2015. године.¹²

Табела бр. 3 Статистички подаци МУП-а Републике Србије за тешка кривична дела са елементима насиља за период 2006–2015. године, извршена од стране малолетника

Кривично дело	Година										Ук.
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Убиство	5	5	4	2	4	/	1	2	6	1	30
Убиство у покушају	11	17	11	13	17	14	8	11	9	16	127
Тешко убиство	2	3	4	3	4	4	2	3	2	3	30
Тешко убиство у покуш.	2	1	6	2	4	1	2	2	3	1	24
Убиство детета при порођају	/	/	/	2	/	1	/	/	/	/	3
Тешка телесна повреда	204	215	201	178	166	162	145	159	100	155	1.685
Лака телесна повреда	277	258	267	217	225	173	161	147	123	167	2.015
Учествовање у тучи	65	73	58	49	38	40	28	34	22	19	426
Угрожавање опасним оруђем при тучи или свађи	38	32	27	27	19	21	9	17	10	10	210
Силовање	10	10	14	9	3	3	11	11	8	11	90
Силовање у покушају	7	3	4	1	7	3	1	3	1	3	33
Разбојништво	334	403	420	544	432	428	424	488	389	341	4.203

¹² Статистички подаци Управе за аналитику МУП-а Републике Србије.

Кривично дело	Година										Ук.
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Насиље у породици	22	27	45	62	57	41	82	67	77	107	587
Насилничко понашање	90	176	196	259	294	232	200	281	179	226	2.133
Насилничко понашање на спортској приредби или јавном скупу	36	50	36	36	52	41	68	56	25	32	432
Укупан број КД	1.103	1.273	1.293	1.404	1.322	1.164	1.142	1.281	954	1.092	

На основу табеле бр. 3 може се видети да су у оквиру кривичних дела са елементима насиља које изврше малолетници најфреквентнија кривична дела разбојништва и тешке крађе, дакле комбинација противправног присвајања туђе покретне ствари са претходно смишљеном употребом силе, а затим чиста насилничка кривична дела: насилничко понашање, лака и тешка телесна повреда. Евидентан је тренд раста кривичних дела тешке крађе на опасан или дрзак начин – у односу на прву годину мерења 2006. и последњу 2012. више него дупло је порастао број евидентираних дела. Узрок том повећању може бити и све веће сиромашење друштва и његове основне ћелије – породице. Разбојништва извршена од стране малолетника углавном су на улицама (49,7%), затим у продајним објектима (28,4%), у кућама/становима (7,6%) и типична су за веће градске центре. Код малолетних делинквената тежина кривичног дела најчешће је у позитивној корелацији са растом година живота – у убиствима извршеним од стране малолетника у периоду 2006–2009. године, старији малолетници су били заступљени и са преко 76%, што је знатно више од њиховог просечног учешћа у свим кривичним делима – 55%.¹³ Ретко се дешава да при извршењу кривичног дела разбојништва нанесу тешке телесне повреде жртви или да остваре велику материјалну корист. Већина насилних деликата младих је ситуационог типа са смањеним прагом толеранције на фрустрације и слабење самоконтроле. Посебно важна карактеристика за малолетнички криминалитет, са аспекта ефикасности откривања и доказивања извршених кривичних дела, јесте удруживање у групе (неформално територијално удруживање) у тзв. вршњачко удруживање

¹³ Подаци Управе за аналитику МУП-а Р Србије.

или удруживање са пунолетним лицима. Вршњачко насиље се јавља у улози генератора великог броја кривичних дела.

4) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Узимајући у обзир општи тренд раста малолетничког криминалитета, његов тамни појас, као и нерегистрован криминалитет лица до 14 година, те снажно присутне опште и специфичне узроке криминалитета и њихове трендове, може се рећи да је криминалитет малолетних лица забрињавајући за наше друштво. Професор Зоран Илић с правом изјављује да константан пораст и масовност, као и штетност криминалних понашања по личност и опште вредности и добра, као и да се криминалитет пунолетних лица углавном регрутује из малолетничког, указују на сву озбиљност и значај изучавања овог феномена.¹⁴ Модели понашања, теорија учења, имитација, теорија прилагођавања и нагон за самоодржањем, теорија да виктимизирани касније и сам постаје злочинац, затим осећај угрожености, депривације, неодговорни мас-медији, нездрава животна средина препуна негативних информација и енергије, психолошки притисак на младу личност током одрастања, потискивање фрустрација код младих, могу проузроковати поремећаје који се могу манифестовати тек у доба пунолетства и у зрелом добу, када фрустрације или потиснути страхови могу добити “демонске облике и садржаје”. За младу личност која је у периоду менталног и социјалног сазревања и интегрисања не може се рећи да све зависи од њих, те да се све прожима кроз њихову свест и да они доносе одлуке о томе шта ће чинити. Такав једностранни приступ не може се искључиво применити ни према одраслима, а посебно не може према малолетним лицима. Отуда је и казнена политика према малолетним учиниоцима кривичних дела у односу на казнену политику према пунолетним лицима посебно конципирана. Познати став Сигмунда Фројда “Дете је отац човека” и Јована Јовановића Змаја „Дете је човек у оделу детета”, обавезују одраслог човека да се према детету односи с поштовањем и љубављу, као и са пуно разумевања његовог узрасног доба и конкретних потреба. Такође, потребно је ефективно стварати безбедно окружење за децу и младе, окружење ослобођено од свих облика насиља: физичког, емоционалног/психолошког, сексуалног и свих врста злоупотреба. Очигледно је да правна заштита и посебан правни третман малолетних преступника у Републици Србији није довољно ефективно, нити комплетно средство у супротстављању малолетничком криминалитету. Уколико друштво

¹⁴ Зоран Илић, „Криминал младих и реформа правно-институционалне заштите у Србији”, у: *Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања*, I део, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007, стр. 297.

не буде ништа озбиљније предузимало у превентивном погледу за здраво и безбедно одрастање и развој младих, не само у школама, на јавним местима, већ нарочито у породичном миљеу, малолетнички криминалитет у Србији и даље ће расти, како у статистици, тако и у тамној појасу. И не само то, него ће такво стање битно детерминисати даље пропадање српског друштва у скоројој и даљој будућности.

5) ИЗВОРИ

Игњатовић, Ђорђе, *Стање криминалитета у Србији – анализа статистичких података*, зборник радова, Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања, I део, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007.

Илић, Зоран, *Криминал младих и реформа правно-институционалне заштите у Србији*, зборник радова, Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања, I део, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007.

Исаковић, Оливера, Мухић, Ивана, Карић, Тијана, *Искусства кажњавања од стране родитеља у детињству: ретроспективна студија*, часопис Темида, Виктимолошко друштво Србије и "Прометеј", Београд, 2014.

Јевтић, Бранислав, Радојевић, Јарослава, Јухас, Ирина, Ропрет, Роберт, Дечији спорт од праксе до академске области, Факултет спорта и физичког васпитања Универзитета у Београду, Београд, 2011.

Клисарић, Милан, Скакавац, Здравко, *Актуелни трендови стања криминалитета пунолетних лица у Републици Србији*, часопис Европско законодавство број 54/15, Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Скакавац, Татјана, Скакавац, Сања, *Казнена политика према малолетним учиниоцима кривичних дела у Републици Србији ефекти и карактеристике*, часопис Европско законодавство, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2015.

Билтен Републичког завода за статистику Републике Србије, бр. 559 „Малолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2011 – Пријаве, оптужења и осуде“.

Саопштење Републичког завода за статистику Републике Србије СК11 од 15.07.2013. „Малолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2012“

Саопштење Републичког завода за статистику Републике Србије СК 11 од 15.07.2014. „Малолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2013“.

Саопштење Републичког завода за статистику Републике Србије СК11 од 15.07.2015. „Малолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2014“.

Саопштење Републичког завода за статистику Републике Србије СК11 од 15.07.2016. „Малолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2015“.

Посебни протокол за заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања у образовно-васпитним установама, Београд, 2007.

Посебни протокол о поступању полицијских службеника у заштити малолетних лица од злостављања и занемаривања, Београд, 2012.

Публикација „Првих шест година“, Специјалног тужилаштва за организовани криминал, Београд, 2009.

Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, Службени гласник РС, бр.85/2005.

Интернет: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/sve-vise-nasilja-nad-zenama-u-srbiji, 05.09.2016.

Интернет: <http://www.naslovi.net>, 26. 06. 2012.

Интернет: <http://www.nikad-heroin.com>, 14. 06. 2012.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Може се рећи да су сигурност и просперитет деце и младих (малолетника) у Републици Србији, као и у свим другим земљама, у самом врху вредности друштва. Млади су наша садашњост и будућност, они су смисао постојања сваког родитеља, сваког друштва и генерално људског бића. Закон, принцип или хипотеза да улагање у развој младих има исто толики или чак и већи повраћај, било у позитивном или негативном смеру, стално је у пракси доказивано. Право детета постало је универзално, међународно људско право, тако да свако дете има неotuђиво право на живот, а држава има обавезу да обезбеди његов опстанак и развој. То право је у Републици Србији препознато у правној сфери у складу са европским вредностима и стандардима – у законским оквирима и бројним стратешким документима. Поред Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, посебни протоколи имају нарочит значај у стандардизацији правне бриге и заштите за децу и малолетнике. Посебним протоколом за заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања у образовно-васпитним установама унапређивање квалитета заштите деце, односно ученика конкретизовано је кроз мере превенције, мере интервенције и специфичне циљеве у превенцији. Мере интервенције предузимају се у ситуацијама када се јавља насиље, злостављање и занемаривање у васпитно-образовним установама. Мере превенције имају за циљ стварање безбедне средине за живот и рад ученика. Специфични циљеви којима се операционализује превентивна стратегија заснивају се на културним вредностима савремених друштава, као што су: стварање и неговање климе прихватања, толеранције и уважавања; укључивање свих интересних група (наставника, родитеља, менаџмента школа, локалне заједнице и др.) у развијање превентивних програма; подизање свести свих актера о феномену

насиља над децом; дефинисање процедура и поступака за заштиту деце од насиља у различитим ситуацијама; развој компетенција одговорних за решавање проблема насиља над ученицима. Други пример стандардизације рада органа формалне социјалне контроле у Републици Србији са малолетницима јесте поступање полиције са малолетницима као учиниоцима кривичних дела и прекршаја и као жртвама криминалитета. Министарство унутрашњих послова Републике Србије је марта 2012. године, у складу са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалне експлоатације и сексуалног злостављања, Општим протоколом за заштиту деце од злостављања и занемаривања, Акционим планом за спровођење Националне стратегије за превенцију и заштиту деце од насиља и другим међународним и националним актима, донело Посебан протокол о поступању полицијских службеника у заштити малолетних лица од злостављања и занемаривања (у даљем тексту: Посебни протокол). Посебни протокол даје смернице како да се полицијски посао обави ефикасно, стручно и законито, а да се притом у сваком појединачном догађају у потпуности испоштују основни принципи Конвенције Уједињених нација о правима детета (у даљем тексту: Конвенција).¹⁵ Основни принципи Посебног протокола, односно Конвенције су недискриминација (без обзира на расу, боју коже, пол, итд.), најбољи интерес детета (најбољи интереси детета су од првенственог значаја, посебно у области сигурности, здравља, стручног надзора, итд.), право на живот, опстанак и развој (свако дете самим чином рођења има право на живот, опстанак и развој), партиципација (уважавање мишљења детета, у складу са годинама живота и зрелости, посебно у судским и административним поступцима). Према дефиницији Светске здравствене организације (1999) злоупотреба или злостављање малолетних лица обухвата све облике физичког и/или емоционалног злостављања, сексуалну злоупотребу, занемаривање или немаран поступак, као и комерцијалну или другу експлоатацију, што доводи до стварног или потенцијалног нарушавања здравља малолетних лица, њиховог преживљавања, развоја или достојанства у оквиру односа који укључује одговорност, поверење или моћ. У оквиру процеса заштите малолетних лица посебно важне активности су: 1) препознавање случајева злостављања и/или занемаривања; 2) поштовање процедура за поступање по пријему пријаве или откривању злостављања и/или занемаривања, 3) процена ризика, стања и потреба, нарочито у случајевима интервенције патроле полиције по пријави грађана, 4) координирање активности са осталим чиниоцима процеса (центри

¹⁵ Република Србија се доношењем Закона о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 15/90 и „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 4/96 и 2/97) обавезала да ће преузети мере на спречавању злостављања и занемаривања деце као и обезбеђивању заштите деце од свих облика насиља у породици, институцијама и широј друштвеној средини.

за социјални рад, образовне и здравствене установе и др.) у смеру пружања услуга и спровођења мера за заштиту малолетних лица. У циљу осигурања безбедности малолетног лица, полиција је дужна да предузме неодложну интервенцију у свим ситуацијама када се утврди да су живот и здравље малолетног лица непосредно угрожени или уколико постоји разуман повод да се верује да ће непредузимањем хитних мера заштите, живот или здравље малолетног лица бити непосредно озбиљно угрожени. Посебним протоколом је, као стандард, предвиђено да полицијски службеници који поступају у случајевима малолетника морају да имају специфичних компетенција стечених на планираним обукама. Посебним протоколом предвиђена је процедура поступања полиције у случају пријављивања злостављања малолетног лица. Према тој процедури полиција је дужна да: прикупи податаке од малолетног лица у својству оштећеног уз присуство родитеља или староца, и то од стране посебно оспособљеног полицијског службеника; да малолетно лице у пратњи родитеља или староца одведе или упуту на преглед у одговарајућу здравствену установу; сачини службену забелешку о изјави лекара који је извршио преглед малолетника и није могао одмах да утврди дијагнозу, и да забелешку достави поступајућим полицијским службеницима; поуче малолетно лице, његове родитеље или староца о правима малолетног лица, службама, институцијама, установама социјалне заштите, саветовалиштима, здравственим установама и другима који раде на пружању помоћи и подршке малолетним лицима, оштећеним кривичним делом у циљу превазилажења трауматичних искустава и даље социјалне интеграције, односно реинтеграције. Посебни протокол даље садржи процедуре о начину фиксирања обављеног разговора полиције и малолетника, вршењу увиђаја и поступку према малолетном лицу у својству осумњиченог. С обзиром на изложено, може се закључити да и поред савремених, стандардизованих правних инструмената у заштити деце и малолетника, било да су жртве или учиниоци кривичних дела, у Републици Србији малолетнички криминалитет је забрињавајућа појава, посебно када је у питању нарко и насилнички криминалитет. Узрочност, односно етиолошка димензија малолетничког криминалитета, као што је већ напоменуто, веома је сложена. Зато, да би се знатно ефективније и ефикасније утицало на смањење актуелних и упозоравајућих трендова малолетничког криминалитета, неопходно је да се овом феномену приђе интегралном стратегијом, која подразумева подстицај, а у појединим сегментима и одређеној мери контролу развоја личности деце и малолетника у различитим срединама и ситуацијама. На првом месту породица би морала у српском друштву да има примерену економску, социјалну, психолошку и културолошку стабилност и безбедност. Међутим, питање јачања породице у Србији је веома сложено и тешко питање. Најпре, друштво је дубоко раслојено на богате и сиромашне породице, док средњег сталежа скоро да и нема. Оно што овај проблем отежава јесте што се тренд друштвеног раслојавања наставља. Родитељи многих

породица налазе се у безнађу и немоћи да омогуће својој деци основне потребе које изискује савремени живот. Те депривације рађају фрустрације, страх и неизвесност међу свим члановима породице. Такво стање пак може одвести у патологију различитих врста и облика. Такође, наставља се тренд миграција становништва из мањих насеља у веће центре, што се на породицу негативно одражава. Зато, породица у Србији није више само проблем родитеља нити сме да буде – она мора бити брига, проблем и задатак свих одговорних институција друштва, односно државе. Комплетне економске, социјалне, политичке и безбедносне прилике у земљи и региону југоисточне Европе су толико нестабилне да је тешко прогнозировать даљи економски, политички и безбедносни развој Републике Србије. Значајнију економску сигурност или благостање у Србији у краћем временском периоду немогуће је постићи, упркос економским реформама, мерама штедње и рестрикцијама које Влада Републике Србије програмира и спроводи. У сваком случају, без обзира на националне, регионалне и глобалне прилике и околности, младима у Србији детињство, дечаштво и младост треба учинити знатно срећнијим добом одрастања и сазревања. Треба им пружити нову наду, веру и перспективу у бољу будућност. Такође, потребно је да целокупно друштво у Србији промени курс и навигацију од доминантно материјалних вредности ка хуманим, духовним и свим оним вредностима који чине једно друштво срећним и сигурним за сваког појединца, групе и целу нацију. Таквих вредности српско друштво има у својој традицији и култури, али их треба изнова поставити у први план, ојачати и развијати у свим сегментима живота и праксе људи.

УДК: 340.9-053.6:340.5
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 59, стр. 218-231
Извори научни рад

ДИВЕРЗИОНЕ МЕРЕ ПРЕМА МАЛОЛЕТНИЦИМА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Доц. др Весна РАЈАКОВИЋ¹
Никола ИЛИЋ, М.А.²

Abstract: The legal status of minors in comparative law in recent decades had undergone profound changes. This is especially the case with the criminal legislation which has been updated and revised new system of criminal measures against juveniles. These diversion measures require compliance with the relevant provisions of substantive and procedural criminal law, but in certain segments with the family law. The application of different legal rules assumed formal legal conditions necessary for the implementation of diverse measures which further demonstrates their importance for minors. At first glance is evident the intention of the legislators to the application of diversion measures to protect primary juvenile delinquents of all the consequences that entail the conduct of criminal proceedings and the application of criminal sanctions. Thus stated ratio legis of diversion measures has enabled the various modalities in their application in comparative law. Accordingly, we will consider more states in which the law is the application of diversion measures envisaged as an alternative to criminal procedure and criminal sanctions. These are primarily: the USA, the UK, Germany and France. What makes this state representative is their territorial distance and belonging to different legal systems.

Key words: diversion measures, juveniles, USA, UK, Germany, France.

1) УВОД

Друга половина 20. века представља значајну прекретницу у еволуцији кривичноправног статуса малолетника. Она се састоји у постепеном напуштању принципа да ретрибутивна или кажњеничка правда нема алтернативу у кривичном праву. Уместо тога почињу да продиру идеје у којима се у први план истиче потреба за изналажењем другачијих решења. Њима се истиче потреба

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

² Центар за дневни боравак деце, омладине и одраслих ометених у развоју „Мара“, Ниш.

за пружањем помоћи малолетном учиниоцу кривичног дела. Отуда се један криминални конфликт, који у свом средишту садржи кривично дело и његове актере, поставља на дијаметрално супротним основама од ранијег. Наиме, учесници једног криминалног догађаја (малолетни учинилац и жртва) не треба да буду једно другом супротстављени, већ друштво преко својих органа треба да изнађе помирљиве механизме. То практично значи да малолетни учинилац најпре треба да се извини жртви (оштећеном), понуди се да насталу штету накнади, а по потреби да одређени број сати односно дана ради у јавну корист односно у корист шире друштвене заједнице. Поред тога, у зависности од стања његове личности и околности у којима живи, могуће је диверзионим мерама забранити малолетнику посећивање одређених локација у граду, или дружење са одређеним лицима која на њега криминогено делују. Овако исказана интенција да се помирењем реши настали криминални конфликт има своје теоријско утемељење у ресторативној правди. У почетку није било лако одредити појам и значење ресторативне правде. Стога је већина аутора „грађевину“ ресторативне правде стварала на опонирању свега што са собом носи ретрибутивна правда. То је практично значило да је ресторативна правда антипод ретрибутивної правди која се вековима заснивала на одмазди, испаштању учиниоца кривичног дела и застрашивању потенцијаних учинилаца. Ако пођемо од негативног одређивања њеног појма, онда можемо рећи да се ресторативна правда темељи на помирењу оба актера криминалног конфликта (учиниоца и жртве односно оштећеног), кроз накнаду штете и предузимање других радњи и мера којима се настоје санирати последице учињеног кривичног дела. Реч је, заправо, о успостављању нарушене равнотеже која је владала пре учињеног кривичног дела.³ Концепт ресторативне правде, који у себи укључује помирење и накнаду штете жртви кривичног дела, заступају бројни инострани аутори. Тако, Дриџер ресторативну правду третира као интенцију којом се мења постојећи ретрибутивни концепт правде кроз очување мира у друштвеној заједници.⁴ На линији негативног одређења појма

³ „Посматрано кроз призму ретрибутивне правде, кривично дело се схвата као повреда одређене норме, односно повреда државе, што производи кривицу на страни оног ко је повреду нанео, док се правда означава као окривљавање и администрирање бола и патње и то у поступку који подразумева однос између државе и учиниоца који је руковођен системским правилима. Посматрано пак кроз ресторативни објектив, кривично дело се види као повреда људи и међуљудских односа, што за лице које је повреду нанело ствара обавезу да ствари поправи, док правда подразумева укључивање учиниоца, жртве и заједнице у процес изналагања решења које, са своје стране, треба да промовише поправљање штете, помирење и спречавање поновног вршења кривичног дела“. Сања Ђопић, „Појам и основни принципи ресторативне правде“, *Темид*, вол. 10 бр. 1, стр. 28.

⁴ Otto Driedger, "Societal Development, Quality of Life and Restorative Justice", In: Fattah, E., Parmentier, S, (ed.) *Victim Policies and Criminal Justice on the Road to Restorative Justice*. Leuven University Press, Leuven, 2001, p. 315.

ресторативне правде налази се и Џонстон који, између осталог, наводи да је ова врста правде „прогресивна алтернатива нарастајућој примени затворске казне и других мера којима се покушава контролисати криминалитет и остварити правда“.⁵ Аутори Меколд и Вочел ресторативну правду појмовно одређују као процес који укључује директне актере криминалног догађаја у одређивање најбољег начина да се поправи штета која је нанета извршеним кривичним делом.⁶ Аустралијски криминолог Брејтвејт одређује значење ресторативне правде као кривичноправног система који је више оријентисан на жртву, у коме се жртви поправља причињена штета, али у коме се поправља штета и учиниоцу и друштвеној заједници.⁷ Према Тони Маршалу ресторативна правда је процес у коме стране које имају удела у конкретном случају заједно решавају како ће се носити са последицама кривичног дела и његовим ефектима у будућности.⁸ Међу европским ауторима значајно је поменути норвешког криминолога Нилса Кристија. Он сматра да би цео конфликт, настао извршењем кривичног дела, требало решавати између учиниоца и жртве уз посредовање треће стране која мора бити неутрална. Притом, посредник не треба да буде правник зато што су раније правници, као људи из власти, имали монопол у решавању криминалних конфликта.⁹

У нашој земљи се ресторативна правда премијерно наводи у пројектима развоја диверзионих шема у Нишу. Један од оваквих пројеката УНИЦЕФ је покренуо још 2002. године. Он је садржавао симулирање посредовања између жртве и учиниоца кривичног дела. Учесници пројекта су били: Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Министарство просвете и спорта, Министарство за рад, запошљавање и социјалну политику, Центар за социјални рад у Нишу и београдска канцеларија УНИЦЕФ-а. Након тога су, у оквиру невладиног сектора, спровођени пројекти на тему примене медијације као начина решавања криминалног конфликта у коме је учесник малолетно лице. У том смислу се констатује да су за оптималну примену медијације при судовима, неопходни прецизни критеријуми и административне процедуре. Под тим се подразумева: а) дефинисање случајева који су погодни за медијацију;

⁵ Gerry Johnstone је уредник приручника који се тежишно бави ресторативном правдом у оквирима савременог криминолошког погледа на криминалитет малолетника. Види: Gerry Johnstone, *Restorative Justice – ideas, values, debates*. Willan Publisher, Devon, 2002, p. 1.

⁶ Paul McCold, Ted Wachtel, “Restorative justice theory validation”, In: Weitekamp, E.G.M., Kerner, H.J. (ed.) *Restorative justice – theoretical foundations*. Willan Publishing, Devon, 2002, p. 111.

⁷ John Braithwaite, “Restorative Justice and a Better Future”, u: Johnstone, G. (ed.) *A Restorative Justice Reader – texts, sources, context*. Willan Publisher, Devon, 2003, pp. 86-87.

⁸ Tony Marshall, *Restorative justice: an overview*, Home Office Research Development and Statistics Directorate, UK, 1999, p. 5.

⁹ Nils Christie, “Conflicts as property”, *The British Journal of Criminology*, вол. 17 бр. 1, pp. 1-15.

б) временски оквир упућивања случаја у поступак медијације; в) садржај списка предмета који се упућује у медијацију; г) поступање са предметима у којима је постигнут споразум у поступку медијације, као и са онима где није дошло до споразума; д) статистичко праћење и извештавање, итд.¹⁰ На основу изложеног да се закључити да је неуспех у примени ретрибутивне правде првенствено утицао на изналажење нових (диверзионих) мера реакције на криминалитет малолетника, који укључују хуманији однос лишен ограничавајућих елемената. Оно што је претходило увођењу диверзионих мера свакако је продор хуманијих концепата у кривичној реакцији на криминалитет малолетника у чијем средишту јесте ресторативан модел правде. С обзиром да је реч о светском тренду неопходно је указати на садржајне елементе ресторативне правде у упоредном праву, нарочито међу државама које се сматрају огледним примерима у примени овако конципиране „правде“.

2) ДИВЕРЗИОНЕ МЕРЕ У АНГЛОСАКСОНСКОМ ПРАВУ

Државе које припадају англосаксонском правном систему одликује присуство различитих решења у погледу примене диверзионих мера. Постоје државе у којима је заступљен потпуно либералан однос према малолетницима, где полиција и локална заједница активно учествују у примени диверзионих мера. Исто тако, имамо државе где је примена ових мера јасно и децидирано ограничена на тачно унапред предвиђене ситуације. То практично значи да имамо државе, попут Аустралије и САД, које предвиђају могућност да различита колективна тела у локалној заједници мериторно одлучују о примени диверзионих мера. На другој страни је Велика Британија која прописује могућност да полиција самостално изрекне, не само диверзионе мере, већ и поједине кривичне санкције према малолетницима. Притом, не треба заборавити чињеницу да и у оквиру исте савезне државе, њене чланице на различити начин регулишу кривичноправни статус малолетника, па самим тим и могућност примене диверзионих мера.¹¹

¹⁰ Блажо Недић, „Примена медијације у оквиру правосудног система“, У: Блажо Недић, Ана Тоскић (ур.) *Примена медијације у Србији (достигнућа и изазови)*, Београд, 2012, стр. 32.

¹¹ Очит пример у том смислу представљају поједине државе Аустралије где можемо уочити различите могућности за примену диверзионих мера. Тако је, на пример, у држави Нови Јужни Велс далеке 1984. године уведена могућност примене диверзионих мера према малолетницима. Процедура за примену диверзионих мера почиње добијањем признања од стране малолетника. Након тога се организује састанак у станици полиције, на коме требају бити присутни малолетни учинилац са родитељима и виши полицајац задужен за рад са малолетним лицима. Овде се прецизира врста и садржај програма коме ће малолетник бити подвргнут. Сви подаци, до којих полиција дође приликом примене програма, похрањују се у посебној картотеци и њихово коришћење је могуће само у случају новог кривичног поступка према малолетнику. Интернет: <http://www.aic.gov.au> (25.12.2016.).

Сједињене Америчке Државе

Сједињене Америчке Државе (САД) представљају најречитији пример државе у којој је правни партикуларизам изражен у присуству бројних различитости у законодавству њених држава чланица. Већ на први поглед можемо уочити драстично разликовање у кривичноправном статусу малолетника, који оптира између држава где је предвиђена могућност примене смртне казне, па све до држава које крајње либерално приступају њиховом санкционисању. Отуда оно што важи у једној средини, може бити сасвим другачије у другој. Такође се „правда“ неједнако дели међу припадницима виших и нижих слојева становништва, што је узроковано могућношћу богатијих да ангажују квалитетнију адвокатску одбрану, плате већи износ новца у хуманитарне сврхе или за развој различитих програма подршке жртвама насиља у локалној заједници. Заправо, историјски неравноправне етничке и расне мањине могу припадати заједницама са већим приступом друштвеном богатству оријентисаном више према проблематичном понашању. Црна и латино омладина могу припадати расно хомогеним заједницама у којима пријатељи подстичу девијацију и насиље пре него друштвено прихваћено понашање.¹²

Примену диверзионих мера, у оквиру за то одређених програма, можемо пратити на примеру државе Колорадо. У овој држави се примењује посебан Закон о малолетницима под називом “Colorado Children’s Code” где је регулисан начин примене диверзионих програма према малолетницима. У поглављу 19-1-103(44) “Colorado Revised Statutes” предвиђено је да овлашћено лице може донети одлуку да не предузима даље службене радње према малолетном учиниоцу у замену за учешће у индивидуализираном програму. Суштина је у скретању кривичног поступка према малолетницима које прати изрицање диверзионих мера и програма. С тим у вези примењује се посебан програм алтернативног поступања према малолетницима у циљу: смањења малолетничке делинквенције и рецидивизма код малолетника; промене понашања и ставова малолетних делинквената; смањења трошкова вођења формалног кривичног поступка према малолетницима; спречавања да малолетници буду евидентирани у казненој евиденцији.¹³ Диверзионии програми се могу применити пре било каквог вођења поступка према малолетнику, након вођења формалне расправе као допуна за условне обавезе или као део казне изречене од стране суда (одложена пресуда). Сходно томе,

¹² Миодраг Симовић, Владимир Симовић, „Преусмјеравање („diversion“) малолетничке делинквенције у Сједињеним Америчким Државама“, *Тематски научни скуп: Малолетничка делинквенција као облик друштвено неприхватљивог понашања младих*, Бања Лука, 2008, стр. 266.

¹³ Иван Јоксић, „Специфичности диверзионих програма у Сједињеним Америчким Државама“, *Страни Правни Живот*, вол. 54, бр. 1, стр. 173.

различите процесне фазе у којима се малолетник упућује на диверзионе програме прате и различите одлуке које се у свакој од фаза могу донети. Диверзиони програми могу обухватити било коју или све садржане обавезе према малолетнику: програм у оквиру јавних служби, писмено извињење жртви кривичног дела; третман одвикавања од конзумирања алкохолних пића или опојних дрога и праћење његовог спровођења; развијање разних вештина потребних за даљи живот малолетника; саветовање; праћење активности, и др.¹⁴ Особености америчког начина примене диверзионих мера огледају се у организовању посебних диверзионих програма који се међусобно разликују, без обзира што се спроводе на територији исте државе чланице. У том смислу сматрамо интересантним програм под називом "Northern Star Juvenile Diversion", који се примењује у држави Минесоти, односно у граду Минеаполису. Овај, као и остале диверзионе програме, карактеришу одређене специфичности које се тичу врста обавеза које се могу изрећи малолетнику, органа надлежних за њихово спровођење као и временског распона у коме се програм примењује. Основни циљ овог програма је суочење малолетног учиниоца са кривицом за учињено кривично дело и вршење утицаја на изградњу позитивних ставова према друштву. Програм се примењује према неосуђиваним малолетницима старосне доби од 13 до 18 година. У примени програма учествују волонтери који раде са групама малолетника, организују састанке, излете, предавања на којима се указује на сву штетност вршења кривичних дела. Волонтери имају обавезу да наредних 10 недеља од почетка програма најмање један сат у току викенда проведу у групи са малолетним учиниоцима. Волонтери морају бити старији од 21 године и морају поседовати предзнање из области малолетничке делинквенције и функционисања правосудног система. Ова знања волонтери стичу кроз претходну обуку од стране руководиоца програма и других стручних лица.¹⁵ На основу наведених примера држава у саставу САД, које активно примењују диверзионе мере и програме, можемо закључити да се они у значајној мери разликују у односу на друге државе. Ово разликовање се огледа у примени посебних предпроцесних и процесних услова, кругу учесника, предузетим мерама, одабиру малолетних учинилаца, правним последицама, и др. Ако бисмо овакав начин примене диверзионих мера и програма упоредили са европским државама могли бисмо уочити различити правни третман малолетника. Под тим не треба нужно подразумевати више или мање исказану благост законодавца и оних који мере непосредно примењују, већ пре свега другачији однос друштва према онима који у младим годинама учине прве криминалне коракe.¹⁶

¹⁴ Ibid., стр. 174.

¹⁵ Ibid., стр. 177-178.

¹⁶ У том смислу је интересантно запазити резултате програма Juvenile Detention Alternative Initiative који се примењује у округу Cook (Cook County, Chicago), у држави Илиноис.

Велика Британија

Велика Британија представља државу у којој је подручје малолетничког криминалитета регулисано на посве другачији начин у односу на друге европске и ваневропске земље. Кривичноправни статус малолетника заснива се на одредбама важећег Criminal Justice Act из 2003. године.¹⁷ Оно што посебно завређује пажњу је чињеница да се овим законом уводи могућност примене ванинституционалних санкција који се оригинално зову ванинституционални налози према малолетницима. Ове санкције могу се применити над малолетницима који су кривично дело извршили после 1. априла 2005. године. Прописано је да судови могу изрећи ову врсту санкција када је прописана казна са једним или више од 12 могућих захтева, попут: неплаћеног рада, одвицавања од коришћења алкохола, дроге.

Примена ванинституционалних санкција (*community sentence*) према малолетницима састоји се у изрицању једног или више васпитних налога (*community order*). Надзор над њиховом применом врши посебно формиран тим за малолетне преступнике (*youth offending team*).¹⁸ Сходно законским прописима, малолетном учиниоцу кривичног дела може се изрећи један од следећих налога: ресоцијализација, кажњавање, комбинација ресоцијализације и кажњавања, ограничење кретања, упућивање у центре за дневни боравак, надзор, акциони план, тестирање и третман зависника од дроге, накнада штете, медијација, новчано кажњавање и налог за родитеље.¹⁹ Главни циљ овако реформисаног система санкција и налога, који се изричу малолетницима, превасходно је био да се њима смањи број краткорочно изречених малолетничких затвора. Међутим, посматрано кроз период од почетка примене (2005. година) па све до данашњих дана, можемо рећи да се ефекти ових мера

Посебно се сматрају значајним резултати овога програма на основу којих је у периоду од 1996. до 2003. године, у том округу, за 40% редукована популација малолетних делинквената који су смештени у пеналне институције. Љиљана Радуловић, „Политика сузбијања малолетничког криминалитета: “What works“?, *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања*, вол. XXVIII бр. 1-2, стр. 10.

¹⁷ Интернет: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/44/contents/enacted>, 28.12.2016.

¹⁸ У пракси овај тим представља колективно тело у чији састав улазе представници државних органа и стручњаци различитих образовних профила. У првом реду ту су припадници полиције, здравствених, социјалних, саветодавних и образовних служби, али и пробациони службеници. Они скупа разматрају све услове за примену изречених санкција и налога, и у зависности од постигнутог успеха предлажу замену другим налозима, или пак потпуно укидање када је сврха њиховог изрицања у целисти односно већим делом остварена.

¹⁹ Youth Justice Board, *Criminal Justice Act 2003: Guidance for Youth Offending Teams*, Youth Justice Board for England and Wales.

и налога могу означити као умерени, односно испод очекиваних.²⁰ Диверзионе мере према малолетницима прихваћене су као замена за вођење формалног кривичног поступка за кривична дела на подручју ситног криминалитета. Током 2006. године судови у Енглеској изrekli су 121.690 локалних налога. Највише су изрицани налози који садрже обавезу малолетника да одради одређени број бесплатних сати (укупно 32% од свих изречених налога). Ипак, изрицањем налога није значајно појевтинио систем кривичне реакције на малолетнички криминалитет. Тако се, на пример, током 2006. и 2007. године у Енглеској и Велсу, са директном одговорношћу за надгледање преступника у својим заједницама, потрошило 807 милиона фунти.²¹ Што се тиче укупних промена тренда учињених кривичних дела од стране малолетника, као и њихове унутрашње структуре, можемо уочити варијабилно стање у претходном десетогодишњем периоду. Тако је, на пример, до марта месеца 2015. године, укупно било доказано 87.160 кривичних дела (за која се може изрећи опомена и осуда) која су извршили малолетници. Ова бројка је смањена за 4% у односу на временски период закључно са мартом 2014. године, односно за 70% у односу на март 2005. године. Повећан је број учињених кривичних дела насиља и сексуалног насиља у односу на претходну годину. То је довело до промене у пропорционалном саставу доказаних преступа према врсти кривичног дела.²²

Овако исказано стање малолетничког криминалитета у Великој Британији односно у Енглеској повлачи са собом различита тумачења. По једнима, то је одраз општег стања у друштву које је ванинституционалним санкцијама и налозима успело да сузбије малолетничку делинквенцију, нарочито на подручју ситног и донекле средњег криминалитета. По другима, опадајући тренд укупно учињених кривичних дела не треба доживљавати у апсолутном смислу јер се у међувремену повећао број насилних кривичних дела. То је нарочито случај са сексуалним кривичним делима, али и делима која нужно не подразумевају насилно поступање коме, нажалост, малолетници све чешће прибегавају.

Европскоконтинентални правни систем

Европскоконтинентални правни систем одликује уређенији начин регулисања свих важнијих правних питања. То потиче услед чињенице да се уставни и законски прописи сматрају главним извором права. У малолетничкој

²⁰ Helen Mills, *Community Sentences: a solution to penal excess?*, Center for Crime and Justice Studies, London, 2011, p. 19.

²¹ Иван Јоксић, *Васпитне препоруке као нове мере у кривичном праву*, Бања Лука, 2010, стр. 128-129.

²² *Youth Justice Statistics 2014/15 – England and Wales*, Youth Justice Board/Ministry of Justice, Statistics bulletin, Published 28 January 2016, p. 6.

правној материји постоји више различитих прописа којима се регулише њихов кривичноправни статус. У појединим државама диверзионе мере прописују се у оквиру засебног закона о малолетницима, или пак у оквиру општег кривичног материјалног и кривичног процесног законодавства. С обзиром да Немачка и Француска припадају европскоконтиненталном правном систему на њиховом примеру најбоље се можемо упознати са начином примене диверзионих мера према малолетницима.

Немачка

Немачка представља државу у којој је присутан правни партикуларизам у погледу регулисања кривичноправног статуса малолетника. То практично значи да се на малолетне учиниоце кривичних дела примењује више посебних закона.²³ Кривичноправни статус малолетника, у кривичном законодавству Немачке, увек је био под директним утицајем одговарајућих законодавних промена у овој држави. Зато је промена у положају малолетника, посматрано кроз призму санкционисања њиховог криминалног понашања, очекивано утицала на мењање постојећих и увођење нових мера и санкција.²⁴ У немачком кривичном праву примењује се принцип првенства у примени посебних прописа о малолетницима, па тек ако њима неко питање није уређено долази до примене општег кривичног законодавства. Диверзионо поступање према малолетницима се у немачком кривичном праву испољава, као облик скретања у односу на уобичајено поступање, али не у виду посебних санкција или третмана, већ престанком њиховог кривичног гоњења.²⁵ Начело опортунитета кривичног гоњења представља неопходан процесни услов без којег није могуће применити диверзионе мере према малолетницима. Тако је, на пример, у преко 25% свих кривичних случајева у Немачкој примењен опортунитет кривичног гоњења према малолетницима. Уколико опортунитет посматрамо у односу на кривична дела која припадају ситном и средњем криминалитету онда овај однос прелази 50%.²⁶

²³ Димитрије Павловић (превод), Закон о кривичном поступку СР Немачке (*Strafprozeßordnung*) са Законом о судовима (*Gerichtsverfassungsgesetz*) и Законом о судском поступку према малолетницима (*Jugendgerichtsgesetz*), Центар маркетинг, Београд, 1997.

²⁴ Златко Николић, Иван Јоксић, *Малолетничка делинквенција – социјалнопсихолошки и кривичноправни аспекти*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2011, стр. 179-180.

²⁵ Милан Шкулић, Ивана Стевановић, „Преглед посебних одредаба о малолетним учиниоцима кривичних дела у упоредном кривичноправном законодавству европских земаља“, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, бр. 3/02, стр. 85.

²⁶ Станко Бејатовић, „Начело опортунитета кривичног гоњења у немачком кривичном процесном праву“, У: *Опортунитет кривичног гоњења (Canada judicial reform project)*, Београд, 2009, стр. 125-126.

Примена начела опортунитета кривичног гоњења према малолетницима, који прати изрицање диверзионих мера, обухвата постизање поравнања малолетног учиниоца кривичног дела са оштећеним. Сходно томе, судија за малолетнике може изрећи један од ових налога: уколико је то могуће, поправи штету која је учињена извршеним делом; да се лично извини оштећеном; да изврши одређене радне обавезе; да плати одређену своту новца на рачун неке опште корисне установе. У зависности од постигнутог успеха у примени, судија за малолетнике може мењати изречени налог, или га потпуно или делимично ослободити од њихове даље примене. У овом делу законодавац је омогућио судији за малолетнике да самостално процењује делотворност примене диверзионих мера. То, по природи случаја, не искључује његово консултовање са одговарајућим социјалним службама, породичним окружењем, школском установом, и др. Најзад, судија за малолетнике може наложити малолетнику да плати одређени износ новца (параграф 15 став 2. Закона о судском поступку према малолетницима – ЈГГ): ако је малолетник учинио лакше огрешење против закона и ако се може претпоставити да ће плаћање извршити из средстава којима самостално располаже; ако од малолетника треба одузети добит коју је остварио извршењем кривичног дела или накнаду коју је добио за оно што је остварио извршењем кривичног дела. Према званичној статистици, преко 90% младих у Немачкој буде осуђено, по Закону за малолетнике, за кривично дело убиство, силовање и тешку телесну повреду, за разлику од преваре и саобраћајних преступа (56% и 41%).²⁷ Интересантно је запазити да општи тренд повећане примене диверзионих мера у Немачкој повољно делује на стање у њеним пенитенцијарним и васпитним установама за малолетнике. Општа ситуација у овим установама (проблеми пренасељености, лоших животних услова и др.) је побољшана. Пренатрпаност, која је већ 2006. године била ограничена само на неке од малолетничких затвора, до 2010. године је готово нестала. Овај тренд се наставља и током периода 2010–2015. године. Прецизније, у просеку је 87% места у затвореним и 65% у отвореним малолетничким затворима заузето.²⁸ На основу прописаних материјалних и процесних услова за примену диверзионих мера у Немачкој, можемо уочити њихову сличност са стањем у нашем кривичном законодавству. Међутим, овако изражен законодавни тренд није уподобљив са стањем у нашој пракси. Реч је о томе да Немачка има веома развијену мрежу социјалних установа, коју прате значајна финансијска давања за примену диверзионих

²⁷ Kanako Ishida, "Young Adults in Conflict with the Law: Opportunities for Diversion", In: *Juvenile Justice Initiative*, Chicago, 2016, p. 12.

²⁸ Frieder Dünkler, "Youth Justice in Germany", *Criminology and Criminal Justice, Juvenile Justice and Juvenile Delinquency, International and Comparative Criminology*, Online Publication, jan. 2016, p. 37.

мера институционалног типа, као и каснију реинтеграцију малолетника у друштвену заједницу.

Француска

У Француској се кривичноправни статус малолетника регулише у више одвојених законских и подзаконских прописа. Симптоматично је да се у овој земљи, још увек, примењује Уредба о деци делинквентима из 1945. године (у даљем тексту: Уредба), која је више пута мењана и допуњавана.²⁹ Овом Уредбом регулисана су сва важнија питања у вези са малолетницима, укључујући систем њиховог санкционисања и могућности примене диверзионих мера. У погледу диверзионих мера значајно је указати на одредбе члана 7-2 Уредбе, где су експлицитно прописане могућности њихове примене. Следствено томе, државни тужилац може малолетном учиниоцу, у форми нагодбе, изрећи следеће мере: да похађа курс грађанског васпитања; да редовно похађа школу или следи професионалну обуку; да поштује обавезу која проистиче из раније изречене мере од стране судије, а која се односи на смештај малолетника у неку институцију или овлашћену приватну или јавну установу за васпитање или професионално образовање;³⁰ да одлази на психијатријске или психолошке консултације; да извршава меру дневних активности.³¹ Уредбом је ограничено трајање диверзионих мера на једну годину. У француском праву предвиђена је могућност примене тзв. васпитних санкција које су по садржају, али не и по имену, идентичне диверзионим мерама. У том смислу се у Уредби (члан 15-1) прописује да суд за малолетнике може лицу старијем од 10 година изрећи једну или више васпитних санкција и то: одузимање предмета; забране; похађање курсева грађанског васпитања, ради подсећања на законске обавезе. У случају кршења овако постављених обавеза или упутстава суд малолетнику може изрећи санкцију институционалног карактера: упућивање у овлашћену јавну или приватну установу за васпитање или професионално образовање; упућивање у медицинску или медицинско психолошку установу; предаја служби за помоћ

²⁹ Ordonnance no. 45-174 du fév. 1945. relative à l'enfance délinquante. Version consolidée au 11 août 2007. Интернет: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069158&dateTexte=20110426 05.01.2017.

³⁰ Одредница „овлашћена приватна установа“ подразумева установу у приватном власништву која има лиценцу за рад са малолетницима. Отуда није могуће извршење ове диверзионе мере у оквирима установе која је потпуно изван државне контроле.

³¹ У питању је прилично непрецизно формулисана мера чије оквире и садржај одређује државни тужилац у сарадњи са родитељима или старатељима малолетника. У пракси нису ретки случајеви да државни тужилац консултује одговарајуће васпитне службе и стручна лица која, у зависности од природе учињеног дела, предлагају врсте и начин организовања мере дневних активности.

деци; упућивање у интернат прилагођен малолетницима школског узраста. Познато је да се у Француској примењује медијација као начин решавања одређеног кривичног случаја. Њени домети су ограничени на малолетне учиниоце кривичних дела. Резултат успешно спроведене медијације јесте трајно обустављање кривичног поступка према малолетнику. Као учесници медијаторног поступка означени су: професионални посредници, волонтери, пензионисани припадници полиције, правници, и др. Посебно се апострофира добровољно ангажовање наведених лица, па отуда они имају право на накнаду нужних трошкова, или евентуално минималну накнаду за своје услуге. Тим пре што у најчешћем случају посредници припадају невладином, односно непрофитном делу француског друштва.³² На основу општег стања у француском законодавству и правосудној пракси уочљив је разуђен систем васпитних санкција односно диверзионих мера. У погледу могућности кажњавања малолетника овај систем је у великој мери у заостатку, јер упражњава могућности које су одавно превазиђене или су остаци старог правила које је у малолетнику видело делинквенту у минијатури, а у неким случајевима, као код малолетника старијих од шеснаест година лишених бенифиције блажег кажњавања, и примену напуштеног правила да злочиначка воља замењује недораслост. Претходним критикама може се придодати и неубичајено ниска доња граница од тринаест година установљена као могућност за изрицање казне.³³

3) ИЗВОРИ

- Braithwaite, J., "Restorative Justice and a Better Future", u: Johnstone, G. (ed.) *A Restorative Justice Reader – texts, sources, context*. Willan Publisher, Devon, 2003.
- Christie, N., "Conflicts as property", *The British Journal of Criminology*, вол. 17 бр. 1.
- Driedger, O., "Societal Development, Quality of Life and Restorative Justice", In: Fattah, E., Parmentier, S. (ed.) *Victim Policies and Criminal Justice on the Road to Restorative Justice*, Leuven University Press, Leuven, 2001.
- Düinkel, F., "Youth Justice in Germany", *Criminology and Criminal Justice, Juvenile Justice and Juvenile Delinquency, International and Comparative Criminology*, Online Publication, jan. 2016.
- Ishida, K., "Young Adults in Conflict with the Law: Opportunities for Diversion", In: *Juvenile Justice Initiative*, Chicago, 2016.
- Johnstone, G.: *Restorative Justice – ideas, values, debates*, Willan Publisher, Devon, 2002.

³² Philip Milburn, *Victim-offender mediation with juveniles in Europe: The situation in France*, Bologna, 2002, pp. 4–5.

³³ Обрад Перић, Никола Милошевић, Ивана Стевановић, *Политика изрицања кривичних санкција према малолетницима у Србији*, Центар за мир и развој демократије, Београд, 2008, стр. 38-39.

- Marshall, T., *Restorative justice: an overview*, Home Office Research Development and Statistics Directorate, UK, 1999.
- McCold, P., Wachtel T., „Restorative justice theory validation“, In: Weitekamp, E.G.M., Kerner, H.J. (ed.), *Restorative justice – theoretical foundations*, Willan Publishing, Devon, 2002.
- Milburn, Ph., *Victim-offender mediation with juveniles in Europe: The situation in France*, Bologna, 2002.
- Mills, H., *Community Sentences: a solution to penal excess?*, Center for Crime and Justice Studies, London, 2011.
- Ordonnance no. 45-174 du fév. 1945. relative à l'enfance délinquante. Version consolidée au 11 août, 2007. Интернет: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069158&dateTexte=20110426 (05.01.2017.).
- Youth Justice Board, *Criminal Justice Act 2003: Guidance for Youth Offending Teams*, Youth Justice Board for England and Wales.
- Youth Justice Statistics 2014/15 - England and Wales*, Youth Justice Board/Ministry of Justice, Statistics bulletin, Published 28 January 2016.
- Бејатовић, С., „Начело опорунитета кривичног гоњења у немачком кривичном процесном праву“, У: *Опорунитет кривичног гоњења (Canada judicial reform project)*, Београд, 2009.
- Интернет: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/44/contents/enacted>
- Интернет: <http://www.aic.gov.au>
- Јоксић, И., „Специфичности диверзионих програма у Сједињеним Америчким Државама“, *Страни Правни Живот*, вол. 54, бр. 1.
- Јоксић, И., *Васпитне препоруке као нове мере у кривичном праву*, Бања Лука, 2010.
- Недић, Б., „Примена медијације у оквиру правосудног система“, У: Благо Недић, Ана Тоскић (ур.), *Примена медијације у Србији (достигнућа и изазови)*, Београд, 2012.
- Николић, З., Јоксић И., *Малолетничка делинквенција – социјалнопсихолошки и кривичноправни аспекти*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2011.
- Павловић, Д. (превод), Закон о кривичном поступку СР Немачке (*Strafprozeßordnung*) са Законом о судовима (*Gerichtsverfassungsgesetz*) и Законом о судском поступку према малолетницима (*Jugendgerichtsgesetz*), Центар маркетинг, Београд, 1997.
- Перић, О., Милошевић, Н., Стевановић, И., *Политика изрицања кривичних санкција према малолетницима у Србији*, Центар за мир и развој демократије, Београд, 2008.
- Радловић, Љ., „Политика сузбијања малолетничког криминалитета: “What works“?, *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања*, вол. XXVIII бр. 1-2.

Симовић, С., Симовић, В., „Преусмјеравање („diversion“) малољетничке делинквенције у Сједињеним Америчким Државама“, *Тематски научни скуп: Малољетничка делинквенција као облик друштвено неприхватљивог понашања младих*, Бања Лука, 2008.

Топић, С., „Појам и основни принципи ресторативне правде“, *Темид*, вол. 10 бр. 1.

Шкулић, М., Стевановић И., „Преглед посебних одредаба о малолетним учиниоцима кривичних дела у упоредном кривичноправном законодавству европских земаља“, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, бр. 3/02.

4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Диверзионе мере представљају новост у упоредном праву јер се њихово нормирање везује за другу половину прошлог века. У изворном облику диверзионе моделе поступања према малолетницима проналазимо у законским решењима већине западноевропских земаља. Поред тога, у државама које примењују англосаксонско право можемо уочити нешто шире оквири у поступању према малолетницима који садржајно припадају диверзионим мерама и програмима. Различитости у упоредном праву потичу у неједнаком прописивању услова у односу на диверзионе мере, али и у надлежностима органа и других колективних тела који учествују у њиховој примени. Појава и развој диверзионих модела поступања према малолетницима има своје теоријско утемељење у ресторативној правди. Овај вид правде представља антипод ретрибутивној правди која се заснивала на идеји одмазде и застрашивања. У својој бити ресторативна правда темељи се на помирењу оба актера криминалног конфликта (учиниоца и жртве односно оштећеног), кроз накнаду штете и предузимање других радњи и мера којима се настоје санирати последице учињеног кривичног дела. Овакав начин третирања малолетних учинилаца озакоњен је у облику диверзионих мера као алтернативи кривичних санкција. Ако пођемо од чињенице да се диверзионе мере разликују међу појединим државама онда је неопходно пронаћи њихове заједничке карактеристике, како бисмо могли створити општу слику о њима. У том смислу је најподесније упоредноправни преглед диверзионих мера уподобити према државама које припадају једном од два правна система, тј. англосаксонском и европскоконтиненталном. Ови системи међусобно, али и државе које њима припадају, задржавају право да подручје примене диверзионих мера уреде у складу са особеностима сопственог законодавства.

Резимирајући важећа законска, а понегде и подзаконска решења (Француска), можемо закључити да је примена диверзионих мера показала позитивне ефекте у упоредном праву чија решења могу бити од користи и за уподобљавање законодавства Републике Србије са правом Европске уније.

УДК: 341.231.14(4)
340.132(497.6)(497.11)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 59, стр. 232-246
Изворни научни рад

ПРИМЕНЈИВОСТ ЕВРОПСКОГ СИСТЕМА ЉУДСКИХ ПРАВА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

проф. др Иван ЈОКСИЋ
др Видоје МИТРИЋ
проф. др Митар ЛУТОВАЦ¹

Abstract: The European human rights system has much wider achievements in relation to the national legal systems of European countries. The system must be considered in a given time and the spatial context. In the first case it should be considered under the framework of the European Convention, while in the second case, it ought to ensure applicability in all European countries. Since it was made back in 1950, the European Convention is a comprehensive legal instrument and reliable framework for the development of national legal systems in the field of human rights. The European Convention is a starting point in the analysis of progress in the field of standardization, promotion and protection of human rights. Taking into account the common geographical area and historical circumstances of the relations between the successor states of the former Yugoslavia, the authors will focus on the legal analyses of the incorporated system of human rights in the Republic of Serbia and the Republic of Srpska, with special emphasis on the constitutional and legal provisions.

Key words: European Convention, human rights, legal order, the regulations, the Republic of Srpska, Serbia.

1) УВОД

Правно подручје које је покривала *ex* Југославија издељено је у више правних парктикуларитета. Њихово поље примене у много чему садржи

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду; Виши суд у Новом Саду; Факултет за пословно индустријски менаџмент у Београду, Универзитет „Унион Никола Тесла“, Е-маил: ijoksic@hotmail.rs

истоветна или слична уставна и законска решења, која су последње деценије активно уподобљавана са упоредним, претежно европским законодавством. Важан сегмент ових процеса представљају активности у правцу усклађивања националних законодавстава са европским правним инструментима. У њиховом садржају можемо препознати јасну интенцију да се прописивањем стандарда, одређивањем оквира, као и начина њиховог испуњавања, створи погодно правно тло на коме ће бити усвојена упоредна правна решења. Правна област људских права представља специфичну материју која захтева знатно шири приступ у проучавању. Отуда се кроз процес нормирања, унапређења и заштите људских права остварују вишеструки правни ефекти без којих није могућа изградња савременог друштва. С обзиром да подручје *ex* Југославије покрива шири правни простор неопходно је фокусирати се на уставна и законска решења у области људских права у одабраним државама или њиховим правним системима. Из разлога потпуније правне анализе и блискости у сфери међудржавне сарадње интересантно је указати на стање и модалитете уставне, односно законске заштите људских права у светлу европских правних инструмената. У том смислу је од велике важности указати на примењивост европског система људских права у правној регулативи Републике Српске и Србије. Камен темељац њихове сарадње представља Споразум о успостављању специјалних паралелних односа између Републике Српске и Србије потписан септембра 2006. године.² У тексту Споразума су таксативно наведени циљеви који треба да се остваре кроз (члан 1): развој институционалних и свих других облика сарадње у оквиру општих политичких и привредних услова, уз уважавање посебних интереса; развој транспарентне сарадње њихових извршних, законодавних и других институција. У одредби члана 2 Споразума наводи се да ће учеснице у споразуму посебно унапређивати сарадњу у следећим областима: привреда и коришћење привредних ресурса, планирање, законодавство, приватизација и денационализација, наука и технологија, образовање, култура и спорт, здравство и социјална политика, туризам и заштита околине, информисање, заштита слобода и права грађана у складу с највишим међународним признатим стандардима и сузбијање криминала. Споразумом су предвиђени правно-институционални механизми за његово спровођење. Они су прилагођени садржају потписаног споразума и потребама страна потписница у претходно означеним подручјима. За област људских права значајно је указати да је предвиђена њихова заштита у складу са највишим међународним и европским правним стандардима. На тај начин је успостављена спона између Републике Српске и Србије на подручју афирмисања људских права, што представља значајан сегмент успостављања укупних односа две стране

² Види: Закон о ратификацији споразума о успостављању специјалних паралелних односа између Републике Српске и Републике Србије бр. 01-1109/07.

потписнице. Споразумно регулисање људских права представља одраз укупних тежњи да се на националном нивоу достигну крајњи домети у овој области. Међутим, ради потпунијег сагледавања степена, односно нивоа примењивости међународних и европских правних стандарда код људских права, важно је анализирати актуелна уставна и законска решења у односу на крвне међународне и европске правне инструменте.

2) ЕВРОПСКИ СИСТЕМ ЉУДСКИХ ПРАВА И УНУТРАШЊЕ ПРАВО

Осврт на феномен људских права

Неопходна претпоставка за лакше разумевање људских права јесте њихово правилно појмовно одређење. Она се, наиме, морају разликовати од објективних и субјективних права. Прву категорију права чини међународни и национални правни поредак. Другу категорију права чине субјективна права која проистичу из објективних права (нпр. право на жалбу). Иако имају сличности и додир са људским правима ниједна од претходно наведених категорија права не може се са њима идентификовати. Отуда се, на њиховом разликовању, управо заснива читава савремена концепција људских права. Сходно томе, људска права можемо појмовно одредити на основу њихових карактеристика услед којих она добијају своју засебну правну физиономију и садржај. Под основним обележјима људских права можемо уврстити следећа: људска права нису позитивноправног већ моралног порекла, права припадају свим људима без разлике, њихов број је мањи од суме свих субјективних и моралних права у свакој датој држави и у сваком тренутку, она су политичка јер се остварују у датој држави и односе се на државу, постоје разлике међу ауторима у погледу изјашњавања о томе која конкретна права припадају категорији људских права.³ Шире одређење појма људских права обухвата њихово правно-теоријско и правно-филозофско поимање. У првом случају реч је о нормативном уређењу људских права преко посебних правних правила. Ова правна правила су присутна у међународном правном поретку и унутрашњем законодавству. У другом случају могуће је говорити о правно-филозофској концепцији људских права која почива на њиховом апстрактном разматрању

³ Војин Димитријевић *et. al.*, *Људска права*, БГ Центар за људска права, Београд, 1997, стр. 26-28; Ово обележје људских права везује се за раније филозофе моралне и политичке оријентације. Они се нису успевали усагласити око могућег круга људских права што се одражавало на њихово различито виђење и појмовно одређење. У новијој литератури се појам људских права, по правилу, везује за општеусвојена гледишта у визури важећих крвних међународних и регионалних, а нарочито европских правних инструмената.

које, без нормативног уобличавања, не може остварити практичне ефекте.⁴ Посвећеност људским правима могуће је препознати у настојањима Уједињених нација да у сопственим оквирима изгради погодне механизме у циљу унапређења система људских права. Тако се, на пример, у Плану деловања деценије за људска права УН (1995–2004) истиче да се образовање за људска права одређује као настојање у области обучавања, ширења и информисања, чији је циљ изградња свеопште културе људских права путем развоја знања и вештина и обликовања ставова, усмерено на: јачање поштовања људских права и основних слобода; пуни развој људске личности и осећаја његовог достојанства; промовисање разумевања, толеранције, родне једнакости и пријатељства међу свим нацијама, староседеоцима, као и расним, националним, етничким, верским и језичким групама.⁵ Напредовањем људског друштва које прати индустријализација, ширење медија, појачане привредне активности, круг постојећих људских права се константно ширио. Отуда је од велике важности увођење реда у постојећи систем људских права преко њихове класификације која ће бити заснована на заједничким обележјима. У правној теорији постоје две основне класификације људских права, које се заснивају на два основна критеријума: 1. према друштвеној природи или времену њиховог откривања и нормативног верификовања; 2. према својству њиховог имаоца или носиоца.⁶ Користећи се критеријумима прве класификације, људска права можемо поделити у више генерација. Тако се правима прве генерације сматрају грађанска и политичка права у оквиру којих можемо разликовати више појединачних људских права. Групацији грађанских права припадају: право на живот, на приватну сферу, права у вези са кривичним поступком и др. Групацији политичких права припадају: активно и пасивно бирачко право, право на приступ јавним службама и др. Под правима друге генерације сматрају се економска, социјална и културна права. У оквиру економских права важно је указати на право на рад и права из радног односа.⁷ Социјална права обухватају читав комплекс људских права у вези са једнаким социјалним третманом и

⁴ Саша Гајин, *Људска права (Правно-системски оквир)*, Правни факултет Универзитета Унион, Центар за унапређивање правних студија и Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 18-19.

⁵ Wolfgang Benedek, Minna Nikolova (eds), *Understanding human rights manual on human rights education (превод)*, Европски центар за обуку и истраживање о људским правима и демократији (ЕТИЦ), Грац, 2003, р. 19.

⁶ Војин Димитријевић *et al.*, *Људска права*, *op. cit.*, стр. 173-177.

⁷ Код ове групације људских права важно је указати на њихово разликовање на: утужива и неутужива. Тако је право на рад неутуживо људско право (појединац, као његов имаоц и корисник, не може тужити државу зато што није запослен), док су права из радног односа утужива (могуће је тужити послодавца за мобинг, дискриминацију на послу, незаконит отказ уговора о раду и сл.).

социјалном заштитом угрожених колективитета у друштву (нпр. сиромашни). У најширем смислу речено, културна права чине право на образовање, учешће у културном животу друштва коме појединац припада, ауторска и друга сродна права. Трећа генерација људских права је, условно речено, скоријег датума јер се појављује средином прошлог века услед нарушавања животне средине и права човека на здрав живот, права на приватност и др. Друга класификација људских права везује се за својство њиховог имаоца, у зависности од тога да ли је корисник појединац или колективитет. Првој категорији припадају индивидуална људска права са појединцем као њиховом јединим корисником. Отуда већи део људских права припада категорији индивидуалних права. С друге стране, имамо другу категорију познатију као колективна људска права чији корисници су колективитети (народи, националне мањине, одређене етничке зајединце, и др.). У овом случају њихови носиоци остварују двоструки вид правне заштите и то: као појединци и као припадници одређених колективитета. Уважавајући све специфичности, те предности и недостатке сваке од наведених класификација људских права, у домену њиховог разматрања на релацији Република Српска и Србија, указаћемо на нивое примењивости европског система људских права у њима. У том погледу је прихватљивије и подесније држати се прве класификације.

Грађанска и политичка права

Корпус грађанских и политичких права чини већи број појединачних људских права. Она настају као резултат борбе за успостављање равноправности у домену унапређења и заштите основних људских вредности. Отуда се ова људска права прва појављују и убрзо правно верификују у кровним међународним и регионалним правним инструментима. У том погледу незаобилазне оквире чине Универзална декларација о људским правима (1948) и Европска конвенција о људским правима (1950). У уводним редовима Универзалне декларације експлицитно се наводи да овај документ представља „заједнички стандард који треба да постигну сви народи и све нације да би сваки појединац и сваки орган друштва, имајући ову Декларацију стално на уму, тежио да учењем и васпитавањем допринесе поштовању ових права и слобода и да поступним унутрашњим и међународним мерама обезбеди њихово опште и стварно признање и поштовање како међу народима самих држава чланица, тако и међу народима оних територија које су под њиховом управом”.⁸ Камен темељац правној, а самим тим и фактичкој једнакости међу

⁸ Усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 (III) од 10. децембра 1948. године: 48 држава је гласало за, ниједна против, док је 8 било суздржано (укључујући Југославију, Саудијску Арабију, Јужну Африку и СССР). Интернет: <http://www.vojvodina-hrc.org/sr/ljudska-prava/medjunarodni-dokumenti-za-zastitu-ljudskih-prava> (01.11.2016.).

људима, што чини основну претпоставку постојању и даљем развоју људских права, постављен је у одредби члана 1 Универзалне декларације, која гласи: „Сва људска бића рађају се слободна и једнака у достојанству и правима. Она су обдарена разумом и свешћу и треба једни према другима да поступају у духу братства“. На тај начин су остварене претпоставке за даљи развој и диференцирање појединачних људских права, укључујући грађанска и политичка. Отуда се у последњим редовима Универзалне декларације изричито забрањује њено тумачење које би било усмерено на рушење права и слобода који су у њој садржани. Европска конвенција о људским правима у својим одредбама садржи грађанска и политичка људска права. Њихова конкретизација је извршена кроз појединачно навођење основних људских права. Прво у низу људских права чини право на живот сваког човека које мора бити заштићено законом.⁹ Отуда нико не сме бити намерно лишен живота, осим приликом извршења пресуде суда којом је осуђен за злочин за који је ова казна предвиђена законом. Изузетно се лишење слободе не сматра противправним ако проистекне из употребе силе која је апсолутно нужна: ради одбране неког лица од незаконитог насиља; да би се извршило законито хапшење или спречило бекство лица законито лишеног слободе; приликом законитих мера које се предузимају у циљу сузбијања нереда или побуне (члан 2). Надаље, телесни интегритет сваког човека се штити прописивањем забране мучења, ропства и принудног рада, права на слободу и безбедност, права на правично суђење и др.¹⁰ С обзиром да се вођењем кривичног поступка и кажњавањем окривљеног, које није засновано на основним процесним принципима, могу повредити људска права о томе се посебно водило рачуна у Европској конвенцији. У том смислу се наводи да се кажњавање може вршити само на основу закона. Отуда се нико не може сматрати кривим за кривично дело извршено чињењем или нечињењем које, у време када је извршено, није представљало кривично дело по унутрашњем или међународном праву. Исто тако, не може се изрећи строжа казна од оне која се могла изрећи у време када је кривично дело извршено (члан 7). На овај начин се додатно потврђује строго

⁹ Повреда права на живот, као једног од основних људских права, представља чест случај обраћања Европском суду за људска права. То је нарочито случај када лице изгуби живот за време издржавања казне затвора услед нехуманих поступака званичних органа. Славољуб Царић, *Европски систем људских права – Практикум*, ФИМЕК – Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2012, стр. 11-15.

¹⁰ Тако је, на пример, право на правично суђење, између осталог, заштићено прописивањем претпоставке невиности у кривичном поступку. У том смислу се у одредби члана 6 став 2. Европске конвенције прописује: „Свако ко је оптужен за кривично дело мора се сматрати невиним све док се не докаже његова кривица на основу закона“. Слично томе се претпоставка невиности прописује и у одредби члана 11 Универзалне декларације о људским правима.

поштовање претпоставке невиности сваког човека против кога се (пунолетници) или према коме се (малолетници) кривични поступак води. Одредбе Европске конвенције и других пратећих европских правних инструмената у области грађанских и политичких права уграђене су у уставна и законска решења Републике Српске и Србије. Иако представљају темељ у изградњи модерне демократске државе прописивање грађанских и политичких права није безусловно. То практично значи да она трпе дозвољена правна (уставна и законска) ограничења, чиме се спречава да се поштовањем људских права једног човека нарушавају иста права других људи. Њихова концептуализација се, дакле, мора кретати у оквирима постављених људских права и ограничења без којих није могуће остварити повољан правни амбијент за њихову потпуну афирмацију. У Републици Српској се материја о људским правима налази у важећим уставним и законским решењима. У Уставу се налазе основне и начелне одредбе у којима се постављају оквири за људска и мањинска права.¹¹ Повезаност Устава са међународним и европским системом људских права уочљив је у почетним одредбама његовог другог дела. У том смислу се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18). У сфери грађанских и политичких права пружа се адекватна уставна основа на којој се посебним законима детаљније регулишу поједини аспекти њихове правне и институционалне заштите. У самом фокусу уставне и законске заштите налазе се грађанска и политичка права прокламована у међународном и европском правном инструментаријуму. То су: право на живот (члан 24); неповредивост физичког и психичког интегритета (члан 25); забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада (члан 26); право на слободу и безбедност (члан 27); поступање с лицем лишеним слободе (члан 28) и друго.¹² У Србији се степен

¹¹ Види: Устав Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05).

¹² У пракси Европског суда за људска права можемо запазити већи број предмета у којима се штити право на рад подносиоца представке, те искључују сви облици принудног рада. Тако се, на пример, у предмету *Zarb Adami против Малте*, подносилац жалио на дискриминацију на основу пола због несразмерно високог броја мушкараца који су били обавезни вршити поротничку дужност. Чланом 4(2) ЕКЉП-а забрањује се присилни рад. Но, у члану 4(3) наводи се да „уобичајене грађанске дужности“ не представљају „присилни рад“. Европски суд за људска права је утврдио да, премда наведеним чланом нису обухваћене „уобичајене

примењивости међународног и европског система људских права може пратити у светлу важећих уставних и законских решења.¹³ Ова решења настају након петооктобарских промена са којима долази до усаглашавања нашег законодавства са европским стандардима у свим правним подручјима, укључујући и људска права. На тај начин се ограничава државна самовоља у делу којим се обезбеђује примат људских права у односу на све друге принципе модерне демократске државе. Томе у прилог говори мишљење Роберта Алехија који заступа либералну позицију према којој морално уобличена људска права имају функцију која ограничава демократију. Према овом аутору, људска права треба трансформисати у позитивно право јер се само тако може осигурати 1) њихово провођење, 2) јасне одлуке у спорним случајевима (спознајни аргумент), и 3) њихово извршавање у позитивним обавезама, наиме, стварањем нужних јавних организација (организацијски аргумент). Како би људска права била зајамчена, потребан је дакле, с једне стране, правни државни поредак, а с друге стране, она су и права на одбрану од државне самовоље и имају претензију да нормирају демократски процес. Алеху покушава да ту напетост између упућености на људска права и критичке дистанције укључи у структуру демократског поретка тако што је описује као унутар себе диференцирано самообвезивање.¹⁴ У уставним одредбама обезбеђује се непосредна примењивост релевантних међународних стандарда у области људских права. То практично значи да се у националним правним оквирима ствара само подстицајна клима у циљу примене међународних и европских правних стандарда у овој области. Отуда се уставне одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18). Иако је, у складу са уставним одредбама, предвиђена могућност ограничења људских и мањинских права, њихов достигнути ниво се не може смањивати (члан 20). У погледу појединачних грађанских и политичких права, која се јемче сваким уставом, не постоје значајније разлике између Устава Србије и Устава Републике Српске.

грађанске дужности“, чињенице предмета спадају у опсег тог права. Своје мишљење Европски суд за људска права заснива на чињеници да оно што чини „уобичајене грађанске дужности“ може постати „неуобичајено“ када се примењује дискриминаторно. Erik Friberg, Morten Kjaerum, *Приручник о еуропском антидискриминацијском праву*, Уред за службене публикације Еуропске уније, Луксембург, 2011, стр. 59-60.

¹³ Види: Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06).

¹⁴ Georg, Lohmann, „Демократија и људска права“, *Политичка мисао*, вол. ХЛ бр. 1, стр. 121.

Економска, социјална и културна права

Економска, социјална и културна права припадају људским правима друге генерације. Њима се покрива широка сфера друштвених односа у којима је неопходно обезбедити права сваког човека од недозвољених ограничења. Ако бисмо пошли од тога да грађанска и политичка права представљају, у ширем смислу, условна људска права, онда бисмо економска, социјална и културна права могли сматрати људским правима без којих није могуће обезбедити самосталност и економску независност сваког човека. Правни оквири за њихово уживање су постављени Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима (1966), као посебним међународним правним инструментом.¹⁵ Пактом се признаје право на рад које подразумева право сваког лица да добије могућност да себи обезбеди средства за егзистенцију кроз изабран и прихваћен рад односно занимање. Такође, предвиђа се право на уживање правичних и повољних услова рада, право на синдикално организовање које има свако лице да са другима оснива синдикате и да се учлани у синдикат по свом избору, уз једини услов да правила буду утврђена од стране заинтересоване организације, у циљу унапређења и заштите економских и социјалних интереса. Примена овог права може бити предмет једино ограничења предвиђених законом и која представљају потребне мере у сваком демократском друштву, у интересу националне сигурности или јавног поретка, или заштите права и слобода другог (члан 8 став 2). Неопходно је истаћи да је цео Пакт сачињен у концепцији да се свака држава уговорница обавезује да нарочито усвајањем законских мера предузима кораке до максимума својих расположивих средстава, како путем властитог напора, тако и кроз међународну помоћ и сарадњу, а све у циљу постепеног обезбеђења пуног остваривања људских права, која су предвиђена овим Пактом.¹⁶ Европска конвенција о људским правима јемчи сваком човеку економска и социјална права која остварује преко радног односа и система социјалне заштите у сопственој држави. Под њима се подразумева право на имовину (члан 58) где се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Притом се не искључује могућност да се

¹⁵ СФРЈ је Пакт ратификовала у јулу 1971. године („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 7/71) чиме се, између осталог, сходно одредбама члана 16 обавезала да надлежном телу УН подноси извештаје о предузетим мерама и постигнутим резултатима у обезбеђивању поштовања права признатих у Пакту. СРЈ је 12. марта 2001. године дала сукцесорску изјаву у Уједињеним нацијама која се односила и на поновно приступање Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима.

¹⁶ Данило Турк, „Нека актуелна питања остваривања економских, социјалних и културних права човека у светлу расправе у органима УН“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, вол. 39 бр. 5-6, стр. 691.

законом може ограничити начин коришћења имовине. Надаље, право наслеђивања не трпи конкретна ограничења што се може закључити из одредбе члана 59, по којој право наслеђивања не може бити искључено или ограничено због неиспуњавања јавних обавеза. Једно од темељних људских права без којег није уопште могуће разматрати присуство економских, социјалних и културних права јесте право на рад. Овим људским правом се јемчи сваком човеку слободан избор рада. То практично значи да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места. Свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. Нико се тих права не може одрећи (члан 60).

Поред Европске конвенције о људским правима, на подручју економских, социјалних и културних права значајно место припада Европској социјалној повељи. У почетним одредбама овог европског правног инструмента наглашено је да стране уговорнице прихватају као циљ своје политике постизање услова у којима следећа права и принципи могу бити делотворно остварени:¹⁷ Свако мора имати прилику да заради за живот обављањем посла који је слободно изабрао; Сви радници имају право на праведне услове рада; Сви радници имају право на безбедне и здраве радне услове; Сви радници имају право на правичну накнаду која је довољна за пристојан животни стандард за њих и њихове породице; Сви радници и послодавци имају право на слободу удруживања у националне и међународне организације ради заштите својих економских и социјалних интереса; Сви радници и послодавци имају право на колективно преговарање; Деца и омладина имају право на специјалну заштиту од физичких и моралних ризика којима су изложени; Запослене жене, у случају материнства, имају право на специјалну заштиту, итд. Суштина оваквог начина уређења економских и социјалних права огледа се у постављању правних оквира који ће бити брана самовољном и арбитарном доношењу и примени националних прописа у овој правној области. То практично значи да свака држава потписница преузима обавезу да у наведеним оквирима усклади сопствено законодавство, укључујући Устав као највиши правни акт. Следствено томе, Република Српска је у важећим уставним и законским решењима поклонила посебну пажњу економским, социјалним и културним правима. Свим грађанима се јемчи право на рад и слободу рада (члан 39). Зајамчена је слобода синдикалног организовања и деловања (члан 42). Право запослених и чланова њихове породице на социјалну сигурност и социјално осигурање уређује се законом и колективним

¹⁷ Весна Петровић (ур.), *Инструменти Савета Европе – људска права*, БГ Центар за људска права, Београд, 2000, стр. 263.

уговором. Јемчи се, под условима утврђеним законом, право на материјално обезбеђење за време привремене незапослености. Грађанима који су делимично способни за рад обезбеђује се оспособљавање за одговарајући посао и услови за њихово запошљавање, сходно закону (члан 43). Слична ситуација је и у Србији где се важећим Уставом и законском регулативом обезбеђује, односно јемчи читава лепеза економских, социјалних и културних права. У оквиру економских права посебна пажња посвећена је праву на имовину у коме се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58).¹⁸ Поред тога, јемчи се равноправност свих облика својине (приватна, задружна и јавна). Њима се обезбеђује једнака

¹⁸ У визури људских права, право на имовину подразумева право на мирно уживање у имовини. Тако је, на пример, Заштитник грађана изнео своје мишљење по питању остваривања права на имовину у вези са деловима предузећа који се налазе на територији бивших република чланица ex Југославије: „Током 2008. године више правних лица – предузећа са седиштем на територији Републике Србије, обратило се Заштитнику грађана тражећи да на основу одредби чл. 19 и 24 Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07) покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ („Сл. гласник РС“, бр. 31/01, 61/08, 109/08 и 14/09), као и вршењем својих овлашћења заштити њихово право на имовину и право на заштиту права у ефикасном и правичном судском поступку. Имајући у виду да су судски поступци по тужбама грађана за заштиту, односно остварење права на мирно уживање имовине у току те би, у овом случају, било преурањено да Заштитник грађана поведе формалан поступак контроле законитости и правилности рада органа управе; оцењујући да је изменама Уредбе којима су одређене спорне одредбе брисане постало беспредметно покретање поступка пред Уставним судом за елиминисање тих одредби из правног поретка; узимајући у обзир да Уставни суд већ води поступак оцене уставности и законитости у погледу других спорних одредаба Уредбе због чега предлог Заштитника грађана Уставном суду у том правцу није нужан нити би био рационалан и економичан; истовремено сматрајући за потребно да укаже на специфичне проблеме у остваривању права грађана и допринесе што правилнијем, законитијем и ефикаснијем остваривању и заштити права на мирно уживање својине (без прејудуцирања ко је њен титулар), с циљем да смањи могућност да настану сличне ситуације у другим поступцима приватизације имовине предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ, Заштитник грађана је оценио да постоји основ за вршење Законом предвиђене превентивне функције овог органа у циљу унапређења заштите људских слобода и права. Устав Републике Србије одредбом чл. 3 прописује да се владавина права остварује уставним јемствима људских и мањинских права, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону. Истовремено, у чл. 58 гарантује се свим грађанима право на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, док се одредбом чл. 84 утврђује да сви имају једнак положај на тржишту а да права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена“. Интернет: www.ombudsman.rs/.../498_Boreli%20Misljenje%20potpisano.doc (10.11.2016.).

правна заштита од различитих облика онемогућавања или ограничавања њеног коришћења. Систем социјалне заштите грађана и породице, којима је ова помоћ потребна, регулисан је путем социјалних давања у сврхе накнаде нужних животних трошкова. Развој и афирмација културних права уочљиви су кроз давање слободе научног и уметничког стварања (члан 73).

Права треће генерације

Откривање и верификација права треће генерације у међународним и европским правним инструментима почиње средином прошлог века. Друштвено-економски услови који погодују њиховом настанку и потоњем развоју односе се на развој производних односа праћених индустријализацијом услед које долази до загађења животне средине. Поред тога, нагли развој науке и технике, појава интернета, општа компјутеризација озбиљно доводи у питање право на приватност сваког човека. Отуда се у савременом кривичном законодавству уводи посебна група кривичних дела против безбедности рачунарских података, како би се кривичноправним механизмима обезбедила заштита од високотехнолошког криминалитета. У иностраној и домаћој литератури се под правима треће генерације сматрају: право на здраву животну средину, право на развој, право на храну, итд.¹⁹ С обзиром да је Европска конвенција о људским правима донета пре појављивања права треће генерације у њеним одредбама се она експлицитно не помињу. Међутим, у оквиру правних инструмената донетих од стране Европске уније можемо уочити општу интенцију у правцу потпунијег регулисања питања заштите животне средине. Под тим се подразумевају Директиве ЕУ којима се пружа заштита од различитих облика угрожавања права на здраву животну средину: ваздух, бука, вода, храна (REACH) и друго.²⁰ У пракси Европског суда за људска права први случај позивања на потребу заштите животне средине забележен је далеке 1985. године. Реч је о случају *Muriel Herrick против Уједињеног Краљевства*. У конкретном случају радило се о тзв. пољу слободне процене (*margin of appreciation*) надлежних власти, а услови за рестрикцију индивидуалног права били су сагласни са захтевима из члана 8 став 2. Европске конвенције о људским правима.²¹ У Републици Српској се у важећим уставним и законским решењима пружа заштита правима треће генерације. То је посебно случај са животном средином која остварује више нивоа заштите: уставну, законску, подзаконску и др. У складу

¹⁹ Војин Димитријевић *et al.*, *Људска права*, *op. cit.*, стр. 175.

²⁰ "Regulation (EC) No. 1907/2006 of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (RECH)".

²¹ Славољуб Царић, *Европски систем људских права*, ФИМЕК – Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2011, стр. 216-217.

са одредбом члана 35 Устава: Човек има право на здраву животну средину. Свако је, у складу са законом, дужан да у оквиру својих могућности штити и унапређује животну средину. Дакле, прописана је општа обавеза свих грађана, укључујући државу, да штити и унапређује начин и модалитете заштите животне средине. У Србији је питање права на здраву животну средину, такође, регулисано на више нивоа, почев од Устава, посебних закона, Кривичног законика и др. У одредби члана 74 Устава прописано је да „свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању“. Слично као у Републици Српској, установљена је обавеза свих грађана и државе да чува и побољшава животну средину. Значајно је указати на чињеницу да је у Србији узнапредовао систем кривичноправне заштите животне средине. Последњим променама у кривичном законодавству Србије уведена је посебна група кривичних дела против животне средине. Заједничка одлика кривичноправне заштите животне средине је присуство великог броја бланкетних одредби које чине саставни део посебних закона из области животне средине.²² У погледу осталих права која припадају трећој генерацији људских права можемо запазити општи тренд њихове постепене афирмације кроз усклађивање законодавства Републике Српске и Србије са релевантним међународним и европским правним инструментима. У том смислу је важно указати да је последње деценије на овом пољу у оба законодавства остварен значајан напредак.

Утицај невладиног сектора на афирмацију људских права

Важну карику у афирмацији, унапређењу и заштити људских права у Републици Српској и Србији имају невладине организације. Њихова улога несумњиво указује на потребу ширења лепезе субјеката који активно учествују у имплементацији система људских права на подручју држава чланица *ex* Југославије. Све невладине организације које делују у Републици Српској и Србији можемо поделити на: међународне, регионалне и унутардржавне. У првом и другом случају невладине организације делују као експозитуре чије седиште се налази у некој од држава у свету (нпр. *Human Rights Watch*). С друге стране, већи број невладиних организација су домаћег порекла, чије оснивање је крајње поједностављено (региструју се као удружења грађана). Закон није ограничавао ширину делатности невладиних организација тако да се оне оснивају зарад остварења различитих правно дозвољених циљева. Једно од посебно занимљивих поља деловања невладиних организација јесу људска права. У том делу се њихова делатност заснива на пројектним и ванпројектним активностима у сфери заштите људских права од различитих облика њиховог

²² Иван Јоксић, „Кривичноправна заштита животне средине у законодавству и пракси“, У: Александра Чавошки, Ана Кнежевић Бојовић (урс) *Екологија и право*, Институт за упоредно право и Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2012, стр. 24.

угрожавања. Поред тога, већи део невладиних организација развијао је активности које се састоје у праћењу стања људских права и изради годишњих извештаја. На овај начин је међународна заједница могла стећи утисак о стању људских права који се често није поклапао са официјелним извештајима државних органа. Када говоримо о улози, доприносу и значају невладиних организација у Републици Српској и Србији онда морамо имати на уму чињеницу да се њихов рад одвијао у посебним околностима насталим услед ратних дешавања на овим просторима. У тим условима није било могуће раздвојити делатност невладиног сектора од политичких утицаја. Неретко су активисти и борци за људска права били жртве деловања десничарских организација које су у њима виделе некога ко нарушава њихову националну концепцију. Међутим, одређени број невладиних организација у Републици Српској и Србији успевао је да одржава континуирану делатност на подручју ванпројектних и пројектних активности. То су: Фонд за отворено друштво, Транспарентност Србија, Центар за развој непрофитног сектора, БГ Центар за људска права, Праксис, Европски покрет, и др. Свака од ових организација покрива ширу лепезу активности од којих су људска права једно од незаобилазних подручја њиховог деловања.

3) ИЗВОРИ

- Benedek, W., Nikolova, M. (eds), *Understanding human rights manual on human rights education (превод)*, Европски центар за обуку и истраживање о људским правима и демократији (ЕТИЦ), Грац, 2003.
- Fribergh, E., Kjaerum, M., *Приручник о еуропском антидискриминацијском праву*, Уред за службене публикације Еуропске уније, Луксембург, 2011.
- Lohmann, G., „Демократија и људска права“, *Политичка мисао*, вол. XLI бр. 1, стр. 115-125.
- Гајин, С., *Људска права (Правно-системски оквир)*, Правни факултет Универзитета Унион, Центар за унапређивање правних студија и Институт за упоредно право, Београд, 2012.
- Димитријевић, В. et. al., *Људска права*, БГ Центар за људска права, Београд, 1997.
- Закон о ратификацији Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 7/71).
- Закон о ратификацији споразума о успостављању специјалних паралелних односа између Републике Српске и Републике Србије бр. 01-1109/07.
- Јоксич, И., „Кривичноправна заштита животне средине у законодавству и пракси“, У: *Александра Чавошки, Ана Кнежевић Бојовић (урс) Екологија и право*, Институт за упоредно право и Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2012, стр. 20-32.
- Петровић, В., (ур.): *Инструменти Савета Европе – људска права*, БГ Центар за људска права, Београд, 2000.

Турк, Д., „Нека актуелна питања остваривања економских, социјалних и културних права човека у светлу расправе у органима УН“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, вол. 39 бр. 5-6, стр. 691-696.

Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06).

Устав Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05).

Царић, С., *Европски систем људских права*, ФИМЕК – Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2011.

Царић, С., *Европски систем људских права – Практикум*, ФИМЕК – Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2012.

4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Људска права представљају важну карику у процесу усаглашавања националних правних прописа са међународним и европским правним стандардима. У том процесу важну улогу играју кровни међународни и европски правни инструменти у области људских права. Уважавајући ситуацију у којој се налазе Република Србија и Република Српска, сматрамо значајним указати на степен (не)примењивости европског система људских права у њиховом унутрашњем праву. У томе значајну улогу игра политичка воља представника власти да заиста искрено приступе овом процесу и покрену правне и институционалне механизме. Судајући на основу годишњих извештаја о стању људских права можемо уочити општи напредак на пољу имплементације европског система људских права у унутрашње право Републике Српске и Србије. Важан параметар у овом процесу представљају одлуке Европског суда за људска права. Отуда обесхрабрујуће делује чињеница да грађани Србије подносе велики број представки против своје државе пред овим судом. Последњих година можемо уочити општи тренд повећаног интересовања за људска права. Све чешће се поставља питање оправданости одређених уставних и законских решења у светлу могућег кршења људских права. То је нарочито случај са правом на здраву животну околину, правом на приватност, правом на слободу кретања, правима деце и омладине, итд. Ова права се нарушавају, односно ограничавају: несузбијањем загађења животне средине, нарушавањем приватности незаконитим прислушкивањем и другим видовима аудио и визуелне опсервације, негативним утицајем на социјализацију деце, укључујући њихово физичко и психичко кажњавање, итд. Значајну улогу у процесу имплементације европског система људских права имају невладине организације. Оне представљају поуздани барометар степена интеграције правних система Републике Српске и Републике Србије у европском правном простору.

УДК: 341.941:340.132(4:491.11)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 59, стр. 247–264

Извори научни рад

ЛОКАЛНИ ОМБУДСМАН: ЕВРОПСКА ИСКУСТВА И ПЕРСПЕКТИВА У СРБИЈИ

Ненад ГРШИЋ¹

Abstract: The introduction of the Ombudsman institution proceeded gradually in a number of the world's countries, and the process had its expansion at the end of the 20th century, alongside with the collapse of social constitutionalism. Serbia is one of the few countries which established ombudsman institution under the name of "protector of citizens" at all three levels of government: national, provincial and local. By comparison, similar models are mainly adopted by countries with a federal structure. Protector of citizens is provided as a facultative institution on local self-government level, and for the reasons of financial and personnel nature, institutions are relatively poorly distributed. On the territory of the Republic of Serbia, there are currently 19 local protectors of citizens, mainly in the more urban and major city self-governments. The research is based on positive regulations and existing studies on this subject, while the additional information was obtained directly from the offices of citizens' protectors. The local regulation comparison reveals a significant divergence from the constitutional and legal framework, as well as from the nature of the institution itself. Already weak normative guarantees of an independent position of citizens' protector have been additionally endangered by local authorities, unwilling to submit their work to an extra form of control. Local communities are only just getting acquainted with all the benefits which may be brought by this young institution, thus requires an extra support by the public and media. The absence of institutional linkages between different ombudsman services is resolved to the point of their mutual cooperation. In order to further strengthen the position and function of citizens' protector at all government levels, it is quite necessary to conduct proper modification to the existing legal framework.

Key words: Ombudsman, Protector of Citizens, Human Rights, Local self-government, Executive.

¹ Правни факултет Универзитета у Београду, Е-маил: nenad.grsic@gmail.com.

1) УВОД

Као облик независне „спољне“ контроле управе, омбудсман се сматра једном од кључних полуга тзв. „четврте гране власти“. Ефекти правно необавезујућих аката ове институције постижу се комбинацијом правне и политичке контроле: снагом њеног ауторитета и могућношћу да јавности предочи различите неправилности у раду извршне власти. Данас се уводе и омбудсмани за заштиту равноправности, националних мањина, слободан приступ информацијама и друге осетљиве области, али и посебни омбудсмани у оквиру универзитета, корпорација и оружаних снага, као допуна систему „узбуњивача“. Под појмом омбудсмана у ужем смислу подразумевамо *ad personam* институцију, изабрану од стране представничког тела, која поступа по притужбама на кршења права грађана од стране јавне власти. Једном изабран, омбудсман се еманципује и у односу на орган који га је изабрао, те није дужан да ради по било каквим налозима или упутствима представничког тела. Први пут установљен у Шведској 1809. године, „парламентарни заступник правде“ располагао је широким овлашћењима, укључујући надзор над радом судства, локалне администрације, војске и јавних предузећа. Више од једног века касније институцију ће по истом моделу успоставити и Финска (1920). Интересовање за скандинавски *sui generis* вид контроле управе јавиће се тек након Другог светског рата, са глобалним трендом ширења овлашћења извршне власти. У Данској ће дуга традиција судске контроле управе и министарске одговорности допринети да институција у овој земљи (1953) изгуби на капацитету, изузимањем судства из надлежности омбудсмана. Из сличних разлога ће и у Уједињеном Краљевству бити ограничена улога парламентарног комесара, уведеног 1967. године (*Parliamentary Commissioner for Administration*), уз могућност подношења жалби грађана једино преко својих представника у Парламенту. Убрзо и Канада (1967) и Аустралија (1975) отпочињу са увођењем омбудсмана на нивоу федералних јединица, али положај судства у систему *common law* онемогућиће да ова институција добије значај као у већем делу континенталне Европе. С друге стране, у Француској ће углед и снага извршне власти одложити стварање посебног контролног органа све до 2008. године.² Након периода вишедеценијских диктатура и систематских кршења права и слобода, омбудсмани ће одиграти важну улогу у легитимизацији младих демократских власти у Португалу (1976) и Шпанији (1981). Шпанском заштитнику грађана (шпан. *Defensor del Pueblo*) дата су широка овлашћења, по узору на шведски модел, док је квази-федерално уређење земље резултирало увођењем посебних омбудсманских институција на нивоу већине аутономних заједница (региона), али и појединих градова.

² Француског заштитника права (*Défenseur des droits*), поставља председник Републике – супротно природи омбудсманске институције.

Падом „гвоздене завесе“ и ширењем концепта људских права, институција „парламентарног“ омбудсмана уводи се и у уставноправне системе бивших социјалистичких држава. Прва међу њима била је Пољска (1988), дајући свом заступнику права грађана снажна контролна овлашћења, попут могућности покретања поступка против високих државних званичника. Током 90-их година посебне омбудсманске институције уводе Мађарска, Грузија, Литванија, Летонија, Русија и Румунија. Институције омбудсмана, под различитим називима, данас функционишу у преко 100 земаља света. Унапређивању квалитета њиховог рада доприносе Међународни и Европски омбудсмански институт, а о значају институције говори и чињеница да је 1995. године успостављен Европски омбудсман. У његовој надлежности је преиспитивање свих притужби на рад европских институција које су поднете од стране грађана Уније, односно правних лица са седиштем у некој од њених земаља, изузев представки које се односе на вршење судских овлашћења Суда правде.³ Неке земље успостављају јединственог националног омбудсмана за читаву територију државе, при чему он може бити организован као инокосни (нпр. Словенија, Грчка, Македонија, Хрватска, Мађарска, БиХ) или као колегијални орган (нпр. Шведска). Ради непосредније комуникације са грађанима омбудсман може оснивати своје подручне канцеларије по принципу децентрације, уз сагласност парламента као тела које га је изабрало. Супротно од наведеног централизованог модела, сложене државе по правилу усвајају децентрализовану организацију, са успостављањем независних омбудсманских институција на нивоу федералних јединица или територијалних аутономија. Такође, земље са развијеном локалном самоуправом успостављају и омбудсмане на нивоу општина, градова или округа. Препоруком о институцији омбудсмана државе чланице Савета Европе подстакнуте су на успостављање институција на регионалном и локалном нивоу.⁴ Аустријски омбудсман (нем. *Volksanwaltschaft*), као трочлани колегијални орган, надлежан је за територију читаве земље са изузетком покрајина Тирол и Форалберг, које имају сопствене регионалне омбудсмане.⁵ У Белгији постоји савезни, али и посебни регионални омбудсмани за Валонију и Фландрију, док у Холандији поред националног постоје и омбудсмани на нивоу градова. У Великој Британији поред централног делују и омбудсмани

³ Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, *Official Journal of the European Communities*, L 113 Volume 37, 4 May 1994, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:1994:113:TOC>.

⁴ Recommendation no. R (85) 13 of the Committee of Ministers to Member States on the Institution of the Ombudsman (Adopted by the Committee of Ministers on 23 September 1985 at the 388th meeting of the Ministers' Deputies), Интернет: [http://home.broadpark.no/~wkeim/files/COE-No.R%20\(85\)13.pdf](http://home.broadpark.no/~wkeim/files/COE-No.R%20(85)13.pdf).

Енглеске, Шкотске, Велса и Северне Ирске, као и омбудсмани на нивоу појединих градова и округа. Италија 1974. године уводи „грађанске браниоце“ (итал. *Defensor civico*) у сваком од 16 региона, али без увођења институције и на националном нивоу. Сличан модел усваја и Швајцарска, у којој институција омбудсмана постоји у једној федералној јединици (кантону Цирих). Између различитих омбудсманских институција не постоје било какви хијерархијски односи. Посебни омбудсмани ни на који начин нису подређени националном, као што ни омбудсмани земаља Европске уније нису потчињени Европском омбудсману. Свим омбудсманским институцијама заједнички су независност положаја и тежња ка унапређењу рада управе, те су земље са децентрализованим моделом неретко суочене са проблемом преклапања надлежности између омбудсмана различитих нивоа. Децентрализација и деконцентрација, као два квалитативно различита модела, међусобно се не искључују, те је могуће да на истом подручју паралелно делују и локални или регионални омбудсман и подручна испостава националног омбудсмана. „Локални омбудсмани“ у ширем смислу обухватају све органе установљене по децентрализованом моделу, док се у ужем смислу овај термин користи искључиво за омбудсмане на нивоу локалних самоуправа. У циљу прецизности даљег излагања определићемо се искључиво за други, ужи појам.

2) МРЕЖА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У СРБИЈИ

Србија је међу последњим европским земљама која је усвојила институцију омбудсмана и једна од ретких која је ову институцију успоставила на сва три нивоа власти. И поред чињенице да је Устав СФРЈ познавао „друштвеног правобраниоца самоуправљања“, процес изградње модерне омбудсманске институције отпочео је тек након политичких промена 2000. године.⁵ Омбудсман је у Србији уведен најпре на покрајинском и локалном нивоу, путем два закона из фебруара 2002. године. На покрајинском нивоу то је учињено Законом о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, док су на локалном нивоу, Законом о локалној самоуправи, омбудсмани предвиђени само као могућност. Покрајински омбудсман изабран је септембра 2003. године, а исте године је у Бачкој Тополи са радом отпочео и први локални омбудсман.⁸

⁵ Карстен Фидлер, Славко Арсовић, „Омбудсман у Аустрији“, *Пројекат ЈУКОМ-а: Омбудсман – Јачање улоге у Републици Србији*, Интернет: <http://ombudsman.yucom.org.rs/ombudsman-u-austriji/>

⁶ Александар Грујић, „Институција заштитника грађана на локалном нивоу“, у Александар Р. Ивановић (ур.) *Правне теме*, бр. 2/2013, Универзитет у Новом Пазару, 2013, стр. 53.

⁷ Одлука о грађанском браниоцу и Решење о постављању грађанског браниоца (омбудсмана) у општини Бачка Топола („Сл. лист општине Бачка Топола“, бр. 1/2003).

Изградња институције на републичком нивоу текла је знатно спорије. Како тадашњи Устав није познавао ову институцију, поставило се питање њених овлашћења према другим државним органима. Закон о заштитнику грађана усвојен је 2005, а први републички Заштитник грађана изабран је тек 2007. године. И док је институција републичког омбудсмана 2006. године постала и уставна категорија, положај њених пандана на покрајинском и локалном нивоу у потпуности је регулисан законима и актима ниже правне снаге. Закон о локалној самоуправи од 2002. године је проблематици грађанских бранилаца (омбудсмана) посветио свега пар одредби. У њиховој надлежности били су упозоравање на неправилности и незаконитости у раду, обавештавање локалне скупштине и јавности о истима, као и упућивање препорука и критика. Омбудсмани су постављани од стране локалне скупштине, из реда угледних и политички непристрасних личности, а Закон је за друге органе предвиђао обавезу достављања неопходних података. Нови Закон о локалној самоуправи од 2007. године питању локалних омбудсмана дао је још мање простора. Изостављене су одредбе о „политички непристрасним личностима“ и обавези на достављање података. Задржана је необавезност институције, али је предвиђена позитивна новина у виду заједничког заштитника за више градова и општина – која до данас није искоришћена.⁹ Грађанским браниоцима је назив промењен у „заштитнике грађана“, а делокруг активности им је сужен на контролу повреда насталих кршењем искључиво локалних прописа. Иако позитивноправна терминологија на сва три нивоа власти и даље говори само о „заштитницима грађана“, у наставку ћемо се паралелно служити и појмом „локални омбудсман“. Статути градова и општина углавном прописују само могућност оснивања институције, док се сва остала питања препуштају одлукама, као општим актима локалних скупштина. Неки градови и општине нису успоставили заштитнике грађана, иако су својим статутима предвидели ову обавезу (нпр. Сремска Митровица, Ваљево), док је у другима од усвајања одлуке, па до избора и отпочињања рада службе заштитника грађана, пролазило и по неколико година. На територији Републике Србије тренутно делује укупно 19 локалних заштитника грађана: у граду Београду и градовима Краљеву, Крушевцу, Лозници, Нишу, Крагујевцу, Новом Саду, Зајечару, Зрењанину, Панчеву, Шапцу, Врању, Сомбору и Суботици; затим општинама Бачка Топола и Тутин, као и градским општинама Врачар, Вождовац и Раковица. Локални заштитници грађана су својевремено били изабрани и у општинама Бечеј, Смедеревска Паланка и Владичин Хан, као и у градској општини Гроцка, али по престанку њихових мандата неки нови заштитници никада нису

⁸ Одлука о избору Заштитника грађана („Сл. гласник РС“, бр. 61/2007).

⁹ Члан 97 Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007 и 83/2014 – др. закон).

изабрани.¹⁰ Не улазећи на овом месту у испитивање потреба грађана за постојањем посебних заштитника и на нивоу градских општина, осврнућемо се на уставност одредби Статута града Београда, који ову могућност успоставља. Закон о локалној самоуправи прописује да се институција може установити само „у јединици локалне самоуправе“, док Устав градским општинама не признаје овај статус. Београдске градске општине нису у овом смислу изузетак, па чак ни по слову Закона о главном граду. С обзиром на наведено, статутарно овлашћење градских општина на избор сопствених омбудсмана нема јасан законски или уставни основ, али би коначан одговор на ово питање морао дати Уставни суд. Паралелно са децентрализованом мрежом организације, републички заштитник је успоставио и своје подручне канцеларије у општинама Прешево, Медвеђа и Бујановац. Ранија покрајинска одлука предвиђала је и формирање испостава покрајинског омбудсмана у Суботици и Панчеву, уз могућност њиховог оснивања и у другим местима на територији Војводине.¹¹ Како су оба града у међувремену изабрала своје локалне омбудсмани, новом покрајинском одлуком ова могућност је изостављена. Заштитници грађана формирани на различитим нивоима не налазе се у односима хијерархије, те не постоји могућност жалбе републичком Заштитнику грађана услед поступања Покрајинског или неког од локалних омбудсмана. Однос између заштитника грађана различитих нивоа „није пратио хијерархију институција на државном, покрајинском и локалном плану, већ хијерархију правних аката.“¹² Републички заштитник грађана контролише повреде права грађана које су учињене кршењем закона и других републичких прописа, покрајински повреде учињене кршењем опшних аката Покрајине, док локални заштитници грађана контролишу само повреде настале услед кршења прописа донетих од стране јединице локалне самоуправе. Када заштитник грађана прими притужбу која се односи на повреду локалног прописа, доставиће је надлежном локалном омбудсману, а на исти начин ће поступити и Покрајински или локални омбудсмани када приме притужбу која се односи на повреду републичког прописа.¹³ Како је изградња система омбудсмана текла „одоздо“ (од локалног и покрајинског ка републичком нивоу) пропуштено је да Закон о заштитнику

¹⁰ Петар Теофиловић, „Локални омбудсмани у Србији – Анализа положаја локалних омбудсмана у Србији са препорукама за њихово правилно устројавање и деловање“, у Петар Теофиловић (ур.), *Савет за међунационалне односе и локални заштитник грађана у мултиетничким срединама*, Центар за истраживање етницитета, Београд, 2011, стр. 30.

¹¹ Члан 4 став 2. Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинском омбудсману („Сл. лист АПВ“, бр. 23/02, 5/04, 16/05, 18/09-промена назива акта).

¹² Снежана Ђорђевић, Дејан Миленковић, Драган Вељовић, *Студија-капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011, стр. 48.

¹³ Чланови 34 и 35 Закона о заштитнику грађана („Сл. гласник РС“, бр. 61/2007).

грађана одигра улогу кривног прописа у овој области. Стога се наведена законска правила не примењују сходно и на односе између покрајинског и локалних, односно самих локалних заштитника. Покрајински и локални омбудсмани на територији Војводине 2005. године потписали су Протокол о сарадњи, чијом применом се спречавају сукоби надлежности, искључује се могућност жалби на њихово поступање и успостављају се правила о прослеђивању поднесака. Проблеми који се у пракси и даље јављају превазилазе се циљним тумачењем, уз вођење рачуна о начелима економичности и ефикасности поступка. С тим у вези, локални омбудсман је надлежан и када до повреде дође услед поступања локалних самоуправа у обављању поверених надлежности или истовременог кршења сва три нивоа прописа. Неопходно је избећи да се о једној притужби истовремено води поступак пред више заштитника грађана, да се не поступа различито о истим стварима или да странка услед „лутања“ предмета предуго чека на одговор. Мане постојећих законских решења ублажене су колегијалношћу, међусобним поверењем и различитим облицима неформалне сарадње између заштитника грађана. Размена мишљења и одржавање заједничких радних састанака подстакли су усклађивање праксе, а крупан корак ка даљем учвршћивању сарадње постигнут је оснивањем Удружења локалних омбудсмана Србије (УЛОС).

3) (НЕ)ЗАВИСНОСТ ПОЛОЖАЈА ЛОКАЛНИХ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Кључни услов за остваривање улоге заштитника грађана јесте независност. С обзиром на чињеницу да су акти које доноси правно необавезујући, предуслов за успешно деловање заштитника грађана јесте његов углед, ауторитет и легитимитет. Како се ради о органу који поступа по притужбама на рад управе, од суштинског је значаја спречавање утицаја извршне власти на положај омбудсмана или поступак који води. Закон је уређивање свих кључних питања, попут избора, трајања мандата, имунитета или финансирања заштитника грађана, у потпуности препустио локалним самоуправама. Одлуке локалних самоуправа прописују строге услове за вршење дужности заштитника грађана. Од кандидата се најчешће захтевају правни факултет, вишегодишње искуство на правним пословима, правосудни испит, познавање свих језика у службеној употреби, као и искуство у области људских права или посебни морални квалитети.¹⁴ Неким одлукама се као негативни услов

¹⁴ Видети: члан 30 Одлуке о заштитнику грађана („Сл. лист града Београда“, бр. 34/2009, 41/2009, 41/2010 и 29/2015), члан 7 Одлуке о заштитнику грађана града Шапца („Сл. лист града Шапца и општина: Богатић, Владимирци и Коцељева“, бр. 6/2009 и 31/2012), чланови 7 и 27 Одлуке о заштитнику грађана града Краљева („Сл. лист града Краљева“, бр. 13/2008 и 17/2009).

предвиђа и чланство локалног заштитника грађана у политичкој странци. С обзиром на чињеницу да се ограничење уставом зајемченог права може прописати једино законом (који то у овом случају не чини), поставља се питање уставности оваквог услова. Флексибилније решење јесте услов који је био предвиђен и ранијим Законом – да кандидат буде биран из реда „политички непристрасних личности“. Заштитници грађана и њихови заменици имају положај функционера, те се код обављања приватних делатности или других јавних функција, решења на локалу крећу од генералне забране, преко прописивања изузетака за научноистраживачке, образовне и уметничке делатности, до непрецизне забране обављања делатности „које могу утицати на независност и самосталност.“ Неке локалне самоуправе предвиђају да заштитнику грађана ступањем на дужност престају друге функције и чланство у политичкој партији.¹⁵ Друге одлуке пак усвајају потпуније решење, по коме лице не може бити изабрано за омбудсмана уколико је у одређеном периоду пре кандидовања било на положају.¹⁶ На овај начин се спречава да се простим замрзавањем функције изиграју одредбе о инкомпатибилности. Локални заштитници грађана бирају се у скупштинама градова и општина, најчешће на предлог трећине одборника или радног тела скупштине. Као овлашћени предлагачи у одлукама се наводе и градоначелници, председници општина, локална већа, па чак и председници локалне скупштине или одборничке групе.¹⁷ Са становишта независности, извршна власт не би требало да буде у кругу предлагача. Одлукама се предвиђа и учешће скупштинских радних тела у процесу одабира кандидата, док јавни конкурс као начин селекције још увек није примењен ни у једној локалној самоуправи. Поверење што већег дела представништва по правилу повлачи и већи ауторитет заштитника грађана. Највећи део локалних самоуправа за избор захтева гласове већине од укупног броја одборника. Неке одлуке захтевају само већину од присутних одборника, чиме је омогућено да заштитник грађана буде изабран гласовима четвртине скупштинског састава.¹⁸ Тешко је замислити да се са овако малом подршком представништва може успешно покренути питање квалитета рада или одговорности неког од локалних функционера. Мандат локалних заштитника грађана прописује се у дужем трајању од одборничког, како би се онемогућило да сваки нови сазив бира себи подесног омбудсмана. У највећем броју одлука

¹⁵ Члан 15 Одлуке о заштитнику грађана („Сл. лист града Новог Сада“, бр. 47/2008).

¹⁶ Члан 10 став 5. Одлуке о заштитнику грађана града Зрењанина („Сл. лист града Зрењанина“, бр. 11/2014).

¹⁷ Члан 18 став 1. Одлуке о организацији, делокругу и раду заштитника грађана града Крушевца („Сл. лист града Крушевца“, бр. 1/2011 и 8/2012).

¹⁸ Члан 7 став 1. Одлуке о заштитнику грађана („Сл. лист града Ниша“, бр. 2/2011-пречишћен текст).

то је петогодишњи мандат, Суботица предвиђа и дужи – шестогодишњи, док мандати заштитника грађана Шапца и Ниша износе четири године.¹⁹ Општим актима предвиђа се највише два узастопна мандата, док локалне самоуправе које не ограничавају могућност реизбора још нису успоставиле своје заштитнике грађана.²⁰ Реизбор омогућава релативно дуго обављање функције и самосталност у поступању, али су у процесу добијања новог мандата заштитници грађана често изложени различитим притисцима. Како би се избегло настајање вакуума, одлуке прописују да се поступак избора мора покренути у одређеном року пре истека мандата, односно окончати у одређеном периоду по престанку функције.²¹ И поред наведених одредби, честа је ситуација да до избора новог заштитника грађана (или реизбора старог) протекне и по неколико месеци. Стога се неретко продужава мандат актуелном носиоцу функције или се његов заменик поставља за „вршиоца дужности“. У овим случајевима се „в.д. омбудсмана“ доводи у положај зависности од субјеката који могу да утичу на његово предлагање и избор. Ћутање одлука о било каквим „прелазним“ решењима додатно подрива независност институције, стварајући могућност да се за вршиоца дужности изабере лице које не испуњава услове или да се за неодређен период одложи коначни избор омбудсмана. Постојање објективних разлога за престанак дужности заштитника грађана констатује се од стране скупштине, док је за независност његовог положаја знатно осетљивије питање уређења поступка за разрешење.²² Круг субјеката овлашћених да предложи покретање поступка и неопходна скупштинска већина за изгласавање у свим одлукама су идентични као и у случају избора. Као разлози за разрешење прописују се неспојивост функција, правоснажна осуда за кривично дело или несавесно и нестручно обављање дужности, при чему последње наведени основ даје највише простора за малициозна тумачења. У случајевима одређивања притвора или неправоснажне судске пресуде, предвиђа се и могућност суспензије, која накнадно мора бити потврђена или укинута. Локални заштитници грађана уживају имунитет као одборници. С тим у вези, неке скупштинске одлуке (нпр. београдска) заштитнику грађана забрањују давање изјава „политичке природе“. Како људска права увек имају извесну политичку садржину, сврсисходније решење било би прописивање забране „политички пристрасних“ изјава, чиме

¹⁹ Члан 8 став 2. Одлуке о заштитнику грађана града Суботице („Сл. лист града Суботице“, бр. 7/2014).

²⁰ П. Теофиловић, стр. 43, фн. 56.

²¹ Члан 22 Одлуке о заштитнику грађана/грађанки градске општине Врачар („Сл. лист града Београда“, бр. 56/2008).

²² Међу објективним разлозима су: оставка, истек мандата, губитак радне способности, испуњавање услова за одлазак у старосну пензију и сл.

не би било нарушено уживање имунитета. Поводом чињенице да су у појединим локалним самоуправама након политичких промена носилаца извршне власти најављиване и смене локалних омбудсмана, саопштењем су се огласили Заштитник грађана Републике Србије и УЛОС. Изнет је став да се локални омбудсмани не смеју нити бирати, нити смењивати по страначком диктату и дневнополитичким потребама, јер таква пракса урушава сам темељ ових институција.²³ Нажалост, искуства су показала управо супротно. Градска самоуправа Крагујевца је, након одбијања да локалном заштитнику грађана пружи прецизне информације о броју запослених, покренула расправу о „прекорачењу овлашћења локалног омбудсмана“, која је окончана његовом сменом.²⁴ У Зрењанину је разрешење уследило по доношењу нове скупштинске Одлуке о заштитнику грађана.²⁵ Дужност заштитника грађана не треба да престаје због промене акта о раду тог органа и тако нешто представља нетранспарентан, индиректан, а самим тим и нелегитиман начин за смену омбудсмана.²⁶ Изабрани заштитник грађана треба да настави рад до краја мандата, сем у случају да надлежни орган у прописаном поступку нађе да постоји разлог за разрешење пре истека мандата. Једино се на овај начин могу пружити потребне гаранције његовог непристрасног и независног рада. Локални омбудсман може имати заменика, који је са њим изједначен у погледу избора, мандата, имунитета и престанка функције. Заштитник се, по правилу, налази у кругу овлашћених предлагача за избор или разрешење свог заменика, док је супротно решење упитно са аспекта самосталности функције. Локални заштитник грађана одлучује о заснивању и престанку радног односа, као и правима и дужностима запослених у оквиру своје службе. Акт о систематизацији радних места мора добити сагласност скупштине, скупштинског тела или локалног већа, као извршног органа. Неке локалне одлуке обављање административних и техничких послова за заштитника грађана препуштају градској, односно општинској управи, иако се ради о органима који су управо најчешћи субјект његове контроле.²⁷ На локалне заштитнике грађана, њихове заменике и запослене у службама примењују се прописи којима се уређују статус и примања у органима локалне самоуправе.

²³ Извор: Танјуг, Интернет: <https://goo.gl/dz7F8e>.

²⁴ Institution of The Local Ombudsperson, Интернет: <http://www.ercbgd.org.rs/component/content/article/60-institucija-lokalnog-ombudsmana.html>.

²⁵ Извор: РТВ, Интернет: http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/zrenjanin/promenjena-odluka-o-zastitniku-gradjana_479324.html.

²⁶ Заједничко саопштење Заштитника грађана Републике Србије, Покрајинског омбудсмана и Удружења локалних омбудсмана Србије, Извор: Вебсајт Покрајинског заштитника грађана, Интернет: <http://goo.gl/snfjqu>.

²⁷ Члан 29 став 2. Одлуке о заштитнику грађана („Сл. лист града Лознице“, бр. 9/2009).

Неке одлуке – висину зараде заштитника грађана – везују за плате изабраних или постављених лица у локалној самоуправи, док постоје и предлози да се његова зарада изједначи са зарадом градоначелника (односно председника општине).²⁸ Средства за рад заштитника грађана обезбеђују се у буџету јединице локалне самоуправе, обрачунске послове обавља градска (општинска) управа, док се за одобрење средстава заштитник мора обратити управи или градоначелнику (председнику општине). Лоша искуства, у виду самовољних обустављања исплате зараде, говоре у прилог потреби да се примања локалних заштитника грађана учине објективно одредивим и независним од утицаја носилаца извршне власти и могућих субјеката контроле.

4) ОВЛАШЋЕЊА И КАРАКТЕРИСТИКЕ ПОСТУПКА

Да би локални омбудсман био надлежан у конкретном случају потребно је да, осим повреде права, дође и до кумулативног испуњења два додатна услова: да је повреда учињена од стране органа управе или јавних служби и да је њоме прекршен локални пропис.²⁹ Из сфере контроле изузети су највиши органи локалне власти – скупштина, веће и градоначелник (председник општине), с тим да веће може бити субјект контроле у случајевима када поступа као другостепени орган. Под „јавним службама“ подразумевају се установе, предузећа, јавне агенције, фондови или асоцијације основане од стране једне или више локалних самоуправа. Главни предмет контроле локалних омбудсмана јесте рад општинских и градских управа, које остварују најнепосреднији контакт са грађанима о чијим правима и обавезама одлучују. Не постоји законска надлежност локалног омбудсмана уколико до повреде права грађана дође деловањем подручне филијале републичког или покрајинског органа или предузећа, с обзиром на чињеницу да се не ради нити о „локалним“ органима (јавним службама), нити о „локалним“ прописима. Надлежност је тада могуће успоставити једино путем *ad hoc* писменог овлашћења републичког или покрајинског заштитника. Пример такве добре праксе остварен је 2008. године у поступку контроле поштовања права грађана при пријему и обради захтева за издавање личних докумената. За вршење контролних радњи у 92 полицијске станице омбудсмани су добили писмена овлашћења од републичког Заштитника грађана. Резултати контрола су обједињени, анализирани, представљени на заједничкој конференцији за новинаре и, што је најзначајније, препоруке којима је контрола резултирала

²⁸ Predrag Dimitrijević, "Do we need local ombudsman – protector of human rights?", *Facta Universitatis, Law and Politics*, Vol. 3/no1, pp. 25-35.

²⁹ Члан 97 став 2. Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007 и 83/2014 – др. закон).

спроведене су у великој мери.³⁰ Овлашћења локалних заштитника грађана обухватају право на изградњу непротивречног правног система, обавезе других органа на сарадњу, овлашћења према функционерима и запосленима и право на вођење независног и непристрасног поступка. Као опште надлежности предвиђају се заштита и унапређење људских права, с једне, и контрола и унапређење рада управе и јавних служби, с друге стране. Локални омбудсмани предузимају учешће у организацији кампања и трибина и превентивно прате примену стандарда у области људских права, а у оквиру ове групе надлежности већина локалних самоуправа предвиђа и посредовање у мирном решавању спорова. Пружање правне помоћи од стране локалних заштитника грађана проглашено је за неуставно.³¹ Иако одлуке више не прописују ову надлежност, локални омбудсмани се и даље баве пружањем различитих видова правне помоћи странкама, чиме губе карактеристике омбудсманске институције.³² Учешће у изградњи непротивречног правног система обухвата право локалног заштитника грађана на подношење иницијатива за измену постојећих и доношење нових прописа, као и на давање мишљења на нацрте аката, уколико су они од значаја за заштиту права.³³ Иницијатива је ограничена на доношење локалних прописа, иако се услед погрешног преписивања надлежности републичког заштитника неким одлукама она проширује и на доношење закона.³⁴ Свако лице располаже правом на иницирање поступка оцене уставности и законитости, па и заштитник грађана, што се одлукама неких локалних самоуправа и изричито наглашава. Омбудсман има право присуства седницама локалне скупштине и њених тела, као и учешћа у скупштинским расправама о питањима из његове надлежности. Поступак који води заштитник грађана одликују неформалност, бесплатност и тајност. Локални заштитник грађана поступа како по притужби лица, тако и *ex officio*, на сопствену иницијативу. Подносилац притужбе може бити свако физичко или правно, домаће или страно лице, законски заступници, наследници или пуномоћници лица, док се за удружења грађана и невладине организације захтева сагласност лица у чије име се иступа. Притужба се може поднети само када су исцрпљена сва редовна правна

³⁰ Саша Јанковић, „Локални омбудсмани у Србији“, у Јелена Јеринић (ур.), *Локална самоуправа: Прописи и пракса – правни билтен*, бр. 4/2010, Стална конференција градова и општина, Београд, стр. 5-13.

³¹ Одлука Уставног суда бр. ИУо 148/2011 („Сл. гласник РС“, бр. 100/2012).

³² Снежана Ђорђевић, Дејан Миленковић, Драган Вељовић, *ор.cit.*, стр. 60.

³³ Видети: члан 17 став 1. тачка 11. Одлуке о заштитнику грађана града Сомбора („Сл. лист града Сомбора“, бр. 1/2015) и члан 28 став 2. Одлуке о установљивању заштитника грађана града Зајечара („Сл. лист града Зајечара“, бр. 14/2010).

³⁴ Члан 7 став 3. Одлуке о заштитнику/заштитници грађана/грађанки градске општине Врачар („Сл. лист града Београда“, бр. 56/2008).

средства или када против акта такво средство није прописано. Изузеци се предвиђају у случајевима попут пропуштања рокова из објективних разлога, могућности наступања ненадокнадиве штете или повреде принципа добре управе. Притужба се подноси у писменом облику, или усмено на записник, и не подлеже плаћању било какве таксе. Захтевају се једино формалности неопходне за идентификацију подносиоца и утврђивање садржине притужбе: назив органа на чији се рад односи, околности конкретног случаја и подаци о искоришћеним правним средствима. Заштитник не може условити подношење притужбе достављањем посебних доказа, али се као чест додатни услов прописује подношење представке у одређеном року, најчешће годину дана од извршене повреде права.³⁵ Процедуралне радње нису у духу институције и начела неформалности поступка, али се и поред тога прописују могућности одбацивања представке, покретања поступка и његове обуставе. У случају да не одбаци притужбу (нпр. услед непотпуности, неблагоприятности или ненадлежности), заштитник грађана покреће поступак и о томе обавештава подносиоца, као и руководиоца органа на чије поступање се притужба односи. Функционер је дужан да се изјасни у прописаном року (одлуке не предвиђају рок дужи од 30 дана), а надзорни орган се обавештава о његовом евентуалном неизјашњавању. Локални заштитник може захтевати приступ просторијама, увид или достављање копија података, као и изјаву запосленог, изабраног, постављеног или неког трећег лица, као и доставу тајних докумената, будући да је дужан да чува тајност свих података до којих дође у истрази.³⁶ Уколико локални заштитник утврди да није било повреде права нити неправилности у раду, о томе ће сачинити писмено обавештење, док у супротном сачињава одговарајуће мишљење, предлог или препоруку. Може се предложити накнада штете, привремена обустава извршења коначног управног акта, поновно спровођење поступка, различити начини за унапређење рада органа или покретање дисциплинског поступка против одговорног лица. У случајевима тешких и систематских кршења права, заштитник грађана може обавестити надлежног тужиоца о постојању елемената прекршајне или кривичне одговорности или предложити надлежном органу да покрене поступак за разрешење функционера. Орган се поучава да је дужан да заштитника у остављеном року извести о свим предузетим мерама или разлозима зашто исте нису предузете. Сви предлози, мишљења и препоруке локалног заштитника грађана правно су необавезујући. У случају необавештавања или предузимања неодговарајућих мера заштитник се обраћа надзорном органу. Као крајњим средством притиска заштитник грађана може о непоступању обавестити јавност путем средстава информисања. Међутим, нетранспарентно пројектно финансирање већине

³⁵ Односно последњег (не)поступања или достављања коначног управног акта.

³⁶ Обавеза органа не постоји у случају да се одавањем тајности крши закон.

локалних медија, из градских и општинских буџета, угрожава ову могућност.³⁷ С обзиром на чињеницу да непоступање по захтевима и налозима заштитника грађана не подлеже санкцијама, као и да су рокови за предузимање радњи инструктивне природе, поставља се питање постојања обавезе субјеката контроле. Последице непоступања су више политичке него правне природе. Неке одлуке несарадњу са локалним заштитником грађана предвиђају као тежу повреду радних обавеза и дужности. Изрицање дисциплинских мера је у надлежности руководиоца, те од њих и зависи да ли ће применити санкцију. Прописивање прекршајних одредби за одбијање сарадње са омбудсманом и непоштовање његових препорука би у великој мери допринело увођењу дисциплине код свих потенцијалних субјеката контроле.³⁸ Заштитник грађана локалној скупштини подноси редован годишњи извештај са активностима у минулој години, описом рада локалних органа и оценом целокупног стања људских права. Одлуком се најчешће прописују обавезни елементи извештаја, који се објављује у службеном гласилу јединице локалне самоуправе и доставља се средствима јавног информисања. Заштитник може да подноси и ванредне, посебне извештаје, ако оцени да за то постоје оправдани разлози, или ако такав извештај захтева локално представништво. Скупштина прима извештај на знање и о њему расправља, али се не може изјашњавати за или против овог документа. У супротном би се отворило питање последица његовог неусвајања. Због осетљивости и значаја круга питања која су садржана у годишњем извештају, потребно је прецизно утврдити сам поступак по његовом подношењу локалном парламенту.

5) ИЗВОРИ

Акциони план за Поглавље 23, Вебсајт Министарства правде, Интернет: <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>

Грујић, А., „Институција заштитника грађана на локалном нивоу“, у Александар Р. Ивановић (ур.), *Правне теме*, бр. 2/2013, Универзитет у Новом Пазару, 2013, стр. 52-61.

Драшковић, Б., Грухоњић, Д., „Својинска трансформација медија у Србији – пример локалних медија“, *Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду*, Књига XL-2, 2015, стр. 107-119.

Ђорђевић, С., Миленковић, Д., Вељовић, Д., *Студија – капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011.

³⁷ Бранкица Драшковић, Динко Грухоњић, „Својинска трансформација медија у Србији – пример локалних медија“, *Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду*, Књига XL-2, 2015, стр. 107-119.

³⁸ Петар Теофиловић, *op. cit.*, стр. 51.

Заједничко саопштење Заштитника грађана Републике Србије, Покрајинског омбудсмана и Удружења локалних омбудсмана Србије, Извор: Вебсајт Покрајинског заштитника грађана, Интернет: <http://goo.gl/snfjqy>

Закон о заштитнику грађана („Сл. гласник РС“, бр. 61/2007).

Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон).

Јанковић, С., „Локални омбудсмани у Србији“, у Јелена Јеринић (ур.), *Локална самоуправа: Прописи и пракса – правни билтен*, бр. 4/2010, Стална конференција градова и општина, Београд, стр. 5-13.

Карлстен, Ф., Арсовић, С., „Омбудсман у Аустрији“, *Пројекат ЈУКОМ-а: Омбудсман – Јачање улоге у Републици Србији*, Интернет: <http://ombudsman.yucom.org.rs/ombudsman-u-austriji/>

Мишљење Заштитника грађана на текст Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи, бр. 183-21/2016 од 8.12.2016. године.

Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи, Вебсајт Министарства државне управе и локалне самоуправе, Интернет: <http://www.mduls.gov.rs/aktivnosti-obavestenja.php#a381>.

Одлука о грађанском браниоцу („Сл. лист општине Бачка Топола“, бр. 1/2003).

Одлука о заштитнику грађана („Сл. лист града Београда“, бр. 34/2009, 41/2009, 41/2010 и 29/2015).

Одлука о заштитнику грађана („Сл. лист града Новог Сада“, бр. 47/2008).

Одлука о заштитнику грађана („Сл. лист града Ниша“, бр. 2/2011-пречишћен текст).

Одлука о заштитнику грађана („Сл. лист града Лознице“, бр. 9/2009).

Одлука о заштитнику/заштитници грађана/грађанки градске општине Врачар („Сл. лист града Београда“, бр. 56/2008).

Одлука о заштитнику грађана града Шапца („Сл. лист града Шапца и општина: Богатић, Владимирци и Коцељева“, бр. 6/2009 и 31/2012).

Одлука о заштитнику грађана града Краљева („Сл. лист града Краљева“, бр. 13/2008 и 17/2009).

Одлука о заштитнику грађана града Зрењанина („Сл. лист града Зрењанина“, бр. 11/2014).

Одлука о заштитнику грађана града Сомбора („Сл. лист града Сомбора“, бр. 1/2015).

Одлука о заштитнику грађана града Суботице („Сл. лист града Суботице“, бр. 7/2014).

Одлука о избору Заштитника грађана („Сл. гласник РС“, бр. 61/2007).

Одлука о организацији, делокругу и раду заштитника грађана града Крушевца („Сл. лист града Крушевца“, бр. 1/2011 и 8/2012).

Одлука о установљивању заштитника грађана града Зајечара („Сл. лист града Зајечара“, бр. 14/2010).

Одлука Уставног суда бр. ИУо 148/2011 („Сл. гласник РС“, бр. 100/2012).

Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском омбудсману („Сл. лист АПВ“, бр. 23/02, 5/04, 16/05, 18/09-промена назива акта).

Рашковић, З., „Лобирање као механизам за успостављање СМО и локалног омбудсмана“, у Петар Теофиловић (ур.), *Савет за међунационалне односе и локални заштитник грађана у мултиетничким срединама*, Центар за истраживање етницитета, Београд, 2011, стр. 87-90.

Решење о постављању грађанског браниоца (омбудсмана) у општини Бачка Топола („Сл. лист општине Бачка Топола“, бр. 1/2003)

РТВ, Интернет: http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/zrenjanin/promenjena-odluka-o-zastitniku-gradjana_479324.html

Танјуг, Интернет: <https://goo.gl/dz7F8e>

Теофиловић, П., „Локални омбудсмани у Србији – Анализа положаја локалних омбудсмана у Србији са препорукама за њихово правилно устројавање и деловање“, у Петар Теофиловић (ур.), *Савет за међунационалне односе и локални заштитник грађана у мултиетничким срединама*, Центар за истраживање етницитета, Београд, 2011, стр. 26-51.

Томашевић, М., Јеринић, Ј., „О Моделу одлуке о заштитнику грађана“, у Јелена Јеринић (ур.), *Локална самоуправа: Прописи и пракса – правни билтен*, бр. 4/2010, Стална конференција градова и општина, Београд, 2010, стр. 25-31.

Шовљански, Р. (ур.), *Препоруке за изградњу институције и рад омбудсмана (грађанског браниоца) у мултиетничким локалним заједницама*, Фонд за отворено друштво, Београд и Центар за регионализам, Нови Сад, 2006, Интернет: <https://goo.gl/5nvZKy>

Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, *Official Journal of the European Communities*, L 113 Volume 37, 4 May 1994, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:1994:113:TOC>

Dimitrijević, P., "Do we need local ombudsman – protector of human rights?", *Facta Universitatis, Law and Politics*, Vol. 3/no1, pp. 25-35. Recommendation no. R (85) 13 of the Committee of Ministers to Member States on the Institution of the Ombudsman (Adopted by the Committee of Ministers on 23 September 1985 at the 388th meeting of the Ministers' Deputies), Интернет: [http://home.broadpark.no/~wkeim/files/COE-No.R%20\(85\)13.pdf](http://home.broadpark.no/~wkeim/files/COE-No.R%20(85)13.pdf).

European Commission, Brussels, 9.11.2016 Swd (2016) 361 Final, Commission Staff Working Document, Serbia 2016 Report, Интернет: <https://goo.gl/ngxiAR>

Institution of The Local Ombudsperson, Интернет: <http://www.ercbgd.org.rs/component/content/article/60-institucija-lokalnog-ombudsmana.html>

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Од увођења законске могућности за успостављање локалних заштитника грађана протекло је готово 15 година. Поставља се питање зашто је за све време постојања ове институције она у пракси заживела у свега 10% од укупног броја локалних самоуправа. Поред факултативности, као разлога нормативне природе, узрок оваког стања крије се и у отпору градова и општина да финансирају додатни независни орган.³⁹ Строги услови који се траже од кандидата за локалне омбудсмане довели су до недостатка квалификованих кадрова, док су неразумевање улоге и значаја институције додатни разлози њене слабе распрострањености. Разумљив је скептицизам у погледу домета правно необавезујућих препорука омбудсмана, с обзиром на околност да су и императивни прописи често суочени са непримењивањем. Увођење заштитника грађана на локалу често се оцењује и као сувишно, због постојања пандана на републичком и покрајинском нивоу. Локални заштитници грађана могу одиграти битну улогу у креирању повољне климе за остваривање права националних мањина, кроз организовање едукација или циљно тумачење међународних стандарда.⁴⁰ Отуда следи и важност ове институције за мултиетничке средине. *Ex officio* деловање локалних омбудсмана значајно је код индиректне дискриминације, када су ретке представке грађана. Обавезно законско успостављање локалних омбудсмана у свим самоуправама са статусом града представљао би добар основ за реорганизацију постојеће омбудсманске мреже. Градски заштитници грађана могли би преузети улогу заједничких омбудсмана за више суседних општина, чиме би се успоставиле снажне институције на регионалној основи. Заједничким службама би се превазишли проблеми финансијске и кадровске природе. Постојеће законско решење омогућило је да свака локална заједница прилагоди омбудсманску институцију сопственим потребама, али су на овај начин створена и решења која су често у супротности са природом институције. У циљу уједначавања праксе Стална конференција градова и општина израдила је Модел одлуке о заштитнику грађана који је, и поред критика УЛОС-а, послужио као основ за доношење више локалних одлука.⁴¹

³⁹ Зорка Рашковић, „Лобирање као механизам за успостављање СМО и локалног омбудсмана“, *Савет за међунационалне односе и локални заштитник грађана у мултиетничким срединама*, Београд, 2011, стр. 90.

⁴⁰ Шовљански Радомир (ур.), *Препоруке за изградњу институције и рад омбудсмана (грађанског браниоца) у мултиетничким локалним заједницама*, Фонд за отворено друштво, Београд и Центар за регионализам, Нови Сад, 2006, Интернет: <https://goo.gl/5nvZKy>

⁴¹ Марко Томашевић, Јелена Јеринић, „О Моделу одлуке о заштитнику грађана“, у Јелена Јеринић (ур.), *Локална самоуправа: Прописи и пракса – правни билтен*, бр. 4/2010, Стална конференција градова и општина, Београд, 2010, стр. 25.

Озбиљнија унификација локалних решења захтева доношење одговарајућих императивних законских норми. Републички заштитник грађана заложио се за измене којима би се у први план истакла слобода поступања по притужби, уз наглашавање значаја праксе омбудсмана на вишим нивоима.⁴² Ради разликовања органа на различитим нивоима власти, Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи усваја препоруку за увођење назива „локални омбудсман“.⁴³ Својим Мишљењем на постојећи Нацрт, Заштитник је предложио и уношење одредби „којима ће се прописати начин избора, мандат, престанак функције, као и услови за разрешење локалних омбудсмана.“⁴⁴ Овиме би се обезбедиле преко потребне гаранције за јачање независности локалних омбудсмана, у складу са тачком 3.2.1. Акционог плана за Поглавље 23.⁴⁵ Потреба за даљим јачањем капацитета омбудсманске институције истакнута је и у Извештају Европске Комисије о напретку Србије за 2016. годину.⁴⁶ Позитивноправне измене и њихова успешна имплементација у пракси захтевају активно учешће цивилног сектора. Изградња друштвене климе која би поштовање људских права ставила у фокус власти и грађана је дуг и сложен процес, на чијем путу је незаменљива улога медија као најзначајнијег средства притиска у рукама јавности и заштитника грађана. Преко средстава информисања омбудсман утиче на свест како грађана о сопственим правима, тако и службеника о својој улози и пожељним правилима поступања. Локални омбудсмани су у том смислу у знатно неповољнијем положају од својих пандана на републичком и покрајинском нивоу, будући да њихово деловање остаје ван главних медијских токова. Без јачања институционалних гаранција локални омбудсмани ће се и даље налазити на турском терену локалне политике. Остваривање њихове улоге и даље ће, у првом реду, зависити од личних квалитета и упорности оних којима је поверено обављање ове осетљиве и одговорне дужности.

⁴² Саша Јанковић, „Локални омбудсмани у Србији“, *Локална самоуправа: Прописи и пракса – правни билтен*, op. cit., стр. 8.

⁴³ Члан 36 Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи, Извор: Вебсајт Министарства државне управе и локалне самоуправе, Интернет: <http://www.mduls.gov.rs/aktivnosti-obavestenja.php#a381>.

⁴⁴ Мишљење Заштитника грађана на текст Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи, бр. 183-21/2016 од 8.12.2016. године.

⁴⁵ Акциони план за Поглавље 23, Извор: Вебсајт Министарства правде, Интернет: <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>

⁴⁶ European Commission, Brussels, 9.11.2016 Swd (2016) 361 Final, Commission Staff Working Document, Serbia 2016 Report, Интернет: <https://goo.gl/ngxiAR>.

Најновије публикациије Европске уније доступне на Интернету

- A European statute for social and solidarity-based enterprise / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2017.
- Agriculture: A partnership between and farmers / European Commission, Directorate-General for Communication. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2017.
- Brexit implications for employment and social affairs: Facts and figures / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2017.
- Child-friendly justice: Perspectives and experiences of children and professionals : summary / FRA — European Union Agency for Fundamental Rights. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2017. – 16 стр.
- Citizen science application: Invasive alien species in / European Commission, Joint Research Centre. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2017.
- Culture, cities and identity in / European Economic and Social Committee. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016. – 75 стр.
- Economic and budgetary outlook for the European Union 2017 / European Parliament, Directorate-General for Parliamentary Research Services. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2017.
- Enforcing EU environment law: Benefits and achievements / European Commission, Directorate-General for the Environment. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- EU candidate & potential candidate countries' economic quarterly (CCEQ) / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2017.
- EU-US negotiations on TTIP :A survey of current issues : in-depth analysis / European Parliament, Directorate-General for Parliamentary Research

- Services . – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Fundamental rights report 2016 / FRA — European Union Agency for Fundamental Rights. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016. – 176 стр.
- Handbook for decision makers : The Common Security and Defence Policy of the European Union / Jochen Rehr. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2017. – 240 стр.
- Impacts of the CETA agreement on developing countries / European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2017.
- New trade rules for China?: Opportunities and threats for the EU / European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016. – 55 стр.
- Practical guide: Access to the asylum procedure / EASO – European Asylum Support Office, Frontex — European Border and Coast Guard Agency. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Referendums on EU matters / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2017.
- Severe labour exploitation: Workers moving within or into the European Union : states' obligations and victims' rights / FRA — European Union Agency for Fundamental Rights. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2015.
- Sustainable activation of young people not in employment, education or training (NEETs): Practitioner's toolkit / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- The 2016 elections in the United States: Effects on the EU-US relationship : in-depth analysis / European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2017. – 14 стр.
- The EU and the refugee crisis / European Commission, Directorate-General for Communication. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- The European story: 60 years of shared progress / European Commission, European Political Strategy Centre. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2017.

The Juncker Commission's ten priorities: State of play at the start of 2017 : in-depth analysis / European Parliament, Directorate-General for Parliamentary Research Services. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2017.

Trust at risk: Implications for EU policies and institutions / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2017.

White paper on the future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025 / European Commission, Directorate-General for Communication. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2017.

*Гордана ТЕРЗИЋ
Ана ВУКИЋЕВИЋ*

Најновије публикације Савета Европе

Domestic and sexual violence perpetrator programmes: Article 16 of the Istanbul Convention. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -42 p .

Article 16 – Preventive intervention and treatment programmes

1. Parties shall take the necessary legislative or other measures to set up or support programmes aimed at teaching perpetrators of domestic violence to adopt non-violent behaviour in interpersonal relationships with a view to preventing further violence and changing violent behavioural patterns.
2. Parties shall take the necessary legislative or other measures to set up or support treatment programmes aimed at preventing perpetrators, in particular sex offenders, from re-offending.
3. In taking the measures referred to in paragraphs 1 and 2, Parties shall ensure that the safety of, support for and the human rights of victims are of primary concern and that, where appropriate, these programmes are set up and implemented in close co-ordination with specialist support services for victims

Encouraging the participation of the private sector and the media in the prevention of violence against women and domestic violence: Article 17 of the Istanbul Convention - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -302 p .

The purpose of this paper is to explain the rationale for the private sector and the media to engage in preventing and combating violence against women and to offer practical advice and good practice examples. Case studies and examples are drawn from a range of employers and organisations, which demonstrate how various interventions and governmental mechanisms can be used to tackle the effects of violence against women and raise awareness of gender-based violence.

Ensuring data collection and research on violence against women and domestic violence: Article 11 of the Istanbul Convention / Sylvia Walby. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -46 p .

Article 11 – Data collection and research

1. For the purpose of the implementation of this Convention, Parties shall undertake to:
 - a. collect disaggregated relevant statistical data at regular intervals on cases of all forms of violence covered by the scope of this Convention;

- b. support research in the field of all forms of violence covered by the scope of this Convention in order to study its root causes and effects, incidences and conviction rates, as well as the efficacy of measures taken to implement this Convention.
2. Parties shall endeavour to conduct population-based surveys at regular intervals to assess the prevalence of and trends in all forms of violence covered by the scope of this Convention.
3. Parties shall provide the group of experts, as referred to in Article 66 of this Convention, with the information collected pursuant to this article in order to stimulate international cooperation and enable international benchmarking.
4. Parties shall ensure that the information collected pursuant to this article is available to the public

ETINED - Council of Europe Platform on Ethics, Transparency and Integrity in Education - Volume 1 – 7th Session of the Prague. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -196 p.

A quality education must be free of corruption!

Further to the clear political commitment made by the European Ministers of Education at the Helsinki Ministerial Conference in April 2013, the Council of Europe launched its Platform on Ethics, Transparency and Integrity in Education, ETINED. ETINED is a network of specialists representing the 50 States Parties to the European Cultural Convention, which carries out initiatives at European, regional and national level to take effective action against corruption and encourage all the relevant stakeholders in society to commit fully to a set of fundamental ethical principles for public and professional life.

This publication reflects the discussions held at the 7th Session of the Prague Forum and provides strong evidence of the drive in Europe to promote high quality, corruption-free education based on common ethical principles. Offering many national examples and good practice in this area, it also raises several issues relating to the ethical behaviour of all education players, academic integrity and plagiarism, and the problem of the recognition of qualifications obtained by distance and online learning. It also covers how ETINED came into being, how it has developed and how it is applied in various countries.

ETINED - Council of Europe - Platform on Ethics, Transparency and Integrity in Education - Volume 2 - Ethical principles / Ian Smith, Tom Hamilton. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -64 p.

There is currently worldwide concern over corruption in education. This concern touches all member states and all levels of education.

There is today general recognition of the adverse effects of unethical behaviour in the field of education at all levels and in all countries. While the main stakeholders agree on the need to combat corruption in education, there are diverging opinions on how to achieve this.

What are the ethical principles on which education policy in Europe today should be based? How can we achieve genuine ethics, transparency and integrity in schools and universities? What approach should be adopted to counter the various forms of corruption that affect the education sector at various levels?

This publication attempts to answer these questions, setting out the 14 ethical principles for education put forward by the Council of Europe Platform on Ethics, Transparency and Integrity in Education (ETINED), along with how they were developed and where they can be applied.

ETINED - Council of Europe Platform on Ethics, Transparency and Integrity in Education - Volume 3 - Ethical behaviour of all actors in education / Ian Smith, Tom Hamilton. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -86 p .

A quality education will only be achieved, and corruption effectively addressed, if all relevant sectors of society commit fully to fundamental positive ethical principles for public and professional life.

Based on detailed research in various publications, studies, codes of conduct and standards, this volume is intended as a guide to understanding the principles to be applied by education players to promote ethical behaviour, transparency and integrity in education. Citing the 14 ethical principles selected by the ETINED platform, this volume shows how they can be applied in respect of eight groups of players ranging from teachers, parents, education system employers and managers right up to policy makers.

This publication is the third volume in the ETINED series and illustrates, through practical examples, the ethical principles set out in Volume 2.

Impact of the European Convention on Human Rights in states parties - Selected examples . - Council of Europe Publishing, 2016. -105 p .

What positive impact has the European Convention on Human Rights had upon states parties to the Convention?

The examples presented in this publication show that the effects of the Convention and its case law extend to all areas of life. They include, but are not limited to, individuals' access to justice, the prohibition of discrimination, property rights, family law issues such as custody rights, the prevention and punishment of acts of torture, the protection of victims of domestic violence, the privacy of individuals in their correspondence and sexual relations, and the protection of religious freedoms and freedoms of expression and association.

This publication contains selected examples from all 47 states parties to the Convention that illustrate how the protection of human rights and fundamental freedoms has been strengthened at the domestic level thanks to the Convention and the Strasbourg Court's case law.

Preventing violence against women: Article 12 of the Istanbul Convention / Marianne Hester and Sarah-Jane Lilley. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -545 p.

Article 12 – General obligations

1. Parties shall take the necessary measures to promote changes in the social and cultural patterns of behaviour of women and men with a view to eradicating prejudices, customs, traditions and all other practices which are based on the idea of the inferiority of women or on stereotyped roles for women and men.
2. Parties shall take the necessary legislative and other measures to prevent all forms of violence covered by the scope of this Convention by any natural or legal person.
3. Any measures taken pursuant to this chapter shall take into account and address the specific needs of persons made vulnerable by particular circumstances and shall place the human rights of all victims at their centre.
4. Parties shall take the necessary measures to encourage all members of society, especially men and boys, to contribute actively to preventing all forms of violence covered by the scope of this Convention.
5. Parties shall ensure that culture, custom, religion, tradition or so-called "honour" shall not be considered as justification for any acts of violence covered by the scope of this Convention.
6. Parties shall take the necessary measures to promote programmes and activities for the empowerment of women.

Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter / Yannis Ktistakis. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -154 p.

Ensuring implementation of relevant commitments under the European Convention on Human Rights, whilst managing overwhelming numbers of refugees and migrants, represents today a significant challenge for all member States of the Council of Europe.

This handbook, produced by the Directorate General of Human Rights and Rule of Law, is a practical tool for legal professionals from Council of Europe member states who wish to strengthen their skills in applying the European Convention on

Human Rights and the case law of the European Court of Human Rights in their daily work.

Raising awareness of violence against women: Article 13 of the Istanbul Convention / Karin Heisecke . - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. - 42 p .

Article 13 – Awareness-raising

1. Parties shall promote or conduct, on a regular basis and at all levels, awareness-raising campaigns or programmes, including in co-operation with national human rights institutions and equality bodies, civil society and non-governmental organisations, especially women's organisations, where appropriate, to increase awareness and understanding among the general public of the different manifestations of all forms of violence covered by the scope of this Convention, their consequences on children and the need to prevent such violence.

2. Parties shall ensure the wide dissemination among the general public of information on measures available to prevent acts of violence covered by the scope of this Convention.

The Istanbul Convention - A global tool to prevent and combat violence against women and girls / European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)- Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -6 p .

The Istanbul Convention and its provisions stem from the in-depth analysis of problems and solutions tested throughout the Council of Europe member states and beyond: they are good practices brought up to the level of a legally binding instrument. Practical and detailed, the Istanbul Convention is a global blueprint for laws and policies to end violence against women and domestic violence.

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.europarleuropa.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://core.europa.eu>

European Investment Bank

Luxembourg

100, Boulevard Konard Adenauer
L-2950 Luxembourg
Tel (352) 43 79-1
Telex 3530 BANKEU LU
Fax (352) 43 77 04
H320 Videoconference 43 93 67
Internet: <http://www.bei.org>
<http://www.eib.org>

European Central Bank

Frankfurt on Main

Eurotower

Kaiserstrasse 29

D-60066 Frankfurt am Main

Postfach 16 03 19

Tel (49-69) 134 40

Telex 411144 ECB D

Fax (49-69) 13 44 60 00

Internet: www.ecb.europa.eu

E-mail: relations@ecb.europa.eu

European Ombudsman

Strasbourg

1. Avenue du President Robert
Schuman
BP 403
F-67001 Strasbourg Cedex
Tel. (33) 388 17 23 13
Fax (33) 388 17 90 62
Internet:
<http://www.ombudsman.europa.eu>

European Investment Fund

Luxembourg

43, Avenue J. F. Kennedy
L-2968 Luxembourg
Tel. (352) 42 66-88-1
Fax (352) 42 66 88-200
Internet: [http:// www.eif.org](http://www.eif.org)
E-mail: info@eif.org

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа на Интернету

Опште информације о Европској унији

ec.europa.eu

Званична web-страница Европске уније. Полазна страница која омогућава приступ институцијама и областима политике, као и многобројним званичним информацијама и документима ЕУ.

Ec.europa.eu/virtvis

Виртуелна шетња кроз ЕУ; графички документоване глобалне информације о најзначајнијим институцијама Заједнице.

Ec.europa.eu/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm

Детаљан глосар у вези са ЕУ, у коме се води рачуна о институцијама и о проширењу ЕУ.

Eur-op.eu

ЕУР-ОП: издавачка кућа Заједнице са упућивањем насве публикације органа ЕУ (са могућношћу директног поручивања).

Органи и институције ЕУ

ec.europa.eu

Полазна тачка ка свим институцијама ЕУ.

ec.europa.eu/index_en.htm

Актуелни календар термина институција ЕУ са подацима о заседању тела.

www.europarleuropa.eu/home/default_en.htm

Полазна страница за претраживање Европског парламента.

www.european-councileuropa.eu /en/summ.htm

Савет Европске уније.

ec.europa.eu/comm/index_en.htm

Европска комисија.

curia.europa.eu/en/index.htm

Европски суд.

www.eesc.europa.eu

Европски економски и социјални комитет.

www.eib.europa.eu

Европска инвестициона банка.

www.ecb.europa.eu

Европска централна банка.

www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm

Европски омбудсман.

Друге организације у Европи

www.coe.int

Савет Европе у Стразбуру

www.echr.coe.int

Европски суд за људска права.

www.efta.int

Европска зона слободне трговине.

www.osce.org

Организација за европску безбедност и сарадњу.

www.weu.int

Западноевропска унија.

www.oecd.org

Организација за економску сарадњу и развој.

Политичке области

europa.eu/debateeurope/eng_en.htm

Дебата на интернету која је иницирана у оквиру процеса насталог након Самита у Ници, а коју потпомаже Европска комисија: између осталог, путем

дискусионих форума и објављивањем листе манифестација и референтне документације.

ec.europa.eu/int/enlargement/index.htm

Интернет-странице Комисије које се односе на процес проширења Уније, а уједно пружају и информације о тренутном стању преговора за пријем нових чланица, као и о процесу транзиције. Понуда садржи и могућност претплате на електронске новине које излазе једном недељно.

ec.europa.eu/ internal_market/index_en.htm

Главна дирекција унутрашњег тржишта; редовно објављивање извештаја о кретањима на унутрашњем тржишту, детаљне информације о важећим и планираним правним актима, као и бесплатни *Single Market News* магазин.

ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Генерална дирекција за пољопривреду; саопштења за штампу, значајни говори, програми и аграрна статистика.

ec.europa.eu/information_society/index_en.htm

Генерална дирекција за информатичко друштво омогућава приступ документима са везом ка новим медијима.

cordis.europa.eu

Cordis (Community Research and Development Information Service): служба која пружа информације у вези са истраживањима, развојем и сродним областима са властитом мета-базом података.

www.eeas.europa.eu/index_en.htm

Приказ Комисије која се односи на спољне односе Европске уније, са могућношћу тематског претраживања, нпр., по земљама, регионалној сарадњи и областима политике.

ec.europa.eu/citizenship/index.htm

Информације у вези са држављанством ЕУ и унутрашњим тржиштем.

Базе података

eur-lex.europa.eu/

Приступ правној регулативи Европске уније: службени листови Европске заједнице L и C, тренутно важеће законодавство, предлози правних аката, као и документа Комисије.

eur-lex.europa.eu/Rech_celex.do

CELEX (*Communitatis europae lex*): Најзначајнија «online» база података (услуге претраживања се наплаћују) са комплетним текстовима европске правне регулативе и подацима о местима на којима су дати текстови пронађени. Комплетне верзије правних аката службених листова L и C.

www.idea-europa.com

IDEA: Interinstitucionalni registar: organigrami službi Zajednice i kontakt – adrese službi i lica.

europa.eu/rapid/

RAPID: Саопштења за штампу Комисије и других органа, говори, *бацкграунд* чињенице и објашњења.

ted.europa.eu/

TED (*Tenders Electronic Daily*): «Online» верзија допуна Службеног листа, Службени лист C.

www.europarleuropa.eu/en/headlines

Документа Европског парламента.

www.europarleuropa.eu/oeli/en/index.jsp

OEL (*Legislative Observatory*): преглед правних аката и актуелног стања поступака за доношење законодавних аката уз учешће ЕП.

http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Укратко о европским правним прописима. За све које интересује укратко, лако за читање о европским прописима SCADplus: «Online» верзија SCAD билтена са *background* информацијама о појединим областима политике ЕУ.

Документи, законодавство и правосуђе

eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm

Комплетне верзије уговора ЕУ.

europa.eu/generalreport/index_en.htm

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm и

europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

«Online» верзије «зелених» и «белих» књига Европске комисије почев од 1995. године («зелене» књиге), одн. 1993. године («беле» књиге)

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Комплетна верзија Агенде 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Закључци Европског савета.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

ec.europa.eu/eurostat.htm

Полазне странице службе за статистику ЕУ. измедју осталог, приступ подацима о пољопривреди, трговини и регијама.

Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm

Приступ документима Европског парламента, Савета и Комисије са регистром ради лакшег претраживања, као и текстовима правних аката. Овде је могуће пронаћи и линкове са правним прописима држава чланица.

Научне «online» понуде

www.eiop.or.at/eiop

European Integration online Papers (EIOP): (политичко-) научни чланци који обрађују теме европске интеграције.

www.iue.it/EUI_WP.html

Радни папири појединих секција Европског високошколског института у Фиренци, по правилу као комплетне верзије.

www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpapers_de.html

Мах-Planck институт (MPI) за друштвена истраживања у Келну: радни папири као полазна основа за дискусију у вези са многобројним аспектима европске политике.

www.sv.uio.no/arena

Arena Newsletter (Advanced Research on the Europeanization of the Nations State): Научни чланци који се баве темама европске интеграције.

www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html

Правни Жан Моне-Papers Harvard Law School

www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html

Страница Европског високошколског института са линковима који 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, пост-дипломци, студенти и стручњаци из правосуђа, државне управе и привреде.

Главне публикације које Центар редовно добија су:

- а) „Службени лист Европских заједница” (*Official Journal of the European Communities*), у коме се објављују сви нормативни акти које усвајају органи Европске уније, као и одлуке Европског суда правде (*European Court of Justice*), и многи појединачни акти;
- б) годишњи извештаји о раду Европске уније;
- в) годишњи извештаји по појединим областима, као што су пољопривреда, индустрија, енергетика, статистика, социјална питања и друго;
- г) часописи и монографије које издају органи и установе Европске уније.

Видети у прилогу:

- (а) Списак најновијих монографија; и
- (б) Списак периодичних публикација ЕУ.

Адреса Центра за европску документацију:

Института за међународну политику и привреду, 11000 Београд,
Македонска 25//I; телефон: 381-11-3373-633; телефакс: 381-11-3373-835.

Internet site: <http://www.diplomacy.bg.ac.rs>.

E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs.

Особе за контакт: госпођа Гордана Терзић, шеф Библиотеке Института,
госпођица Ана Вукићевић, библиотекар

телефон: 381-11-3373-320;

E-mail: gordana@diplomacy.bg.ac.rs

anav@diplomacy.bg.ac.rs

УПУТСТВО ЗА САРАДНИКЕ

- *Европско законодавство* је специјализовани научни часопис из области права и политике Европске уније.
- Часопис излази у континуитету тромесечно, четири пута годишње или два пута годишње у по два волумена (две свеске).
- Часопис објављује само рецензиране ауторске прилоге.
- Прилози који се достављају ради објављивања морају представљати резултате сопствених или заједничких истраживања.
- Аутори су дужни да поштују ауторска права трећих лица.
- Прилози који су већ објављени под истим или сличним називом у другој публикацији неће бити објављени осим изузетно и под условом да редакција часописа оцени да њихов квалитет може бити од користи за унапређење научноистраживачке делатности и да тиме завређују да буду објављени у целини или изводу уз поштовање свих ауторских права и права на интелектуалну својину. У поменутом случају, у фусноти на насловној страни наводи се извор из којег је прилог преузет.
- Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

Упутство за писање чланака

С обзиром на значај часописа за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, прилози који обрађују поједине нормативне акте и праксу органа Европске уније морају бити типског карактера. Од аутора се захтева да се код писања и достављања ауторских прилога придржавају следећих правила:

1. Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту *Times New Roman* ћирилица (*Serbian – Cyrillic*) (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна). Текст се равна са обе маргине (*Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified*), не треба делити речи на крају реда на слоге. Све стране треба да буду нумерисане.
2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.

3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (**Bold**), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напомени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажетци (апстракт), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажетци садрже термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има до 250 речи и треба да стоји између заглавља (наслов, имена аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка. Чланак мора имати сажетке на српском и на енглеском језику. За сажетке на енглеском језику мора се обезбедити квалификована лектура, односно граматичка и правописна исправност.
6. Ако је језик рада српски, веома је пожељно је да се сажетак на енглеском језику даје у проширеном облику, као тзв. резиме. Посебно је пожељно да резиме буде у структурираном облику. Дужина резимеа може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.
7. Сажетак мора садржати и кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати с ослоном на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиће и поднаслови. Пожељно је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднасловне који носе наслове: 1) *СВРХА*; 2) *МЕРЕ ЕУ*; 3) *САДРЖАЈ*; 4) *ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ*; 5) *ИЗВОРИ* (Invocatio legis, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа” ЕУ или други званични извор). 6) *ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ*.
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (**Bold**), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).
12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.

13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

а) Монографије

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic-y*), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно р. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или рр. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака пре и после (нпр. стр. 123–245; рр. 22–50).

Када се наводи зборник радова на српском језику који је приредила једна особа, ставља се (ур.) или (прир.) са тачком у оба случаја. Са друге стране, када се ради о више уредника монографије на српском језику ставља се (урс), без тачке.

Када се наводи приређени зборник радова на енглеском језику који је приредило више приређивача, иза имена приређивача се у заградама ставља (eds), без тачке. Ако се ради о једном приређивачу, ставља се (ed.), са тачком.

б) Чланци у научним часописима

Пуно **име и презиме аутора**, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic-y*), број тома, број издања, стр. (или рр.) од-до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

в) Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic-y*) датум — написан арапским бројевима, број стране/страница.

г) Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или **службено гласило у коме је документ објављен** (у *italic-y*, број тома, број издања, место и годину издања.

д) Навођење извора са Интернета

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укупцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснога, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **ор. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, **ор. cit.**, р. 879). **Ibid.** или *ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

* * *

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,

Институт за међународну политику и привреду,

Македонска 25, 11000, Београд или на

e-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

Редакција

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni
urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1
(2002) –. – Beograd : Ministarstvo pravde
Republike Srbije : Institut za međunarodnu
politiku i privredu, 2002 –. – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog
zakonodavstva – ISSN 1450-6815. –
Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

ИЗБОР ИЗДАЊА

ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

Међународна политика, специјализовани часопис за међународне односе
Review of International Affairs, специјализовани часопис за међународне односе
(на енглеском језику)

Међународни проблеми, научни часопис на српском и енглеском језику
Европско законодавство, научно-стручни часопис за право Европске уније
Часописи излазе тромесечно

НАЈНОВИЈА ИЗДАЊА:

Иван Дујић, *Нови свет и Европа: од почетка процеса глобализације до глобалне финансијске и миграционе кризе*, броширано, 2017, 322 стр.

Владимир Трапара, *Време „ресетовања”: Односи Русије и Сједињених Држава у периоду од 2009. до 2012. године*, броширано, 2017, 414 стр.

Social and Economic Problems and Challenges in Contemporary World,
Proceedings, Branislav Đorđević, Taro Tsukimura and Ivona Lađevac (eds.),
броширано, 2017, 264 стр.

Љубомир Шубара, Миленко Целетовић, *Евро и монетарна интеграција Европе*,
броширано, 2017, 436 стр.

Danube and the New Silk Road, Proceedings, Duško Dimitrijević (ed.), броширано, 2016, 560 стр.

Савремени међународни економски и правни поредак,
Сања Јелисавац Трошић (ур.), броширано, 2016, 284 стр. 330

Добрица Д. Весић, *Предузетништво и предузетнички менаџмент*,
тврђ повез, 2016, 328 стр.

Утицај војне неутралности Србије на безбедност и стабилност у Европи,
Срђан Кораћ (ур.), броширано, 2016, 284 стр.

Србија и Европска унија – припреме за преговоре о поглављима 23 и 24,
Александар Јазич, Слободан Јанковић, Драган Ђукановић (ур.),
броширано, 2016, 206 стр.

Александар Јазич, *Сарадња држава чланица Европске уније у области цивилне заштите*, броширано, 2016, 138 стр.

Ђорђе Лопичић, *Студије и огледи из међународног права, међународних односа и дипломатије*, броширано, 2016, 259 стр.

Миленко Целетовић, *Управљање финансијама јавног сектора*,
броширано, 2016, 306 стр.

Дипломатија и култура Србије: стање и перспективе, зборник радова,
Бранислав Ђорђевић, Видоје Голубовић (прир.), броширано, 2016, стр. 593