

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

60/17



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. 60, април-јун 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 совет:

Prof. Philippe CLARET, Универзитет Монтеѕкје у Бордоу, Француска

András G INOTAI, PhD, 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

Dan LAZEA, PhD, Нови европски колеџ, Институт за напредне студије,
Букурешт, Румунија

Ireneusz BIL, PhD, Amicus Europa, Варшава, Пољска

Lubov PANAYOTOVA, Европски институт, Софија, Бугарска
Yorghos LEVENTIS, PhD, Универзитет Уједињених нација,
Форум за међународну безбедност, Левкозија, Кипар
Mikhail M. LOBANOV, PhD, Економски институт,
Руска академија наука, Москва, Русија
Prof. Joachim BECKER, 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 60, 2017.

Год. XVI

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 7

ЗАКОНОДАВСТВО

Драган ЈОВАШЕВИЋ

Нова сексуална кривична дела и стандарди садржани
у Истанбулској конвенцији 9

Маријана МЛАДЕНОВ, Ненад АВРАМОВИЋ

Право на безбедан абортус у правним системима
држава чланица Европске уније 29

Мирза ТОТИЋ, Александар Р. ИВАНОВИЋ

Положај начела *ne bis in idem* у кривичном праву Европске уније 42

Здравко СКАКАВАЦ, Татјана СКАКАВАЦ

Кривична дела против привреде
– нова и измењена законска решења 63

Мирјана ПАВЛОВИЋ

Имовинске кривичноправне мере у европском законодавству 75

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

Југослава ВОЈНОВИЋ

Јавно-приватно партнерство и концесије
у процесу придруживања Европској унији 86

Цариша БЕШИЋ, Снежана БЕШИЋ

Страна улагања и јавно-приватно партнерство 106

Горан НИКОЛИЋ, Предраг ПЕТРОВИЋ
Економске основе надлазећег мултилатерализма:
тренд релативног опадања ЕУ у односу на САД и Кину 118

Кристијан РИСТИЋ, Ања ГЛИГИЋ
Трговински промет платним и информационим услугама
у Европској унији 138

ФИНАНСИЈЕ

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ
Нови Водич ЕУ о државној помоћи за спасавање
и реструктурирање предузећа у тешкоћама 159

Славко ВУКША, Мирјана БАЈАКТАРОВИЋ
Елементи контроле банака и заштита клијената
на банкарском тржишту 168

Перо ПЕТРОВИЋ, Марина ПРОТИЋ
Потраживања у иностраној валути и стопа затезне камате 178

Добрица ВЕСИЋ
Елементи послова финансијског лизинга 188

Жаклина СПАЛЕВИЋ, Косана ВИЋЕНТИЈЕВИЋ
Правни аспекти дигиталне форензике
у рачуноводству и ревизији 198

ПОЉОПРИВРЕДА

Катарина ЂУРИЋ, Радивој ПРОДАНОВИЋ, Миралем ЈАХИЋ
Компарација пољопривредног саветодавног система
Републике Србије и Европске уније 209

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

Дарко М. МАРКОВИЋ
Безбедносни аспекти Дунавске стратегије Европске уније 227

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

Љиљана МУДРИНИЋ
Могућности регионализације у Босни и Херцеговини 239

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

Милан КЛИСАРИЋ

Савремени етички проблеми полицијског менаџмента 265

НАУКА И ТЕХНОЛОГИЈА

Надежда ЉУБОЈЕВ, Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ, Озрен УЗЕЛАЦ

Регистровани и нерегистровани дизајн – компаративни преглед 294

Лидија БЕКО, Вера ОШМЈАНСКИ

Интегрисана настава (clil) на високошколским институцијама 310

ПРИЛОЗИ

Часописи Европске уније доступни на Интернету 321

Адресе институција Европске уније 325

Европа на Интернету 328

Центар за европску документацију

Института за међународну политику и привреду 335

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. Определеујући се да истражује правне, политичке, економске и безбедносне аспекте хармонизације односа са Европском унијом, али и методе спољне политике Србије усаглашене са њеним реалним потребама, могућностима и интересима, Институт настоји да своју делатност приближи стандардима комунитарног права и уопште функционисању институција Европске уније. С обзиром на реноме који је Институт за међународну политику и привреду стекао дугогодишњим радом на плану истраживања и анализа значајних питања спољне политике ЕУ, било би потребно да надлежни државни органи ускладе домаће законодавство на начин којим би се признао посебан статус Института као научно-истраживачке установе од стратегијског значаја за Републику Србију. Тиме би били створени услови да Институт за међународну политику и привреду са својим интелектуалним потенцијалом, депозитарним 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 добро су примљена у научним и стручним круговима, па је за веровати да ће у блиској перспективи објављени научни резултати постати интегрални део европског истраживачког простора. У настојању да до тога заиста и дође, редакција часописа и овом приликом изражава своју искрену захвалност свим верним сарадницима *Европског законодавства*.

Редакција

PREFACE

For Serbia, the accession to the European Union means the adoption of the rules and standards which 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: 343.541
Bibliid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 9–28
Изворни научни рад

НОВА СЕКСУАЛНА КРИВИЧНА ДЕЛА И СТАНДАРДИ САДРЖАНИ У ИСТАНБУЛСКОЈ КОНВЕНЦИЈИ

проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ¹

ABSTRACT

The Republic of Serbia has prescribed new sexual criminal offence by adopting the new criminal regulation in 2005 and its updates in 2009 and 2016. This new criminal regulation is based on international standards which are a part of numerous documents of universal and regional international organisations (Council of Europe, European Union, etc.). In this way, the Republic of Serbia is providing criminal responsibility and punishing ability for the most severe forms of sexual criminal offences. The paper concentrated on analyses of the international and regional European standards of system measures against sexual criminal offences. Also, the paper deals with theoretical and practical aspects of implementation measures in the criminal legislation of Serbia.

Key words: European standards, Republic of Serbia, law, sexual criminal offence, responsibility, penalty, court.

1) УВОД

Сексуална кривична дела или кривична дела против полне слободе (како их назива законодавац у Републици Србији) представљају специфичан облик насилничког криминалитета, који је од најстаријих времена присутан 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,

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.

а потом и у појединим државама, подигне свест о потреби заштите људских права и слободе уопште, а посебно заштите полне слободе сваког лица од свих 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 породици⁴. У основи ове Конвенције налази се низ међународних докумената раније донетих у оквиру и под окриљем ове регионалне европске организације,⁵ 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).

Поред Конвенција које су обавезујуће снаге, од посебног значаја за ефикасну и квалитетну заштиту (спречавање и сузбијање) свих облика полног насиља и полне злоупотребе (које спадају у сексуална кривична дела) 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

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 Bubalović, *Međunarodno kazneno pravo*, Rijeka, Pravni fakultet, 2013, str. 89-96.

2) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ, ИСТАНБУЛСКА КОНВЕНЦИЈА И ПОЛНО НАСИЉЕ НАД ЖЕНАМА

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

- 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, и
- д) жене и девојчице су изложене већем ризику од родно заснованог насиља од мушкараца.⁷

Управо препознајући да су жене и деца често жртве различитих облика родно заснованог насиља (у чијој се основи налази сексуално насиље у различитим облицима и видовима испољавања), а у настојању да се створи Европа слободна од насиља над женама, Савет Европе је 2011. године и донео тзв. Истанбулску 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,
- 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,

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

- 4) промоција међународне сарадње у погледу елиминисања насиља над женама,
- 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
- 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, 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). Све државе потписнице Истанбулске конвенције (као и других релевантних међународних докумената) преузеле су обавезу да у свом националном законодавству предвиде посебна "сексуална" кривична дела или кривична дела полног насиља над женама и децом. При томе је сама Конвенција одредила појам, врсте и карактеристике ових кривичних дела препуштајући националним законодавствима да детаљније разраде облике и видове испољавања ових кривичних дела и да пропишу врсте и мере кривичних санкција за њихове учиниоце, као и посебне кривичноправне мере (које немају карактер санкције, али које погађају учиниоце ових кривичних дела аутоматски, по сили закона, самим доношењем осуђујуће пресуде за ова кривична дела). Тако Истанбулска конвенција дефинише следећа сексуална кривична дела: Психичко насиље (члан 33) обухвата свако намерно понашање које озбиљно нарушава психички интегритет неког лица принудом, односно претњу таквим понашањем; Прогањање (члан 34) је намерно понашање понављањем претњи упућених другом лицу, које узрокују да се оно плаши за своју безбедност; Физичко насиље

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

(члан 35) чине намерно извршена дела физичког насиља над другим лицем. Сексуално насиље, укључујући силовање (члан 36) обухвата различите видове намерног понашања као што су: а) вагинална, анална или орална пенетрација сексуалне природе на телу другог лица без њеног, односно његовог пристанка, коришћењем било ког дела тела, односно предмета, б) друге сексуалне радње са лицем без њеног, односно његовог пристанка, и в) навођење другог лица на покушај сексуалних радњи са трећим лицем без њеног, односно његовог пристанка. При томе се сматра да пристанак мора да буде добровољан, те да је настао као исход слободне воље лица што се као фактичко питање процењује у сваком конкретном случају. Ова дела могу да буду извршена над садашњим или бившим супружницама или партнеркама. Принудни брак (члан 37) је присиљавање одраслог лица или детета да ступи у брак са учиниоцем дела. При томе се као кажњиве радње сматрају и подстрекавање, односно намамљивање одраслог лица, односно детета на територију стране државе или друге која није њена држава боравишта, с циљем принуде тог одраслог лица или детета да ступи у брак. Генитално сакаћење жена (члан 38) обухвата различите облике и видове намерног понашања као што су: а) обрезивање, инфибулација или било какво друго сакаћење целих, односно било ког дела женских малих и великих усмина или клиториса, б) принуда и навођење жена да се подвргну некој од наведених радњи, и в) подстицање, принуда, односно навођење девојчице на неку од наведених радњи. Принудни абортус и принудна стерилизација (члан 39) састоје се у намерном предузимању следећих радњи као што су: а) абортус жене без њеног претходног и информативног пристанка, и б) операција у сврху или уз исход онемогућавања природне репродукције код жене без њеног информативног пристанка или разумевања процедуре. Сексуално узнемиравање (члан 40) представља сваки облик нежељеног вербалног, невербалног или физичког понашања сексуалне природе у сврху или уз исход повреде достојанства лица, посебно када се ствара застрашујућа, непријатељска, деградирајућа, понижавајућа, односно увредљива атмосфера. Конвенцијом је у смислу члана 41 изричито прописана кривична одговорност не само за умишљајно извршење наведених кривичних дела, већ је кажњив и покушај (започињање извршења дела), као и саучесништво у облику подстрекавања и помагања које је добило карактер самосталне радње извршења. За учиниоце кривичних дела која су предвиђена Конвенцијом, поред казне затвора, могу се изрећи сходно члану 45 и специфичне кривичноправне мере као што су: а) праћење, односно надзор осуђених лица, и б) укидање права на родитељство, уколико се принцип најбољег интереса за дете не може гарантовати ни на који други начин, а што може да обухвати и безбедност жртве. При одмеравању казне, суд је дужан да у сваком конкретном случају посебно узме у обзир следеће отежавајуће околности (члан 46), ако не представљају елементе бића основног или тежег облика кривичног дела, као што су: а) кривично дело учињено над бившом или садашњом супружницом

или партнерком у складу са националним законодавством од стране члана породице или лица, које живи заједно са жртвом, односно лица које је злоупотребило свој ауторитет, б) поновљено кривично дело (специјални поврат), односно сродно дело, в) кривично дело учињено над лицем, које је постало угрожено услед одређених околности, г) кривично дело учињено над дететом или у присуству детета, д) кривично дело учињено од стране два или више удружених лица, ђ) кривично дело коме је претходило или га је пратило екстремно насиље, е) кривично дело учињено на опасан начин – уз употребу оружја или уз претњу оружјем, ж) кривично дело са озбиљним физичким, односно психичким последицама за жртву, и з) ако је учинилац претходно осуђиван за кривична дела сличне природе (специјални повратник). 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 насиља над женама како не би уопште дошло до такве појаве или би била смањена 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 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 над женама,
5. да се култура, обичаји, религија, традиција или такозвана „част” не сматрају оправдањем за извршење или толерисање било којег дела насиља над женама, 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 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 над женама.⁹

3) КАРАКТЕРИСТИКЕ КРИВИЧНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ ПОЛНЕ СЛОБОДЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Кривична дела против полне слободе (сексуална кривична дела) су у Републици Србији прописана у Кривичном законнику из 2005. године у глави осамнаест, у чл. 178-186.¹⁰ Објект заштите ових кривичних дела јесте полна слобода, слобода одлучивања човека у сфери полних односа, у погледу ступања у полне односе или на други начин задовољењу полног нагона.¹¹ Према ранијем законском решењу из 1977. године ова кривична дела су називана „кривична дела против достојанства личности и полног морала”. Нападом на полну слободу путем извршења ових кривичних дела, повређују се или угрожавају полни морал и полна част која чини битну компоненту људског достојанства. Полна слобода значи слободу одлучивања лица да ли ће, када, где, како, на који начин и с ким ступити у полне односе. Највећи број сексуалних кривичних дела усмерен је на вршење обљубе или са њом изједначеног чина употребом силе, претње, коришћењем немоћи, стања подређености, зависности или незрелости. Она се зато и називају „сексуални” криминалитет као укупност различитих облика контаката полним органима, устима, језиком, прстима или рукама са полним органом, чмаром или устима жртве у циљу задовољења сексуалног нагона инцијатора овог контакта. Поред тога, могуће је из ових мотива остварити и контакт са полним органима, устима или чмаром жртве и неким другим предметом. Друга је карактеристика

⁹ Остоја Крстић, *Превенција криминалитета*, Београд, Полицијска академија, 2000, стр. 34-39; Миодраг Симовић и Алија Рамљак, *Виктимологија*, Источно Сарајево, Правни факултет, 2005, стр. 213-221.

¹⁰ Службени гласник Републике Србије, број: 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016; Драган Јовашевић, *Кривични законик са уводним коментаром*, Београд, Службени лист, 2007, стр. 17.

¹¹ Велимир Ракочевић, *Кривична дела против полне слободе*, Зборник радова, *Нове тенденције у савременој науци кривичног права и наше кривично законодавство*, Златибор, 2005, стр. 177-202.

ових кривичних дела да се ови контакти остварују без пристанка жртве, било уз њено активно противљење и пружање отпора или без њега. Но, у пракси се све чешће јављају случајеви сексуалних деликата који су олакшани применом лекова и других супстанци с циљем сламања отпора жртве – случајеви *date rape*.¹² Циљ прописивања ових кривичних дела је двојачке природе¹³: 1) да се обезбеди слобода опредељења човека у погледу ступања у полне односе, при избору партнера и осталих услова сагласно својим осећањима и 2) да се очувају природни и здрави полни односи између лица различитог пола у складу са схватањима и осећањима која чине јавни морал. Полазећи од чињенице да је полни живот најинтимнији део човекове личности, где је он и најосетљивији на спољна задирања, у теорији се разматра питање да ли и у којој мери друштво треба да се меша у ову личну сферу кривичноправним нормама. Ово питање је оправдано када се зна да се сфера полног живота тешко може регулисати правним нормама, а да се при томе непотребно не задире у интимну страну човекове личности, која тежи да се понаша слободно у складу са својим биолошким потребама, осећањима и схватањима. Заштита полне слободе човека је оправдана, али је спорно да ли кривично право треба да интервенише у случајевима када се задовољавање полног нагона остварује добровољно уз узајамну сагласност партнера само зато што се тиме вређа полни морал који је иначе амбивалентан, променљив и релативан.¹⁴ Зато постоје велике разлике у законским решењима појединих држава у погледу броја и врста инкриминација којима се штити полни морал, па чак постоји тенденција у правцу смањења броја и врсте кривичних дела ове врсте. Карактеристика кривичних дела из ове групе је да су сва, изузев дела подвођења или омогућавања вршења полног односа, усмерена на задовољење или изазивање полног нагона учиниоца.¹⁵ Дакле, овде се ради о власторучним кривичним делима која су по својој природи таква да их учинилац остварује искључиво радњама које сам предузима, па се поставља питање да ли је у њиховом извршењу могуће постојање саизвршилаштва. У давању одговора на ово питање, искристалисала су се два схватања.¹⁶ Према првом схватању, ова кривична дела предузимају се с циљем задовољења, изазивања или

¹² Ђорђе Алемпијевић ет ал., Повреде полних органа код жртви сексуалног насиља, *Билтен Окружног суда у Београду*, Београд, број 70/2006, стр. 19-26.

¹³ Мирослав Ђорђевић и Ђорђе Ђорђевић, *Кривично право*, Београд, Пројурис, 2016, стр. 168.

¹⁴ Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, Номос, 2003, стр. 198-201.

¹⁵ Ђорђе Ђорђевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Криминалистичко полицијска академија, 2014, стр. 119-121.

¹⁶ Драган Јовашевић и Вељко Икановић, *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2012, стр. 97.

распаљивања полног нагона, па је њихов извршилац свако лице које остварује то задовољење, док су сва остала лица која му својом делатношћу у томе доприносе, саучесници у виду помагача или подстрекача, али не и саизвршиоца. Према другом схватању, саизвршилаштво је могуће код дела где постоји функционална подела радњи, када нека лица врше принуду, а друга лица обљубу или са њом изједначени чин. Код кривичних дела где подела радњи није могућа, нема саизвршилаштва, већ је свако лице самостални извршилац ових дела. Ова кривична дела могу да буду извршена само са умишљајем. Малолетници и деца су посебно заштићени у погледу полне слободе, као и у погледу полног искоришћавања од пунолетних лица.¹⁷ Кажњива је свака (па и добровољна) обљуба или са њом изједначени чин са дететом (лицем које није навршило четрнаест година). Нека кривична дела добијају квалификовани облик ако су извршена према малолетним лицима.¹⁸ Код обљубе са дететом (члан 180 КЗ) закон предвиђа посебан основ који искључује постојање кривичног дела (односно учинилац се неће казнити) ако између учиниоца и детета не постоји значајнија разлика у њиховој душевној и телесној зрелости.¹⁹ Да ли постоји ова разлика, да ли је она значајнија или не, представља фактичко питање које судско веће решава у конкретном случају имајући у виду све објективне и субјективне околности учињеног дела и личности пасивног и активног субјекта.²⁰ Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима из априла 2013. године (члан 6), предвидео је посебна правила.²¹ Правила се односе на: 1) кажњавање учинилаца, 2) правне последице осуде, 3) примену посебних мера и 4) посебну евиденцију за лица која су осуђена за следећа кривична дела против полне слободе према малолетним лицима: силовање; обљуба над немоћним лицем; обљуба са дететом; обљуба злоупотребом положаја; недозвољене полне радње; подвођење и омогућавање вршења полног односа; посредовање у вршењу проституције; приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију; навођење детета на присуствовање полним радњама и искоришћавање рачунарске мреже или комуникације другим

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

¹⁸ Драган Јовашевић, Заштита полне слободе малолетника – европски стандарди и право Републике Србије, *Европско законодавство*, Београд, број 55/2016, стр. 72-94.

¹⁹ Илија Симић и Александар Трешњев, *Кривични законик са краћим коментаром*, Београд, Инг про, 2010, стр. 142.

²⁰ Borislav Petrović, Dragan Jovašević i Amila Ferhatović, *Krivično pravo 2*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2016, str. 211-213.

²¹ Службени гласник Републике Србије, број 32/2013.

техничким средствима за извршење кривичних дела против полне слободе према малолетном лицу.²² Наиме, према лицима осуђеним за наведена кривична дела (члан 5) искључено је: 1) ублажавање казне, 2) давање условног отпуста, и 3) наступање застарелости кривичног гоњења и кажњавања. Према лицима која су осуђена за наведена кривична дела против полне слободе малолетника наступају правне последице осуде: 1) које се састоје у престанку, односно губитку одређених права: а) престанак вршења јавне функције, и б) престанак радног односа, односно престанак вршења позива или занимања које се односи на рад са малолетним лицима, и 2) које се састоје у забрани стицања одређених права: а) забрана стицања јавних функција, и б) забрана заснивања радног односа, односно обављања позива или занимања које се односи на рад са малолетним лицима, а који могу да трају 20 година при чему се време проведено на издржавању казне не урачунава у време трајања правне последице осуде.²³ Правноснажна пресуда се обавезно доставља и послодавцу осуђеног лица. Но, према учиниоцима кривичних дела против полне слободе према малолетницима закон прописује и посебне мере (чл. 7-12). По својој садржини, дејству, условима примене и трајању ове мере не представљају кривичне санкције, њих не изриче суд у кривичном поступку, оне наступају аутоматски по сили закона, имају искључиво специјално-превентивни карактер, па их закон и назива „посебне мере“. Према учиниоцима наведених кривичних дела против полне слободе малолетника посебне мере се спроводе после издржане казне затвора и могу трајати најдуже двадесет година. После истека сваке четири године од почетка примене посебних мера суд који је донео првостепену пресуду по службеној дужности одлучује о потреби њиховог даљег спровођења. Но, захтев за преиспитивање потребе даљег спровођења посебних мера може поднети и лице на које се ове мере односе. Овај захтев се подноси суду који је донео првостепену пресуду после истека сваке две године од почетка примене посебних мера. При одлучивању суда о

²² Драган Јовашевић, Дете – жртва сексуалног насиља у немачком и шведском праву, Зборник радова, *Кривичноправни инструменти супротстављања тероризму и другим кривичним делима насилничког карактера*, Теслић, 2016, стр. 123-134; Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима може се примењивати на кривична дела прописана тим законом, па и на кривично дело које је извршено пре његовог ступања на снагу. То значи да се захтев за пуштање на условни отпуст не може одбацити, већ је суд дужан да о истом сам одлучи сходно томе да ли су испуњени законски услови или не (правно схватање Кривичног одељења Врховног касационог суда заузето на седници одржаној 24. марта 2014. године).

²³ Душица Миладиновић Стефановић, Посебне мере за спречавање кривичних дела против полне слободе малолетника, Зборник радова, *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Ниш, 2013, стр. 377-393.

даљој примени посебних мера суд прибавља извештаје органа и организација надлежних за спровођење ових мера.²⁴

Закон предвиђа следеће посебне мере : 1) обавезно јављање надлежном органу полиције и Управе за извршење кривичних санкција (члан 8) састоји се у дужности учиниоца кривичног дела против полне слободе према малолетнику да се лично јави организационој јединици полиције у месту његовог пребивалишта и организационој јединици Управе за извршење кривичних санкција која је надлежна за третман и алтернативне санкције и то сваког месеца, а најкасније до 15 дана у месецу; 2) забрана посеђивања места на којима се окупљају малолетна лица (вртићи, школе и сл.) (члан 9) састоји се у дужности учиниоца кривичног дела против полне слободе према малолетнику да се уздржава од посеђивања места на којима се окупљају малолетна лица као што су школске зграде, школска дворишта, вртићи, игралишта, дечје манифестације и сл.; 3) обавезно посеђивање професионалних саветовалишта и установа (члан 10) састоји се у дужности учиниоца кривичног дела против полне слободе према малолетнику да посеђује професионална саветовалишта и установе према програму које му одреди организациона јединица Управе за извршење кривичних санкција надлежна за третман и алтернативне санкције; 4) обавезно обавештавање о промени пребивалишта, боравишта или радног места (члан 11) састоји се у дужности учиниоца кривичног дела против полне слободе према малолетнику да у року до три дана од дана промене лично обавести надлежну организациону јединицу полиције и организациону јединицу Управе за извршење кривичних санкција надлежну за третман и алтернативне санкције о промени пребивалишта, боравишта или радног места и, 5) обавезно обавештавање о путовању у иностранство (члан 12) састоји се у дужности учиниоца кривичног дела против полне слободе према малолетнику да се најкасније три дана пре путовања у иностранство лично јави надлежној организационој јединици полиције, те да пружи податке о држави у коју путује, као и о месту и дужини боравка у иностранству.²⁵ У случају да осуђено лице не испуњава посебне обавезе, кажњава се за прекршај казном затвора од 30 до 60 дана (члан 16). Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима²⁶ (чл. 13–15) предвидео је правила о вођењу посебне евиденције и доступности података из ове евиденције ако се ради о лицима која су осуђена

²⁴ О облицима и видовима испољавања радње извршења сексуалних кривичних дела у судској пракси више: Драган Јовашевић, *Практикум за кривично право, Посебни део*, Ниш, Правни факултет, 2014.

²⁵ Драган Јовашевић, *Посебне кривичноправне мере у праву Републике Србије, Зборник радова, Кривично законодавство – de lege lata u de lege ferenda*, Приједор, 2015, стр. 241-258.

²⁶ Драган Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Досије, 2014, стр. 134-136.

за кривична дела против полне слободе према малолетним лицима. О осуђеним лицима за наведена кривична дела води се посебна евиденција која садржи следеће податке: 1) име и презиме осуђеног, 2) јединствени матични број грађана осуђеног, 3) адресу пребивалишта осуђеног, 4) податке о запослењу осуђеног, 5) податке о значају за физичко препознавање осуђеног и његове фотографије, 6) ДНК профил осуђеног, 7) податке о кривичном делу и казни на коју је осуђен, 8) податке о правним последицама осуде, и 9) податке о спровођењу посебних мера. Посебну евиденцију води Управа за извршење кривичних санкција (члан 14).²⁷ Сви државни и други органи, правна лица и предузетници дужни су да у року од три дана од дана прибављања података о којима се води посебна евиденција исте доставе овлашћеном лицу Управе за извршење кривичних санкција који води посебну евиденцију. Ови подаци се воде трајно и не могу се брисати. Подаци из посебне евиденције (члан 15) могу се дати: 1) суду, 2) јавном тужиоцу, 3) полицији у вези са кривичним поступком који се води против лица о коме се води посебна евиденција, 4) надлежној организационој јединици полиције, и 5) организационој јединици Управе за извршење кривичних санкција надлежној за третман и алтернативне санкције када је то потребно за вршење послова из њихове надлежности. Подаци из посебне евиденције могу се на образложени захтев дати и државном органу, предузећу, другој организацији или предузетнику: а) ако још трају правне последице осуде, и б) ако за то постоји оправдани интерес заснован на закону.²⁸ Државни и други органи, правна лица и предузетници који раде са малолетном децом дужни су да затраже податак да ли је лице које треба да заснује радни однос код њих, односно да обавља послове са малолетним лицима уписано у посебну евиденцију. Подаци из посебне евиденције могу се дати и иностраним државним органима у складу са међународним споразумом.

4) НОВА КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ ПОЛНЕ СЛОБОДЕ

На бази усвојених међународних стандарда у области заштите полне слободе у првом реду жена и деце, који су садржани у Истанбулској конвенцији Савета Европе, ново, реформисано кривично законодавство у Републици Србији после новеле из новембра 2016. године уводи нова сексуална кривична дела – полно насиље над женама, прописујући кривичну одговорност и кажњивост за њихове учиниоце.²⁹ При томе треба истаћи да сва ова дела нису

²⁷ Душица Миладиновић Стефановић, Посебна евиденција учинилаца кривичних дела против полне слободе малолетника, Зборник радова, *Усклађивање права Србије са правом Европске уније*, Ниш, 2014, стр. 447-462.

²⁸ Мирослав Ђорђевић и Ђорђе Ђорђевић, *Кривично право*, Београд, Пројурис, 2010, стр.168.

²⁹ Службени гласник Републике Србије, број 94/2016.

систематизована у исту групу кривичних дела против полне слободе, већ су растркана и у другим групама кривичних дела у Законику сходно претежном, превалентном објекту заштите. Будући да се ради о различитим облицима и видовима полног насиља, треба указати на појам и карактеристике самог насиља. Насиље је свака делатност којом се непосредно, блиско и стварно угрожава телесни и душевни интегритет пасивног субјекта.³⁰ 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.³¹ Претња мора бити непосредна, стварна, могућа, озбиљна и неотклоњива. Дрско или безобзирно понашање је свако понашање којим се грубо, вулгарно, непристојно понаша према другом лицу.³² Тако су у правни систем Републике Србије уведене следеће инкриминације: 1) сакаћење женског полног органа – члан 121а КЗ, 2) прогањање – члан 138а КЗ, 3) полно узнемиравање – члан 182а КЗ, 4) навођење детета на присуствовање полним радњама – члан 185а КЗ, и 5) принудно закључење брака – члан 187а КЗ. Сакаћење женског полног органа из члана 121а КЗ је кривично дело предвиђено у глави тринаест под називом: „Кривична дела против живота и тела”. Ово дело је у Истанбулској конвенцији дефинисано под називом: „Генитално сакаћење жена“ у члану 38. Оно обухвата различите облике и видове намерног понашања као што су: а) обрезивање, инфибулација или било какво друго сакаћење целих, односно било ког дела женских малих и великих усмина или клиториса, б) принуда и навођење жена да се подвргну некој од наведених радњи, и в) подстицање, принуда, односно навођење девојчице на неку од наведених радњи. У Републици Србији ово дело се састоји у осакћању спољних делова женског полног органа. Ради се, заправо, о доношењу телесне повреде, дакле о предузимању делатности која је подобна, довољна да доведе по последице – осакћања спољних делова женског полног органа (последична диспозиција). Ова се радња може предузети различитим делатностима, употребом различитих средстава и на различите начине. Извршилац дела може да буде свако лице, пасивни субјект је само женско лице без обзира на старост, док је у погледу кривице потребан умишљај учиниоца. Два су лакша, привилегована

³⁰ Илија Симић и Милић Петровић, *Кривични закон Републике Србије, Практична примена*, Београд, Службени гласник, 2002, стр. 117.

³¹ Наташа Мрвић Петровић, *Кривично право*, Београд, Службени гласник, 2005, стр. 285-287.

³² О облицима и видовима испољавања радње извршења сексуалних кривичних дела у судској пракси више: Драган Јовашевић, *Практикум за кривично право, Посебни део*, Ниш, Правни факултет, 2014.

облика испољавања овог кривичног дела за која је прописана блажа казна. То су: 1) предузимање радње извршења кривичног дела под нарочито олакшавајућим околностима које делу дају лакши вид. Када постоје најмање две или више олакшавајућих околности (које су иначе предвиђене у члану 54 КЗ), и када те околности делују „нарочито олакшавајуће”, дакле у већем обиму, у већем степену или у дужем трајању, представља фактичко питање које судско веће решава у сваком конкретном случају на бази свих објективних околности учињеног кривичног дела и личности његовог учиниоца. За ово дело прописана је казна затвора од три месеца до три године, и 2) навођење или помагање женског лица да се подвргне радњи осакаћења спољних дела свог полног органа. Овде су радње подстрекавања (навођења) и помагања (омогућавања, олакшавања) предвиђене као самосталне радње извршења, а не као облик саучесништва. Дело је свршено у овом облику самим моментом навођења или помагања без обзира да ли је услед тако предузетих радњи заиста и дошло до предузимања радње осакаћења у конкретном случају. За ново дело прописана је казна затвора од шест месеци до пет година. Тежи облик кривичног дела из члана 121а КЗ за који је прописана казна затвора у трајању од две до дванаест година постоји ако је услед предузете радње извршења основног дела наступила из нехата тежа последица у виду смрти женског лица. Ова тежа последица мора бити у узрочно-последичној вези са предузетом радњом извршења основног облика дела. Друго, ово сексуално кривично дело под називом: „Прогањање” предвиђено је у члану 138а КЗ, у глави четрнаестој под називом: „Кривична дела против слобода и права човека и грађанина”. Иначе ово дело је у Истанбулској конвенцији одређено у члану 34 под истим називом: „Прогањање” као намерно понашање понављањем претњи упућених другом лицу, које узрокују да се оно плаши за своју безбедност. Кривични законик Републике Србије ово дело одређује као предузимање законом таксативно наведених радњи у току одређеног временског периода (подразумева се дужег времена иако то Законик не каже – а та дужина представља фактичко питање које суд решава у сваком конкретном случају). Радња извршења дела састоји се из више алтернативно предвиђених делатности. То су: а) неовлашћено праћење другог лица или предузимање друге радње у циљу физичког приближавања том лицу противно његовој вољи, б) настојање да се противно вољи другог лица са њим успостави контакт непосредно, преко трећег лица или путем различитих средстава комуникације, в) злоупотребавање података о личности другог лица или њему блиског лица ради нуђења робе или услуга, г) претња (изјава, усмена или писмена у виду стављања у изглед) нападом на живот, тело или слободу другог лица или њему блиског лица, и д) предузимање друге сличне радње на начин који може „осетно” да угрози лични живот лица према коме се радње предузимају. Извршилац дела може да буде свако лице, пасивни субјект је друго или њему блиско лице, док се радња извршења предузима са умишљајем као

обликом кривице. За ово је дело прописана новчана казна или казна затвора до три године. Ово дело има два тежа, квалификована облика испољавања. То су: 1) ако је услед предузете радње извршења основног дела у било ком облику и виду испољавања изазвана конкретна, непосредна, блиска опасност по живот, здравље или тело лица према коме је дело извршено или њему блиског лица. За ово дело прописана је казна затвора од три месеца до пет година, и 2) ако је услед предузете радње извршења основног дела наступила смрт другог лица или њему блиског лица за шта је прописана казна затвора у трајању од једне до десет година. У оба случаја ради се о делу које је квалификовано тежом последицом где је тежа последица у узрочно-последичној вези с предузетом радњом извршења основног дела у односу на коју учинилац поступа са нехатом. „Полно узнемиравање“ из члана 182а КЗ је кривично дело предвиђено у глави осамнаест под називом: „Кривична дела против полне слободе“. Ово дело је, иначе, у Истанбулској конвенцији предвиђено у члану 40 под називом: „Сексуално узнемиравање“. Конвенција под овим делом сматра сваки облик нежељеног вербалног, невербалног или физичког понашања сексуалне природе у сврху или уз исход повреде достојанства лица, посебно када се ствара застрашујућа, непријатељска, деградирајућа, понижавајућа, односно увредљива атмосфера. Према решењу из члана 182а КЗ ово дело састоји се у полном узнемиравању другог лица. Дело је одређено последичном диспозицијом. Наиме, као радња извршења сматра се свако вербално, невербално или физичко понашање које има за циљ или представља повреду достојанства лица у сфери полног живота, а које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење. Дакле, то је свако деловање управљено према телу другог (мушког или женског) лица које је подобно, довољно да проузрокује последицу у виду страха (осећања личне или полне узнемирености и несигурности) или непријатељског, понижавајућег или увредљивог окружења. Извршилац дела, али и пасивни субјект могу бити свако лице (и мушко и женско), док је у погледу кривице потребан умишљај учиниоца. За ово је дело прописана новчана казна или казна затвора до шест месеци. Законом је изричито прописано да се кривично гоњење за ово дело предузима по предлогу пасивног субјекта (оштећеног), а не по службеној дужности. Тежи облик дела за који је прописана казна затвора од три месеца до три године постоји ако је радња извршења полног узнемиравања учињена прем малолетном лицу. Дакле, својство пасивног субјекта – узраст до 18 година у време предузимања радње извршења представља квалификаторну околност за коју закон прописује поштрено кажњавање. Следеће ново сексуално кривично дело у српском кривичном праву је: „Навођење детета на присуствовање полним радњама“ из члана 185а КЗ. Оно је предвиђено у глави осамнаестој под називом: „Кривична дела против полне слободе“. Овде је саучесничка радња подстрекавања, навођења због високог степена друштвене опасности добила карактер самосталне радње извршења. Дело се састоји у

навођењу детета да присуствује силовању, обљуби или са њом изједначеном чину или другој полној радњи. Радња извршења је навођење. То је психолошка делатност управљена према другом лицу у циљу стварања, изазивања нове (до тада непостојеће) одлуке или учвршћења постојеће, али колебљиве и недовољно чврсте одлуке код пасивног субјекта. Циљ је овако предузете радње да се код пасивног субјекта – детета (дакле, лица које у време извршења кривичног дела нема навршених 14 година живота) произведе одлука да присуствује силовању, обљуби или са њом изједначеном чину или другој полној радњи, без обзира да ли је до тога заиста и дошло у конкретном случају. Извршилац дела може да буде свако лице, пасивни субјект је само дете (дакле, лице са посебним личним својством), док се у погледу кривице тражи постојање умишљаја. За ово дело је прописана казна затвора у трајању од једне до осам година. Тежи облик дела за који је прописана казна затвора у трајању од две до десет година постоји ако је радња навођења предузета на посебан, опасан начин – употребом силе или претње. Сила је употреба физичке, механичке или друге снаге једног лица према другом лицу с циљем да се оно натера на одређено чињење или пропуштање. Са силом, која може бити апсолутна или компулзивна, изједначава се и употреба хипнозе или другог омамљујућег средства. Претња је изјава, усмена или писмена, којом се другом лицу ставља у изглед да ће њему или њему блиском лицу бити нането какво зло, ако не предузме или пропусти одређену радњу. Последње сексуално кривично дело које је у националном законодавству Републике Србије преузето на основу стандарда утврђених у Истанбулској конвенцији Савета Европе је „Принудно закључење брака“. Ово дело је прописано у члану 187а КЗ у глави деветнаестој под називом: „Кривична дела против брака и породице“. Иначе ово дело Истанбулска конвенција одређује у члану 37 под називом: „Принудни брак“. Дело се састоји у присиљавању одраслог лица или детета да ступи у брак са учиниоцем дела. При томе се као кажњиве радње сматрају и подстрекавање, односно намамљивање одраслог лица, односно детета на територију стране државе или друге која није њена држава боравишта, с циљем принуде тог одраслог лица или детета да ступи у брак. Према решењу из члана 187а КЗ „Принудно закључење брака“ састоји се у принуди другог лица да закључи брак употребом силе или претње. Радња извршења је принуђавање другог лица утицањем на његову вољу да донесе одлуку одређене садржине. Циљ је предузимања радње извршења да се закључи брак који уопште не би био закључен или да се закључи брак са одређеним лицем са којим се не жели. Та се радња извршења предузима на законом алтернативно одређене начине и то: а) употребом силе (апсолутне или компулзивне), и б) претњом доношења одређеног зла. Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај. За ово дело прописана је казна затвора од три месеца до три године. Лакши, привилеговани облик дела за који је прописана казна затвора до две године

чини лице које ради принудног закључења брака друго лице одведе у иностранство или га у том циљу наведе да оде у иностранство. Радња извршења овог дела је двојако алтернативно одређена као: а) одвођење другог лица у иностранство (у било коју земљу), и б) навођење (у виду подстрекавања) другог лица да оде у иностранство, без обзира да ли је под утицајем такве радње заиста и отишао у иностранство. Циљ је овако предузете радње извршења да пасивни субјект у иностранству под утицајем примењене силе или претње закључи брак са другим лицем.

5) ИЗВОРИ

- Алемпијевић, Ђорђе, ет ал., Повреде полних органа код жртви сексуалног насиља, *Билтен Окружног суда у Београду*, Београд, број 70/2006.
- Бабић, 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, 2016.
- 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, *Посебне кривичноправне мере у праву Републике Србије, Зборник радова, Кривично законодавство – de lege lata u de lege ferenda*, Приједор, 2015.
- Јовашевић, Драган, *Заштита полне слободе малолетника – европски стандарди и право Републике Србије, Европско законодавство*, Београд, број 55/2016.

- Јовашевић, Драган, Дете – жртва сексуалног насиља у немачком и шведском праву, Зборник радова, *Кривичноправни инструменти супротстављања тероризму и другим кривичним делима насилничког карактера*, Теслић, 2016.
- Јовашевић, Драган, *Кривично право, Општи део*, Београд, Досије, 2016.
- Крстић, Остоја, *Превенција криминалитета*, Београд, Полицијска академија, 2000.
- Миладиновић Стефановић, Душица, Посебне мере за спречавање кривичних дела против полне слободе малолетника, Зборник радова, *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Ниш, 2013.
- Миладиновић Стефановић, Душица, Посебна евиденција учинилаца кривичних дела против полне слободе малолетника, Зборник радова, *Усклађивање права Србије са правом Европске уније*, Ниш, 2014.
- 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.
- Ракочевић, Велимир, Кривична дела против полне слободе, Зборник радова, *Нове тенденције у савременој науци кривичног права и наше кривично законодавство*, Златибор, 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: 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016.
- „Службени гласник Републике Србије“, број 32/2013.
- „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 националном кривичном законодавству после новеле из новембра месеца 2016. године на посебан начин прописала одговорност и кажњивост за више нових кривичних дела против полне слободе (или сексуалних кривичних дела), иако се ради о појавама које су ранијег датума, присутне већ дуго у нашој друштвеној стварности. Тако Истанбулска конвенција обавезује државе потписнице да у националном законодавству, што је Република Србија и учинила новелом Кривичног законика из новембра 2016. године, уведу следећа кривична дела: 1) Психичко насиље (члан 33) које обухвата свако намерно понашање, које озбиљно нарушава психички интегритет неког лица принудом, односно претњу таквим понашањем; 2) Прогањање (члан 34) као намерно понашање понављањем претњи упућених другом лицу, које узрокују да се оно плаши за своју безбедност; 3) Физичко насиље (члан 35) као намерно извршена дела физичког насиља над другим лицем; 4) Сексуално насиље, укључујући силовање (члан 36) које обухвата различите видове намерног понашања као што су: а) вагинална, анална или орална пенетрација сексуалне природе на телу другог лица без њеног, односно његовог пристанка, коришћењем било ког дела тела, односно предмета, б) друге сексуалне радње са лицем без њеног, односно његовог пристанка, и в) навођење другог лица на покушај сексуалних радњи са трећим лицем без њеног, односно његовог пристанка; 5) Принудни брак (члан 37) у смислу присиљавања одраслог лица или детета да ступи у брак са учиниоцем дела. При томе се као кажњиве радње сматрају и подстрекавање, односно намамљивање одраслог лица, односно детета на територију стране државе или друге која није њена држава боравишта, с циљем принуде тог одраслог лица или детета да ступи у брак; 6) Генитално сакаћење жена (члан 38) које обухвата различите облике и видове намерног понашања као што су: а) обрезивање, инфибулација или било какво друго сакаћење целих, односно било ког дела женских малих и великих усмина или клиториса, б) принуда и навођење жена да се подвргну некој од наведених радњи, и в) подстицање, принуда, односно навођење девојчице на неку од наведених радњи; 7) Принудни абортус и принудна стерилизација (члан 39) састоје се у намерном предузимању следећих радњи као што су: а) абортус жене без њеног претходног и информативног пристанка, и б) операција у сврху или уз исход онемогућавања природне репродукције код жене без њеног информативног пристанка или разумевања процедуре и, 8) Сексуално узнемиравање (члан 40) које представља сваки облик нежељеног вербалног, невербалног или физичког понашања сексуалне природе у сврху или уз исход повреде достојанства лица, посебно када се ствара застрашујућа,

непријатељска, деградирајућа, понижавајућа, односно увредљива атмосфера. Од наведених, кривично законодавство Републике Србије је у различитим главама (сходно врсти објекта заштите) предвидело следећа нова сексуална кривична дела прописујући за њихове учиниоце строге казне затвора. То су: 1) сакаћење женског полног органа – члан 121а КЗ, 2) прогањање – члан 138а КЗ, 3) полно узнемиравање – члан 182а КЗ, 4) навођење детета на присуствовање полним радњама – члан 185а КЗ, и 5) принудно закључење брака – члан 187а КЗ. Конвенцијом је у смислу члана 41 изричито прописана кривична одговорност не само за умишљајно извршење наведених кривичних дела, већ је кажњив и покушај (започињање извршења дела), као и саучесништво у облику подстрекавања и помагања које је добило карактер самосталне радње извршења. Ова решења су потпуно инкорпорисана и у кривичном законодавству Републике Србије. За учиниоце кривичних дела која су предвиђена Конвенцијом, поред казне затвора, могу се изрећи сходно члану 45 и специфичне кривичноправне мере као што су: а) праћење, односно надзор осуђених лица, и б) укидање права на родитељство, уколико се принцип најбољег интереса за дете не може гарантовати ни на који други начин, а што може да обухвати и безбедност жртве. Следећи ова решења утврђена стандардима Истанбулске конвенције у Републици Србији је донет Закон о посебним мерама које се примењују према учиниоцима кривичних дела против полне слободе према малолетницима (чл. 7–12). Тако се према учиниоцима кривичних дела против полне слободе малолетника посебне мере спроводе после издржане казне затвора и могу трајати најдуже двадесет година. Закон предвиђа следеће посебне мере: 1) обавезно јављање надлежном органу полиције и Управе за извршење кривичних санкција (члан 8), 2) забрана посеђивања места на којима се окупљају малолетна лица: вртићи, школе и сл. (члан 9), 3) обавезно посеђивање професионалних саветовалишта и установа (члан 10), 4) обавезно обавештавање о промени пребивалишта, боравишта или радног места (члан 11), и 5) обавезно обавештавање о путовању у иностранство (члан 12).

УДК: 618.39-006.024(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 60, стр. 29-41

Изворни научни рад

ПРАВО НА БЕЗБЕДАН АБОРТУС У ПРАВНИМ СИСТЕМИМА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Маријана МЛАДЕНОВ, МА

др Ненад АВРАМОВИЋ¹

ABSTRACT

The right to abortion represents a delicate social issue that involves many legal, religious and ethical doubts. The purpose of this article is to address the modern dynamics of abortion law reform in the EU states. It also focuses on the striking expansion of international and regional human rights standards regarding the women's right to abortion. A special attention is paid to the analysis of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms due to its relevance and importance for the legal systems of European countries. According to the jurisprudence of the European Court of Human Rights, the applicants in cases relating to abortion have invoked Article 2 which guarantees "right to life", Article 8, which protects "private and family life", and as concerns the dissemination of information on abortion, Article 10, concerning freedom of expression. The analysis of the legal systems of the EU shows that the majority of the surveyed countries allow abortion upon the woman's request in the early weeks of pregnancy, and allow abortion under specified circumstances in later periods. The article summarizes pertinent developments within the EU states related to certain issues concerning abortion, such as women's rights to life and health, situations of rape, incest or fetal impairment, as well as state procedural obligations to ensure women's right to access legal abortion. Among 28 EU countries, the research shows that Malta, Ireland and Poland have the most restrictive abortion laws.

Key words: abortion, human rights, the Council of Europe, the legislation of the EU Member States.

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Е-маил: mladenovmarijana@gmail.com, avramovic.n@pravni-fakultet.info

1) УВОД

Право на абортус, односно право на безбедан прекид трудноће, представља изузетно деликатно питање које изазива бројне контроверзе како са медицинског, тако и са моралног, верског и правног аспекта. Важна димензија овог права огледа се у дефинисању момента који подразумева почетак живота у контексту гарантовања права на живот као фундаменталног људског права чија је заштита нужан предуслов остваривања свих људских права. С друге стране, право жене на заштиту физичког интегритета, право на здравље, као и право на заштиту приватности чине такође значајне постулате остваривања овог права. Услед непостојања правног или научног консензуса поводом наведених питања на међународном нивоу, државе чланице Европске уније прописују различита правна решења у погледу остваривања права на безбедан абортус. Медицинска наука не пружа јединствену дефиницију појма абортус. У оквиру једног од прецизнијих објашњења овог института, пруженог од стране Светске здравствене организације, наведено је да абортус подразумева прекид трудноће пре способности људског плода за самосталан живот, односно пре 20 недеље трудноће, или уколико је тежина плода мања од 500 гр.² Доктринарне дискусије поводом абортуса могуће је сагледати кроз призму два супротстављена становишта, једног који заговара приступ „за живот” (*pro life*) и другог који заговара приступ „за избор” (*pro choice*). Ставови присталица првог приступа не подржавају абортус, сматрајући да ембрион има право на живот, односно да живот почиње зачећем.³ С друге стране, поборници приступа „за избор” залажу се за детерминисање права на безбедан абортус као основног људског права.⁴ Без обзира на чињеницу да је већина држава усвојила ставове другог приступа, у последње време струја „за живот” има све већи број присталица чији покрети доводе до преиспитивања актуелних законских решења. Право на прекид трудноће дуго је представљало апсолутно забрањену категорију, како из угла моралних вредносних судова, тако и са аспекта правне регулативе. Наведену тврдњу доказује следећа реченица из Хипократове заклетве: „Према сваком људском животу од самог зачетка

² Tom Eskes, Régine Steegers-Theunissen, Maurice Wouters, “Should early pregnancy dysfunction be treated or adequately diagnosed identified and prevented?”, *The First Twelve Weeks of Gestation*, (Eytan Barnea, Eric Jauniaux eds.), Springer Science & Business Media, 2012, p. 491.

³ Jakob Cornides, “Human Rights Pitted Against Man”, *International Journal of Human Rights*, vol. 12, issue 1, 2008, 2008, pp. 115-121.

⁴ Gary Crum, Thelma McCormack, *Abortion: pro-choice or pro-life*, American University Press, Washington, 1992, p. 74.

показаћу дубоко поштовање, и нећу чак ни под претњом своју лекарску вештину употребити противно захтевима хуманости”.⁵ О забрани абортуса писали су и римски правници. У свом чувеном делу Изреке (*Sententiae*) Паул истиче да ће свако ко да жени средство за изазивање абортуса „без обзира на умишљај, а због тога што се то дело противи јавном моралу, бити, ако је нижег положаја, послат у руднике, а ако је вишег положаја прогнан на острво са губитком дела имовине”.⁶ Наведено становиште је напуштено у другој половини двадесетог века, те данас већина држава подржава либерални концепт регулисања права на дозвољен абортус. У наставку рада биће најпре приказани најзначајнији међународни, како универзални, тако и регионални стандарди у контексту регулисање предметног питања. Посебан предмет разматрања представљаће релевантна законска регулатива држава чланица Европске уније.

2) ПРАВО НА БЕЗБЕДАН АБОРТУС У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

На међународном нивоу, дакле, не постоји консензус поводом питања кад живот почиње у контексту заштите основног људског права на живот. Универзална декларација о људским правима гарантује ово људско право у оквиру члана 3. Уколико члан 3. Декларације посматрамо у светлу члана 1. који прописује да су сва људска бића рођена слободна и да имају једнако право на достојанство и своја права, као и да имају разум и савест, онда је јасно да се члан 3. не односи на нерођено дете.⁷ Право на живот заштићено је и чланом 6 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Одредбе овог међународног уговора, као и пракса Комитета за људска права, не пружају одговор на питање да ли фетус ужива право на живот.⁸ Када је реч о регионалним инструментима за заштиту људских права, Америчка конвенција о људским правима из 1969. године, садржи

⁵ Весна Клајн-Татић, „Актуелни проблеми абортуса, пренаталног генетског тестирања и управљања трудноћом”, *Становништво*, vol. 49, бр. 1, 2011, стр. 34.

⁶ Соња Перендија Стефан Милићевић, “Правне и етичке одлике прекида трудноће”, *Годишњак студента*, вол. 1, бр. 1, 2013, стр. 121.

⁷ Универзална декларација о људским правима, ОУН, Генерална скупштина 1948.

⁸ Комитет за људска права је питање дозвољеног абортуса разматрао у контексту примене члана 7. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, којим се прописује забрања мучења, свирепог или нечовечног и понижавајућег поступања или кажњавања. Комитет захтева да државе уговорнице у својим периодичним извештајима наведу да ли њихов правни поредак гарантује право на дозвољан абортус жртвама силовања. Видети: Ronli Sifris, *Reproductive Freedom, Torture and International Human Rights: Challenging the Masculinisation of Torture*, Routledge, 2013, p. 250.

најпрецизније решење у погледу предметног питања. Наиме, чланом 4. је предвиђено је да право на живот заштићено од тренутка зачећа. Ипак, услед недостатка дефинисања појма „зачеће”, чини се да ни овај међународни уговор не садржи експлицитно решење дилеме о временском ограничавању права на живот.⁹ Безбедан абортус је свакако питање и остваривања права на здравље, односно права на највиши могући стандард физичког и менталног здравља у складу са одредбама Универзалне декларације о људским правима и Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима. Остваривање овог права намеће обавезу држава да у унутрашњим правним оквирима предвиде право на безбедан абортус уколико је угрожено здравље жене.¹⁰ Право на дозвољен абортус неопходно је сагледати и са аспекта репродуктивних права и слобода. Реч је о правима тзв. друге генерације људских права, чији је основни постулат право и слобода појединца у области људске репродукције, односно слобода одлучивања у погледу потомства.¹¹ Право на рађање или нерађање, као и право родитеља да остварују своје жеље у погледу броја деце које ће имати, загарантовано је као људско право још 1968. године у оквиру Завршног акта усвојеног на Првој светској конференцији о људским правима одржаној у Техерану.¹² На конференцији у Каиру 1994. године, организованој од стране Светске здравствене организације, потврђено је постојање права на репродукцију, за чије је остваривање нужно обезбеђивање права на медицински безбедан абортус у оним правним системима где исти није забрањен законом.¹³ Један од најпрогресивнијих прописа са аспекта остваривања репродуктивних права јесте Афричка повеља о правима човека и народа из 1981. године, односно Протокол о правима жена који је усвојен уз овај акт 2003. године. У члану 14. Протокола експлицитно је признато право жена на дозвољен абортус „у случајевима сексуалног насиља, силовања, инцеста, као и у случајевима где трудноћа угрожава психичко и физичко здравље мајке или је опасна

⁹ Michael Perry, *Human Rights in the Constitutional Law of the United States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 171.

¹⁰ Danielle Mazza, *Women's Health in General Practice*, Elsevier Australia, Melbourne, 2010, p. 103.

¹¹ Rebecca Cook, Bernard Dickens, "Human Rights Dynamics of Abortion Law Reform", *Human Rights Quarterly*, vol. 25, issue 1, 2003, pp. 12-19.

¹² Едо Корљан, *Европска конвенција о људским правима и право на живот*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду, 2012, стр. 106.

¹³ Charles Nzioka, *Willing Fathers, Reluctant Parents: Young Men's Perspectives on Unwanted Pregnancies and Abortion in Kenya*, African Books Collective, Addis Ababa, Ethiopia, 2008, p. 12.

по живот мајке или фетуса”.¹⁴ У контексту заштите репродуктивних права као основних људских права, значајно је навести и Конвенцију о елиминисању свих облика дискриминације жена из 1979. године.¹⁵ У оквиру члана 12. Конвенције прописана је забрана дискриминације жена у сфери здравствене заштите, а у циљу обезбеђивања доступности свих здравствених услуга, укључујући и оне које подразумевају планирање породице.¹⁶ У корпусу међународноправних инструмената за заштиту људских права, релевантних са аспекта остваривања права на безбедан абортус у правним системима европских држава, посебно је значајна Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода. Стога ће одредбе овог међународног уговора представљати посебан предмет разматрања у раду.

3) ПРАВО НА БЕЗБЕДАН АБОРТУС И ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА

Парламентарна скупштина Савета Европе је 2008. године усвојила резолуцију којом се од држава чланица захтева да, између осталог, донесе стратегије о сексуалном и репродуктивном здрављу у циљу смањења броја нежељених трудноћа, као и да декриминализују абортус и обезбеде женама остваривање права на абортус.¹⁷ Пракса Европског суда за људска права показује да су се подносиоци представки у предметима у вези са питањем абортуса позивали на члан 2. Конвенције којим се пружа гаранција праву на живот, али и на члан 8. који прописује право на заштиту приватног и породичног живота, као и члан 10. који се односи на слободу изражавања, а у контексту дистрибуције информација о абортусу. Члан 2. Конвенције пружа заштиту праву на живот „сваке особе”. Ни значење појма „живот”, ни момент кад живот почиње нису одређени одредбама Конвенције. Стога је постојало оправдано очекивање држава уговорница да решење наведених питања буде сугерисано од стране Европске комисије за људска права, односно Европског суда за људска права. Међутим, Суд још увек није

¹⁴ Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, 2003, <http://maputoprotocol.com/about-the-protocol> (19.01.2017)

¹⁵ Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена, 1979, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, бр. 11/81.

¹⁶ Christina Zampas, Jaime Gher, “Abortion as a Human Right-International and Regional Standards”, *Human Rights Law Review*, vol. 8, issue 2, 2008, p. 258.

¹⁷ Јелена Стојшић, „Правна регулатива абортуса у Републици Србији”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, vol. 44, бр. 1, 2010, стр. 246.

спреман да одреди презицине стандарде у овој области, те је одговоре на ове дилеме оставио у оквирима у којима државе уговорнице уживају широко поље слободне процене. Поступајући у предмету *Во против Француске*, Суд је заузео становиште да није могуће установити да ли се нерођено дете сматра особом из угла члана 2. Конвенције. У овом предмету подносиатељка представке, држављанка Француске, услед грешке доктора приликом прегледа у болници изгубила је нерођено дете у шестом месецу трудноће. Услед наведених околности, подносиатељка и њен супруг су оптужили докторе за убиство из нехата. Француски Касациони суд је закључио да фетус не може да буде жртва овог кривичног дела. Кључно питање се односило на дилему да ли је Француска прекршила члан 2. Конвенције на основу чињенице да у правном систему ове државе не постоји правни лек који би пружио заштиту фетусу. Суд је истакао да би проширивање опсега примене члана 2 на заштиту фетуса довело у питању законе 39 држава уговорница који дозвољавају абортус у одређеним околностима, па чак и онда када је угрожено здравље мајке, те је одбио да пружи експлицитан одговор на предметно питање.¹⁸ Право на абортус сагледано је и са аспекта заштита права на приватност у смислу члана 8. Конвенције. Поступајући у случају *Бригеман и Шојтн против Немачке*, Европска комисија за људска права заузела је становиште да прекид трудноће представља питање обухваћено сфером приватног живота појединца, те и да правна регулатива у овој области представља мешање у право на приватност, које може бити оправдано, уколико је компатибилно условима из члана 8. став 2. Конвенције. У истом предмету Комисија је закључила да члан 8. не подразумева право оца да буде консултован о абортусу истичући да је реч о мери која првенствено штити интересе мајке.¹⁹ Дистрибуирање информација о абортусу Суд је у светлу члана 10 Конвенције разматрао у случају *Отворено саветовалиште и жене Даблина против Ирске*. Суд је установио да ограничење слободног приступа информацијама о легалности абортуса у другим држава уговорницама није комплементарно члану 10, стога је установио повреду истог.²⁰

¹⁸ Во против Француске, представка број 53924/00, пресуда од 8. јула 2004. године.

¹⁹ Маријана Младенов, „Заштита права на приватност у пракси Европског суда за људска права”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, vol. 47, бр. 3, 2013, стр. 581.

²⁰ *Отворено саветовалиште и жене Даблина против Ирске (Open Door Counselling and Dublin Well Woman v. Ireland)*, представка број 14234/88, пресуда од 29. октобра 1992. године.

4) УПОРЕДНОПРАВНИ ПРИКАЗ РЕГУЛИСАЊА ПРАВА НА АБОРТУС У ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Европски парламент је 2002. године усвојио резолуцију о сексуалном и репродуктивном здрављу и правима, тзв. Ван Ланкеров извештај, који је представљао препоруку државама чланицама да обезбеде женама приступ легалном и безбедном абортусу.²¹ Данас је у већини држава Уније признато право на безбедан абортус на захтев жене у складу са условима прописаним законом до 12. недеље трудноће. Поједине европске државе предвиђају нешто краћи период у односу на уобичајени рок од 12 недеља трудноће у оквиру кога жене могу да захтевају абортус. У Хрватској жене имају право на абортус у складу са законом до 10. недеље трудноће, а у Естонији до 11. недеље. И у Португалији је од 2007. године право на безбедан абортус могуће остварити до десете недеље трудноће. Након овог рока абортус је дозвољен услед специфичних, законом предвиђених разлога. Наиме до 12. недеље абортус је могуће обавити уколико су угрожени здравље или живот жене, до 14. недеље у случају силовања и до 24. недеље услед деформитета фетуса.²² Прекид трудноће до 24. недеље предвиђен је и правним системом Велике Британије уколико је здравље мајке или фетуса у опасности и уколико постоји сагласност два лекара, као и законодавством Грчке у случају деформитета фетуса. У Шведској је абортус могуће остварити до 22. недеље трудноће под одређеним околностима. Абортус у Шведској је регулисан Законом о абортусу из 1974. године, који је измењен и допуњен 2013. године. У складу са одредбама овог закона, абортус се може извршити на захтев жене пре истека 18. недеље трудноће. До 22. недеље трудноће абортус је дозвољен уколико је угрожено здравље жене или фетуса. Специфичност овог закона огледа се у чињеници да се абортус може извршити у било ком тренутку током трудноће уколико је наставак трудноће повезан са озбиљном претњом по живот или здравље жене, уз сагласност Националног одбора за здравство и социјалну заштиту. Међутим, ако је живот жене угрожен у тој мери да је абортус неопходно извршити што пре, сагласност Одбора није нужна.²³ У правном систему Холандије није одређен период трудноће у оквиру кога је дозвољен абортус. Закон о прекиду трудноће као горњу границу

²¹ Dorota Gozdecka, *Rights, Religious Pluralism and the Recognition of Difference: Off the Scales of Justice*, Routledge, New York, 2015, p. 120.

²² Anne O'Rourke, Lachlan Crespiigny, Amanda Pyman, "Abortion and Conscientious Objection: The New Battleground", *Monash University Law Review*, vol. 38, issue 3, 2012, p. 91.

²³ Colin Francome, *Unsafe Abortion and Women's Health: Change and Liberalization*, Routledge, New York, 2016, pp. 46-47.

прописује момент од ког је фетус способан да живи ван утробе мајке. Пракса показује да се тај момент најчешће везује за 24. гестациону недељу.²⁴ Најригорозније прописе у погледу дозвољености абортуса међу државама чланицама Уније имају Малта, Ирска и Пољска. Једина држава чланица Уније која апсолутно забрањује абортус је Малта. У овој земљи је за доктора који обави абортус предвиђена казна затвора од 18 месеци до три године.²⁵ Намера да се и у Пољској потпуно забрани абортус није реализована. Пољски парламент је у октобру 2016. године одбацио законски предлог који је предвиђао овакаво решење. Питање абортуса је у Пољској регулисано Законом о планирању породице, заштити људског ембриона и условима за абортус. Наведени акт прописује да је абортус могућ у случају силовања, инцеста, опасности по живот мајке или деформитета фетуса.²⁶ У Ирској је на основу Закона о заштити живота током трудноће из 2013. године могуће остварити право на безбедан абортус само уколико постоји стварна опасност по живот жене, што мора бити потврђено од стране доктора, као и у случају опасности да трудница изврши самоубиство, што морају да потврде гинеколог и два психијатра.²⁷ Рестриктиван режим регулисања права на абортус присутан је и на Кипру, где је исти дозвољен у случају инцеста и силовања или уколико два доктора потврде да постоји опасност по здравље жене или детета.²⁸ Једна од првих европских држава која је легализовала абортус је Аустрија. Право на безбедан абортус је могућ у овој држави од 1975. године. Абортус је на захтев жене дозвољено обавити до 12. недеље трудноће, као и касније уколико је угрожено физичко или ментално здравље жене, или у случају деформитета фетуса или уколико трудница има мање од 14 година. Доктори имају право да одбију обављање абортуса услед одређених приватних или религијских убеђења, односно позивањем на приговор савести.²⁹ Приговор савести је као институт у контексту одбијања

²⁴ Matthijs de Blois, "The Netherlands", *Abortion and Protection of the Human Fetus: Legal Problems in a Cross-Cultural Perspective* (George Cole, Stanisław Frankowski eds), Martinus Nijhoff Publishers, 1987, pp. 176–188.

²⁵ Mark Harwood, *Malta in the European Union*, Routledge, New York, 2016, p. 121.

²⁶ Wanda Stojanowska, "The New Abortion Law in Poland (The Liberalisation of the Anti-Abortion Law)", *International Survey of Family Law*, vol. 3, issue 1, 1996, pp. 335-344.

²⁷ Protection of Life During Pregnancy Act, 2013, Интернет: <http://worldabortionlaws.com/map/> (22.01.2017).

²⁸ Achilles Emilianides, Achilles Aimilianides, *Religion and Law in Cyprus*, Kluwer Law International, Leiden, 2011, p. 179.

²⁹ Theresa Papademetriou, *A Comparative Survey of the Laws on Abortion of Selected Countries*, DIANE Publishing, Darby, 1993, p. 8.

извршења абортуса признат и у француском правном поретку. Доктори имају право да услед личних убеђења не обаве захтевани прекид трудноће, али уз обавезу да о томе обавесте пацијента при првом сусрету, као и да га упуте другом доктору. Право на абортус је и у овој држави установљено 1975. године. На захтев жене абортус је могуће обавити до 12. недеље трудноће, а након тога само уз потврду два лекара да је прекид трудноће неопходан како би се спречиле тешке и трајне повреде физичког или менталног здравља труднице или отклонио ризик по живот труднице, као и уколико је доказано да ће дете патити од нарочито тешке неизлечиве болести.³⁰ За разлику од правних система Аустрије и Француске, доктори у Шпанији немају право да се супротставе захтеву за извршење абортуса у складу са законом. На основу Закона о сексуалном и репродуктивном здрављу и добровољном прекиду трудноће из 2010. године, право на безбедан абортус жене могу да остваре до четрнаесте недеље трудноће.³¹ Абортус је могуће легално извршити и до 22. недеље уколико су наступиле законом предвиђене околности које се односе на озбиљан ризик по здравље жене или фетуса. Право обављања абортуса имају како лекари у јавним болницама, тако и у приватним акредитованим болницама уз писмену сагласност трудне жене или њеног правног заступника.³² Поједине европске државе као неопходан услов обављања абортуса прописују услов резидентства. Чешки правни поредак превиђа право на абортус, у складу са законом прописаним условима, женама које имају чешко држављанство или стално пребивалиште, односно дозволу боравка у овој држави. Жене нерезиденти могу да захтевају прекид трудноће само уколико им је угрожен живот. Услов резидентства предвиђа и законодавство Луксембурга.³³ Правни систем Финске наводи, између осталог, и један специфичан разлог као допуштен основ за прекид трудноће. Законодавство ове државе предвиђа могућност обављања абортуса уколико је жена претходно родила четворо деце. И италијанско законодавство у наведеном смислу садржи специфично решење. Наиме, у

³⁰ Dorothy McBride Stetson, "Abortion Policy Triads and Women's Rights in Russia, the United States, and France" *Abortion Politics: Public Policy in Cross-Cultural Perspective*, (Marianne Githens, Dorothy McBride Stetson eds), Routledge, New York-London, 1996, pp. 97-118.

³¹ Organic Law 2-2010 of March 3 on Sexual and Reproductive Health and Voluntary Termination of Pregnancy, Интернет: <https://www.reproductiverights.org/sites/crr.civicactions.net/files/documents/Organic%20law%202-2010%20on%20SRH%20and%20voluntary%20pregnancy%20termination%20-%20English%20Translation.pdf> 2010, (22. 01.2017)

³² Maria Requejo, "The New Regulation of Abortion in Spain", *European Journal of Health Law*, vol. 18, issue 4, 2011, pp. 397-412.

³³ Јелена Стојшић, *op. cit.*, стр. 255.

Италији жене имају право да захтевају абортус и услед одређених економских, социјалних и породичних околности.³⁴ Једна од европских држава које су међу последњима легализовале абортус је Белгија. Од 1990. године правни поредак ове државе предвиђа могућност безбедног абортуса на захтев жене до 12. недеље трудноће. Од момента прве консултације са доктором поводом абортуса до самог извршења истог, мора да прође минимум шест дана. Доктор може да обави абортус и након 12. недеље трудноће уз сагласност другог доктора и уколико је озбиљно угрожено здравље жене или је извесно да ће дете бити рођено са тешком неизлечивом болешћу.³⁵ Пет година касније, 1995. године, абортус је легализован и у Немачкој. Специфичност релевантне правне регулативе у овој држави огледа се у чињеници да жена има право да захтева абортус до 12. недеље трудноће, али јој је неопходна сагласност стручњака из специјализованих саветовалишта, која се, како пракса показује, изузетно тешко добија.³⁶

5) ИЗВОРИ

- Cook, Rebecca, Dickens, Bernard, "Human Rights Dynamics of Abortion Law Reform", *Human Rights Quarterly*, vol.25, issue 1, 2003.
- Cornides, Jakob, "Human Rights Pitted Against Man", *International Journal of Human Rights*, vol.12, issue 1, 2008.
- Crum, Gary, McCormack, Thelma, *Abortion: pro-choice or pro-life*, American University Press, Washington, 1992.
- De Blois, Matthijs, "The Netherlands", *Abortion and Protection of the Human Fetus: Legal Problems in a Cross-Cultural Perspective* (Cole George, Frankowski Stanisław eds), Martinus Nijhoff Publishers, 1987.
- Emilianides, Achilles, Aimilianides Achilleus, *Religion and Law in Cyprus*, Kluwer Law International, Leiden, 2011.
- Eskes, Tom, Steegers-Theunissen Régine, Wouters Maurice, "Should early pregnancy dysfunction be treated or adequately diagnosed identified and prevented?", *The First Twelve Weeks of Gestation*, (Barnea Eytan, Jauniaux Eric eds.), Springer Science & Business Media, 2012.
- Francome, Colin, *Unsafe Abortion and Women's Health: Change and Liberalization*, Routledge, New York, 2016.

³⁴ Ibid., стр. 253.

³⁵ Herman Nys, *Medical Law in Belgium*, Kluwer Law International, Leiden, 2010, p. 141.

³⁶ Dalida Rittossa, *The Right on Abortion: Comparative Approach Concerning Croatia, Federal Republic of Germany and US*, Universal-Publishers, Boca Raton, 2008, p. 11.

- Gozdecka, Dorota, *Rights, Religious Pluralism and the Recognition of Difference: Off the Scales of Justice*, Routledge, New York, 2015.
- Harwood, Mark, *Malta in the European Union*, Routledge, New York, 2016.
- Клајн-Татић, Весна, „Актуелни проблеми абортуса, пренаталног генетског тестирања и управљања трудноћом”, *Становништво*, vol. 49, бр. 1, 2011.
- Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена, 1979, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, бр. 11/81.
- Корљан, Едо, *Европска конвенција о људским правима и право на живот*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду, 2012.
- Mazza, Danielle, *Women’s Health in General Practice*, Elsevier Australia, Melbourne, 2010.
- Младенов, Маријана, “Заштита права на приватност у пракси Европског суда за људска права”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. 47, бр.3, 2013.
- Nys, Herman, *Medical Law in Belgium*, Kluwer Law International, Leiden, 2010.
- Nzioka, Charles, *Willing Fathers, Reluctant Parents: Young Men’s Perspectives on Unwanted Pregnancies and Abortion in Kenya*, African Books Collective, Addis Ababa, Ethiopia, 2008.
- Organic Law 2-2010 of March 3 on Sexual and Reproductive Health and Voluntary Termination of Pregnancy, Интернет: <https://www.reproductive rights.org/sites/crr.civicactions.net/files/documents/Organic%20law%20-2010%20on%20SRH%20and%20voluntary%20pregnancy%20termination%20-%20English%20Translation.pdf> 2010, (22.01.2017)
- O’Rourke, Anne, Crespigny Lachlan, Pyman Amanda, “Abortion and Conscientious Objection: The New Battleground”, *Monash University Law Review*, vol. 38, issue 3, 2012.
- *Otvoreno savetovalište i žene Dablina protiv Irske (Open Door Counselling and Dublin Well Woman v. Ireland)*, predstavka broj 14234/88, presuda od 29.oktobra 1992.godine.
- Papademetriou, Theresa, *A Comparative Survey of the Laws on Abortion of Selected Countries*, DIANE Publishing, Darby, 1993.
- Перендија, Соња, Милићевић Стефан, “Правне и етичке одлике прекида трудноће”, *Годишњак студента*, vol. 1, бр. 1, 2013.
- Perry, Michael, *Human Rights in the Constitutional Law of the United States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

- Protection of Life During Pregnancy Act, 2013, Интернет: <http://worldabortionlaws.com/map/> (22.01.2017).
- Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, 2003, Интернет: <http://maputoprotocol.com/about-the-protocol> (19.01.2017).
- Requejo, Maria, "The New Regulation of Abortion in Spain", *European Journal of Health Law*, vol. 18, issue 4, 2011.
- Rittossa, Dalida, *The Right on Abortion: Comparative Approach Concerning Croatia, Federal Republic of Germany and US*, Universal-Publishers, Boca Raton, 2008.
- Sifris, Ronli, *Reproductive Freedom, Torture and International Human Rights: Challenging the Masculinisation of Torture*, Routledge, 2013.
- Stetson McBride, Dorothy, "Abortion Policy Triads and Women's Rights in Russia, the United States, and France" *Abortion Politics: Public Policy in Cross-Cultural Perspective*, (Marianne Githens, Dorothy McBride Stetson eds), Routledge, New York – London, 1996.
- Stojanowska, Wanda, "The New Abortion Law in Poland (The Liberalisation of the Anti-Abortion Law)", *International Survey of Family Law*, vol. 3, issue 1, 1996.
- Стојшић, Јелена, "Правна регулатива абортуса у Републици Србији", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. 44, бр. 1, 2010.
- Универзална декларација о људским правима, ОУН, Генерална скупштина 1948.
- Во против Француске, представка број 53924/00, пресуда од 8. јула 2004. године.
- Zampas Christina, Gher Jaime, "Abortion as a Human Right-International and Regional Standards", *Human Rights Law Review*, vol. 8, issue 2, 2008.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Без обзира на чињеницу да у Европи још увек не постоји консензус у погледу правног детерминисања почетка живота, фетус постепено стиче одређену врсту заштите у оквиру истраживања спроведених у сфери генетског инжењеринга, те постоји оправдано очекивање да ће ускоро бити решена дилема поводом његовог правног статуса. У сфери регулисања питања абортуса, уочљива је јасна намера Савета Европе и Европске уније у контексту либерализације релевантне правне регулативе. Анализа правних система држава чланица Европске уније показала је да велик број држава предвиђа слободу избора у остваривању права жене на безбедан прекид трудноће у складу са законом прописаним

условима. Искуство држава које одликује ригорозна легислатива у погледу права на абортус, показује далеко већи број илегалних абортуса који несумњиво представљају опасну претњу како по здравље жене, тако и по њен живот. Чини се да се у наведеним системима легализовање абортуса често поистовећује с тврдњом да је реч о моралном чину. Легалан абортус не подразумева нужно и премису о моралној исправности истог. Заједничко становиште, како Светске здравствене организације, тако и Савета Европе и Европске уније, да абортус не сме ни у ком случају да буде средство планирања породице треба уважити и у законодавству Србије. Реч је о хируршкој интервенцији, која као и свака интервенција тог типа, подразумева одређене ризике по здравље жене, те треба да представља последњу опцију у случају нежељене трудноће. У светлу наведених тврдњи, наша држава би као претендент за приступање ЕУ била у обавези да кроз адекватне механизме едукује становништво у погледу репродуктивних права, као и контрацептивне заштите, али и да кроз релеванту легислативу пропише услове за остваривања права на безбедан абортус.

УДК: 343.211(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 42–62
Изворни научни рад

ПОЛОЖАЈ НАЧЕЛА *NE BIS IN IDEM* У КРИВИЧНОМ ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Мирза ТОТИЋ, Мсц
Доц. др Александар Р. ИВАНОВИЋ¹

ABSTRACT

The aim of the paper is to present the principle of *ne bis in idem*, as a tenet on which national criminal law, the criminal law of the European Union (EU) and international criminal law postulate. Mentioned principle has an important role in the criminal law of all countries because it prevents any person to be tried twice for the same offense. That is why the professional theory and practice treat it as a leading human right and the reason why it occupies a very high place in a significant number of constitutions of modern states. The paper deals with creation of the principle, its contribution to the affirmation of cooperation between the Member States of the European Union (EU) and the impact on the modernization of legislation that have improved the content of European law (Charter of the European Union on the fundamental rights, Schengen Agreement, Convention implementing the Schengen Agreement-CISA, Freiburg proposal and Green Paper on conflict of jurisdiction), by which it has become known for. The special part of the paper presents an analyze of the development path of European criminal law, since criminal matters were not part of the competence of the legislation of the European Union (EU) in the first decades of its existence, as well as the interpretation of concrete cases from court practice. Interpretation of cases is actually a reference to requests made by individual Member States to the European Court of Justice (ECJ) for legal help, who provided it in a very effective way proving to be the best guarantee of protection of fundamental values on which the European Union (EU) is based on.

Key words: European criminal law, *ne bis in idem*, Schengen Agreement, Green Paper, European Court of Justice.

¹ Департман за правне науке Интернационалног универзитета у Новом Пазару, Нови Пазар, Е-маил: mirzatotic@yahoo.com.

1) УВОД

У савременим условима кривично право се пословично дефинише као самостална правна дисциплина или као скуп законских правних прописа којима су утврђени услови за примену изречених казних мера и других кривичних санкција према учиниоцима кривичних дела, у циљу заштите друштвеног, правног и економског система одређене државе. Сама чињеница да су преступници вршећи незаконите активности већ одавно занемарили питање државних граница, наметнула је потребу за оснивањем међународног кривичног права. Оно се, иако прилично споро, а у последњим деценијама 20. века знатно брже и систематичније, из почетних међудржавних односа поводом кривичних дела са елементима иностраности, обликује у самостално право међународне заједнице и све више поприма универзалне карактеристике.² Познато је да је кривично право донедавно било строго територијално и национално, што практично значи да су државе унутар својих граница имале искључиво право да у сопственом закону предвиде која се дела сматрају кривичним, да пропишу санкције и да на тај начин штите интересе и безбедност својих грађана и своју политичку организацију.³ Међутим, у међународном праву многе државе још увек не могу да се помире с чињеницом да појединци нису само објекти међународног права већ и његови субјекти, што нужно води ка систему повлашћених и потлачених... крајњи резултат је велики број различитих конфликта на светској сцени.⁴ Ипак, на светској сцени су све чешћи случајеви интегрисања држава у регионалне заједнице где је Европска унија (ЕУ) права парадигма.⁵ На њеној територији се примењују правне тековине или *acquis communautaire*, што значи да функционише на сопственим правним изворима који имају једнаке правне учинке за све државе чланице и њихове држављане. Осим што представља интеграцију од двадесет седам држава чланица, Европска унија (ЕУ) се темељи на јасно утврђеним правилима која се морају поштовати, јер би у супротном њен опстанак био значајно угрожен. Питање правне сигурности грађана држава чланица, које је од изузетног значаја јер представља услов за неометано обављање свих животних активности, у тако сложенем систему је

² Ž. Horvatić, „Globalno suprostavljanje kriminalu na prelomu milenijuma”, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, br. 2/01, str. 249-305.

³ С. Аврамов, М. Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 2003, стр. 343.

⁴ V. A. Smeulers, *The position of the individual in international criminal cooperation*, in: Vervaele J. A. E. (ed.), *European Evidence Warrant. Transnational Judicial Inquiries in the EU*, Intersentia, 2005, pp. 79-102.

⁵ З. Стојановић, *Међународно кривично право*, Правна књига, Београд, 2008, стр. 209.

наметнуло нужну кооперацију у кривичним стварима. Резултат тих активности је настанак европског кривичног права, као самосталне правне дисциплине. Уговор о Европској унији (ЕУ) потписан 1992. године у Мастрихту (*Maastricht Treaty*), који је ступио на снагу наредне године, успоставио је њену нову структуру (*Three pillar structure*). Посебно је занимљив трећи стуб или Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима (*Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters – PJCCM*)⁶ којим се намеће обавезна сарадња држава чланица, али и других европских држава, у сузбијању организованог међународног криминала. Будући да кривично законодавство није било у надлежности некадашње Европске економске заједнице (ЕЕЗ), иста није имала компетенције да поступа по питањима која су се односила на контролу незаконитих активности. Последњи у низу уговора који су потписани на нивоу Европске уније (ЕУ), познати Лисабонски споразум (*Lisbon Treaty*), у свом члану 67 став 2 предвиђа: “(...) да Унија настоји да осигура висок ниво сигурности путем мера којима ће спречити и сузбијати криминал, расизам и ксенофобију, али и мерама координације и кооперације између полицијских и правосудних власти и других компетентних ауторитета, као и кроз међусобно признање судских одлука у кривичним стварима и уколико је неопходно, усклађивањем кривичних закона”.⁷ У циљу заштите основних права држављана Европске уније (ЕУ) формиран је Европски суд правде (*European Court of Justice – ECJ*) са седиштем у Луксембургу, чија је основна надлежност да поступа по тужбама у случају повреда оснивачких Уговора, односно уговорних обавеза, које против државе чланице могу поднети Европска комисија (*European commission – EC*) или друга држава чланица. Европски суд правде (*European Court of Justice – ECJ*) је такође надлежан да контролише законитост аката које у оквиру законодавног процеса заједнички доносе Европски парламент (*European Parliament – EP*) и Европски савет (*European council – EC*), да даје мишљење о претходном питању у вези са применом

⁶ Трговина оружјем, људима и дрогом, тероризам, организовани криминал, подмићивање и превара су незаконите активности које су потписивањем Уговора из Мастрихта (*Maastricht Treaty*) постале део надлежности Европске уније (ЕУ). Након ступања на снагу наведеног Уговора 1. децембра 2009. године, којим је Европска унија (ЕУ) добила статус правног лица и могућност закључења међународних споразума, извршена је њена реорганизација на начин да у одређеним областима има искључиве или подељене надлежности, док у другим може служити као потпора активностима држава чланица на датом подручју. На плану слобода грађана, сигурности и правосуђа Европска унија (ЕУ) има подељене надлежности (*shared competence*) са државама чланицама.

⁷ Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>. Посећено: 28. јануара 2017, 14:09.

оснивачких Уговора и да тумачи акте које су донели органи Европске уније (ЕУ). Из наведеног следи закључак, да је формиран систем ефектне контроле заштите најважнијих демократских вредности, међу којима људска права, слободе и сигурност грађана заузимају највише место.

2) РАЗВОЈ ЕВРОПСКОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА

У првим деценијама постојања Европска економска заједница (*European Economic Community – EEC*) на подручју кривичног права није имала никакве ингеренције. Три оснивачка уговора која су поставила темеље данашње Европске уније (ЕУ) уређивали су питања успостављања заједничког тржишта за угаљ и челик, с циљем подстицања мирног коришћења нуклеарне енергије на територији Европе. Такође, ингеренције тадашње Европске економске заједнице (*European Economic Community – EEC*) односиле су се на стварање заједничког тржишта, што је уједно означило и увођење четири основне слободе (слободно кретање робе, људи, услуга и капитала), заједничку трговинску и пољопривредну политику, као и фискалну и економску координацију између држава чланица. Међутим, надлежност се током времена проширила и на материју кривичног права, путем утицаја који је право некадашње Европске економске заједнице (*European Economic Community – EEC*) имало на кривична законодавства тадашњих држава чланица, нарочито у домену политике заштите животне средине, пољопривреде, риболова и саобраћаја. Најбољи доказ такве тврдње, а уједно и конкретан пример из праксе, је Директива Европског савета (*European Council – EC*) од 24. априла 1972. године, која уређује области осигурања од грађанскоправне одговорности у погледу употребе моторних возила и извршења обавеза осигурања од такве одговорности.⁸ Ипак, највећи допринос у јачању утицаја тадашње Европске економске заједнице (*European Economic Community – EEC*) на кривична законодавства тадашњих држава чланица извршио је Европски суд правде (*European Court of Justice – ECJ*) решавајући конкретне случајеве из праксе. Један од таквих је и случај Вотсон (*Watson*) из 1976. године.⁹

⁸ Council Directive 72/166/EEC on the approximation of the laws of Member States relating to insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles, and to the enforcement of the obligation to insure against such liability, *OJ L 103 of 02.05.1972*.

⁹ Италијански закон предвиђао је обавезу домаћих држављана да у року од највише три дана пријаве италијанској полицији странце који бораве на њиховој територији. У конкретном случају, италијански држављанин Алесандро Белман (*Alessandro Belmann*) у својој кући у Милану угостио је британску држављанку Лин Вотсон (*Lynne Watson*). Током посете Венецији Лин је изненада нестала, па се господин Белман обратио за

На плану сарадње полицијских органа држава чланица тадашње Европске економске заједнице (*European Economic Community – EEC*) најодлучнији корак напред уследио је као одговор на терористичке акте који су се догодили за време Олимпијских игара у Минхену (Западна Немачка) 1972. године. Тај догађај показао је сву порозност полицијских снага на националном нивоу и истакао потребу и хитност снажније међународне полицијске сарадње. Закључак је познат, Интерпол није имао капацитета да самостално одговори на проблеме нарастајућег организованог криминала, а нарочито тероризма, с којим се у то време Стари континент озбиљно суочавао. Конкретно, на самиту Европског савета (*European Council – EC*) који је одржан децембра 1975. године, установљена је група ТРЕВИ (*Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International*), у виду форума чији је основни циљ био ефектна кооперација министарстава унутрашњих послова, размена информација о терористичким активностима, решавање питања безбедности авио-саобраћаја и других осетљивих подручја (група ТРЕВИ 2 основана је 1976. године). На самом почетку рада постојале су две радне секције, од којих се прва бавила питањима тероризма, а друга едукацијом и полицијском технологијом. Деценију касније, дакле, 1985. године, основане су још две групе чија се надлежност простирала на мере усклађивања безбедоносне сарадње и на превенцију других врста злочина (изузев тероризма). Значајно је напоменути да су наведене четири групе током времена добијале нове надлежности, а наведена група ТРЕВИ 2 је у својој ингеренцији имала и рад на спречавању и сузбијању хулиганизма на фудбалским теренима. Форум ТРЕВИ постојао је све до 1992. године, када је замењен одредбама из трећег стуба Уговора из Маастрихта (*Maastricht Treaty*) које су уређивале питања азила, имиграције, царина, полицијске делатности и правосудне сарадње. Значајан помак у смислу апострофирања значаја кривичног права за неометано функционисање Европске економске заједнице (*European Economic Community – EEC*) начињен је 1985. године. Тада је Европска

помоћ италијанској полицији, која је истражујући цео случај утврдила да је дошло до повреда домаћег закона који уређује питање боравка странаца на територији Италије. Наиме, према тадашњем италијанском закону, домаћи држављанин је могао бити осуђен на казну затвора од шест месеци, уколико у предвиђеном року домаћој полицији не пријави страног држављанина. Међутим, Европски суд правде (*European Court of Justice – ECJ*) је у својој пресуди од 7. јула 1976. године у конкретном случају утврдио да таква одредба италијанског закона може представљати сметњу слободном кретању људи на територији тадашње Европске економске заједнице (*European Economic Community – EEC*), као и да је предвиђена казна престрога у односу на прекршај који је учињен. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61975CJ_0118&from=EN. Посећено: 7. фебруара 2017, 12: 24.

комисија (*European Commission – EC*) издала Белу књигу о комплетирању јединственог тржишта (*White Paper on completing the internal market*) и потписан је Шенгенски споразум (*Schengen Agreement*), дакле, два документа која су предвиђала укидање државних граница међу државама потписницама, што за директну последицу има и већу изложеност ризицима које са собом носи организовани криминал. У Европи је тада завладала велика забринутост изазвана повећаном миграцијом становништва и наглим порастом броја лица која су тражила азил у развијенијим европским државама. У најгорој позицији се нашла Западна Немачка, с обзиром на економски ниво и повољан географски положај, при чему се никако не сме занемарити њена веома либерална политика у погледу давања азила страним држављанима. Сензационални пад Берлинског зида, наговестио је потпуно другачији почетак 90-их година, односно једне нове ере која ће покренути праву бујицу од близу 2,5 милиона људи из бивших социјалистичких држава према Европи, а нарочито према Савезној Републици Немачкој ради добијања држављанства на основу порекла.¹⁰ Ступањем на снагу Уговора из Мастрихта (*Maastricht Treaty*) кривично право је коначно добило место које без дилеме и заслужује. Уговор је документ *par excellence*, дакле круцијалан, нарочито због чињенице што је тада Европска унија (ЕУ) препозната као субјект који тек у наредним годинама на подручју кривичног права, треба да поседује неопходне ингеренције. Правосудна и полицијска сарадња промовисана је као главна стратегија за постизање јединственог циља, а то је успешна борба против организованих криминалних активности. Ефикасна сарадња, синергетска дејства и успостављање великог броја мрежа за размену неопходних информација допринели су једноставнијим облицима непосредне, али веома ефектне борбе надлежних органа против добро организованих учиниоца кривичних дела. Такав начин деловања изнудио је установљење специфичних програм тренинга који су омогућили органима држава чланица, да на ефектан начин размењују информације са надлежним органима Европске уније (*European union – EU*). У складу с тим врло битним документом сматра се Конвенција о поједностављеном изручењу (*Convention on the simplification of extradition*), која потписана 1995. година с циљем да се редуцира неопходно време потребно за екстрадицију и да се олакша сама процедура.¹¹ Исте године

¹⁰ S. Lavenex, W. Wallace, "Towards a European Public Order?", in Wallace, H., Wallace, W and Polak, M. A. (eds) *Policy Making in the European Union*, 5th Edition, Oxford/ New York: OUP, 2005, pp 457-461.

¹¹ J. Winter, D. Curtin, A. Kellermann, B. de White, *Reforming the Treaty of the European Union*, TCM Asser Institute: Kluwer Law International, 1995, p. 407.

формирана је и Европска правосудна мрежа (*European Judicial Network – EJN*) која је имала циљ да омогући сарадњу судских инстанци држава чланица, првенствено путем директних контаката надлежних органа у циљу превенције и сузбијања организованог криминала. У наредном периоду, Европски савет (*European Council – EC*) усвојио је велики број Заједничких Акција (*Joint Actions*), које подразумевају све облике бескопромисне борбе против расизма, ксенофобије и међународног организованог криминала на једној страни, и размену валидних информација које се односе на хемијски профилисане дроге, на другој страни.

3) НАЧЕЛО *NE BIS IN IDEM*

Начело је настало превођењем фразе са латинског језика (*ne bis in idem*) и предвиђа да се поступак не може водити за исто кривично дело против лица коме је у једној држави већ суђено, што се сматра за интерно *ne bis in idem* начело, или да се у другој држави, као и пред међународним судом (*ne bis in idem* принцип у односу на релације међу државама, или између државе и међународног суда), поступак не може водити, ако је лице већ осуђено или ослобођено.¹² Према томе, најједноставније се може дефинисати као немогућност вођења поновног кривичног поступка против одређеног лица поводом исте ствари. Због тога је у међународним правним документима општеприхваћен став, да наведено начело представља један од основних принципа на коме почива кривично право. У оквиру англосаксонског правног система постоји забрана, да се лице два пута процесуира (*double jeopardy*), па су ослобађајуће одлуке пороте увек коначне. То значи да се начело не бис ин идем схвата као право појединца, док у европском континенталном праву представља одраз правне традиције и гаранцију правне сигурности. Посебно треба истаћи да је начело *ne bis in idem* због свог значаја у великом броју законодавстава загарантовано као уставно право. Посматрано са историјског аспекта, представља творевину римског права и свој корен вуче из латинске изреке (*izbis de eadem re non sit action*),¹³ што у преводу значи, да поводом исте ствари није допуштено два пута поднети тужбу(...). Има аутора који сматрају да начело води порекло из латинске изреке (*nemo bis vexari pro una et eadem causa*)¹⁴, која предвиђа да лице не може бити два пута

¹² М. Шкулић, Коментар Законика о кривичном поступку, Службени гласник, Београд, 2011.

¹³ Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007, str. 807.

¹⁴ G. Conway, *Ne Bis in Idem in International Law*, International Criminal Law Review 3, Koninklijke Brill NV, Netherlands, 2003, pp. 217–244.

узнемиравано или третирано по истом основу, или изреке (*nemo debet bis puniri pro uno delicto*), да нико не сме бити два пута кажњен за исто кривично дело. Марко Тулије Цицерон (*Marcus Tullius Cicero*), римски адвокат, политичар, оратор, писац и филозоф сматра се идејним творцем начела *ne bis in idem*. Исто се данас првенствено примењује да би се осигурала заштита грађана од самовољног и нехуманог кажњавања од стране државе, која једина има право да преко надлежних полицијских и судских органа предузима кривично гоњење и изриче кривичне санкције (*ius puniendi*). Управо из тог разлога, савремена кривична законодавства нужно садрже одредбе које прописују начин вођења кривичних поступака, али и читаву палету права која су гарантована процесуираним и оптуженим лицима. Повеља Европске уније о основним правима (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*),¹⁵ усвојена 7. децембра 2000. године, у члану 50 је изричита и предвиђа: “ (...) да нико не може бити поново процесуиран или кажњен за кривично дело за које је био коначно ослобођен или осуђен на територији Европске уније (ЕУ) у складу са законом”. Први званични документ у којем је Европска унија (ЕУ) признала важност начела *ne bis in idem* је Шенгенски споразум (*Schengen Agreement*) који је од стране влада држава Економске уније Бенелукса (*Governments of the States of the Benelux Economic Union*), Савезне Републике Немачке (*Federal Republic of Germany*) и Републике Француске (*French Republic*), потписан 14. јуна 1985. године и који се односио на постепено укидање граничних контрола међу потписницима истог. Конвенција којом се спроводи Шенгенски споразум (*Convention implementing the Schengen Agreement – CISA*)¹⁶ потписана је 1990. године и у члану 54 предвиђа: “ (...) да се против

¹⁵ Прокламована од стране Европског парламента (*European parliament – EP*), Европског савета (*European council – EC*) и Европске комисије (*European commission – EC*), Повеља представља јасан одраз духовне и моралне бастине Европске уније (ЕУ), надржавне заједнице која се заснива на недељивим универзалним вредностима људског достојанства, слободе, једнакости и солидарности, уз потпуну посвећеност принципима демократије и владавине права. Такође, као правни акт, Повеља има задатак да постави појединца у центар активности, успостављањем подручја слободе, безбедности и правде. Поменути члан 50 носи назив Забрана поновног процесуирања или кажњавања у кривичним поступцима поводом исте кривичне ствари (*Right not to be tried or punished twice in criminal proceedings for the same criminal offence*) и део је шестог поглавља који уређује питања правде (*Justice*). http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf. Посећено: 30. јануара 2017, 15: 59.

¹⁶ Конвенција је ступила на снагу у седам држава (Француска, Белгија, Немачка, Холандија, Луксембург, Шпанија и Португалија) марта 1995. године. Представља документ којим је у државама потписницама уведен Шенгенски информациони систем (*Schengen Information System – SIS*), један од најсавременијих облика прекограничног праћења лица која се баве организованим криминалом. Данас

лица против кога је у једној држави уговорници судски поступак правоснажно окончан не може водити поступак у другој држави уговорници за исто кривично дело уколико је изречена казна извршена, тренутно у поступку извршења или се према законима државе уговорнице, која је пресуду изрекла, више не може извршити”.¹⁷ Уопштено говорећи, исти члан предвиђа начело *ne bis in idem* као ограничење употребе *ius puniendi* од стране држава чланица, али истовремено и проширење примене наведеног начела на прекограничне случајеве, што је за процес европске интеграције чин од велике важности, као и основ за даље напредовање судске праксе Европског суда правде (*European court of Justice – ECJ*).¹⁸ Споразуму су касније приступиле Италија (1990. године), Португалија (1991), Шпанија (1992), Аустрија (1995), као и Финска, Краљевина Шведска и Краљевина Данска (1996). Нарочита пажња начелу *ne bis in idem* посвећена је априла 2003. године, када је Грчка поднела предлог за доношење Оквирне одлуке (*Framework Decision*), с намером да издејствује измену садржине чланова 54–58 Конвенције којом се врши имплементација Шенгенског споразума (*Convention implementing the Schengen Agreement – CISA*), с обзиром, да је у то време још увек у правним системима неколико држава чланица дејство начела *ne bis in idem* било признато само на националном нивоу, дакле, путем националних уставних или законских одредаба. Иницијатива Грчке, позната под називом Фрајбуршки предлог (*Freiburg proposal*), била је усмерена на појашњење транснационалног начела *ne bis in idem*, између осталог и путем опширног дефинисања концепта кривичног дела, као и изузетака од самог начела у случају новог или претходно неоткривеног доказа. Грчки предлог наишао је на оштре критике, тако да Европски савет (*European council – EC*) као мериторни орган није подржао конкретну иницијативу. Генерални закључак био је да би било боље сачекати Европску комисију (*European Commission – EC*) да предузме потребне активности на пољу које је тада било део трећег стуба Европске уније (ЕУ).¹⁹ Фрајбуршки предлог о конкурентној јурисдикцији и забрани вишеструког процесуирања на

двадесет две државе чланице Европске уније (ЕУ) чине део поменутог система (изузеци: Хрватска, Бугарска, Румунија и Кипар), заједно са Норвешком, Исландом, Швајцарском и Лихтенштајном.

¹⁷ Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SCH.ACQUIS-EN.pdf>. Посећено: 30 јануар 2017, 16: 07.

¹⁸ J. Vervaele, *Ne bis in idem: verso un principio costituzionale transnazionale in UE?*, Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 57, N° 1, 2014, p. 46.

¹⁹ The Law Society of England and Wales – Subcommittee E, “Inquiry into the initiation of EU legislation” at para. 32. www.parliament.uk/documents/upload/LawSocietyEnglandWales.0408.pdf. Посећено: 31. јануар 2017, 10: 02.

територији Европске уније (ЕУ) био је приватна иницијатива²⁰ и предвиђао је тростепени приступ решавању различитих проблема приликом примене начела *ne bis in idem*. У првом степену би понуђени предлог решавао различите проблеме који се односе на координацију конкурентне јурисдикције у кривичним предметима у предистражним фазама поступка. Други корак представљало би појашњење различитих аспеката “европског” *ne bis in idem* принципа, док би трећи корак подразумевао појашњење и примену забране двоструког кажњавања.²¹

У другом делу предлога дата је јасна дефиниција начела и других битних појмова, па је у том смислу било предвиђено да:

1. особа не може бити процесуирана на територији Европске уније за дело за које је већ коначно пресуђено од стране државе чланице или конкретног европског органа;
2. “особа” може бити било које физичко или правно лице;
3. “процесуирање” подразумева кривично гоњење са репресивним карактером. Није неопходно да је прекршај на коме је процесуирање засновано квалификован као кривични од стране правног система у коме је вођен први поступак;
4. “дело” подразумева суштински исте чињенице, независно од њиховог правног карактера;
5. “коначно пресуђено” подразумева одлуку којом се завршава процесуирање на начин да, у складу са правним системом у коме је вођен поступак, забрањује будуће процесуирање и дозвољава поновно отварање предмета само у изузетним околностима и
6. “европски орган” може бити било која институција Европске уније која има надлежност да процесуира.²²

Међутим, и поред свега проблем сукоба надлежности који се односио на истовремено кривично гоњење лица у две или више држава чланица није решен. Након великог броја дебата уследио је закључак, да је једини начин за спречавање истовремених процесуирања по истом основу, примена

²⁰ Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales strafrecht 2003. www.mpicc.de/www/pub/forschungsarbeit/strafrecht/archiv/freiburg_proposal.html. Посећено: 31. јануар 2017, 10: 24.

²¹ W.B. Van Bockel, *The “ne bis in idem” principle in EU law: a conceptual and jurisprudential analysis*, Kluwer law international, European monographs 72, Amsterdam, 2010, p. 6.

²² A. Biehler, R. Kniebühler, J. Lelieur-Fischer, Lelieur-Fischer, S. Stein, *Freiburg Proposal on Concurrent Jurisdictions and the Prohibition of Multiple Prosecutions in the European Union*, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, Freiburg, November 2003, p. 10.

института *res judicata*. Дакле, уколико би надлежни правосудни орган једне државе чланице донео коначну пресуду којом је конкретни поступак и окончан, лице по истом основу не би могло бити подложно новом процесуирању. Управо из тог разлога је Европска комисија (*European commission – EC*), у складу са правом законодавне иницијативе коју има на располагању, изнела предлог у коме се разматра могућност увођења ефикасног механизма који би у великој мери олакшао избор у погледу надлежности предузимања одређеног кривичног поступка. Изнети предлог је од изузетног значаја, што се најбоље може закључити уколико се узме у обзир чињеница да се Европска унија (ЕУ) темељи на четири основне слободе, од којих је можда и најважнија-слободан проток људи. Неометано кретање на територији Европске уније (ЕУ) представља *par excellence* право свих њених држављана, међутим, исто би могло бити угрожено нарочито у систему који би на било који начин омогућавао вишеструке кривичне поступке (*multiple prosecutions*). То значи да би била угрожена основна права и интереси људи који би несумњиво били изложени и великим материјалним трошковима. Конкретно решење је уследило 2005. године, када је Европска комисија (*European commission – EC*) донела Зелену књигу о сукобу надлежности и начелу *ne bis in idem* у кривичним поступцима (*Green Paper On Conflicts of Jurisdiction and the Principle of ne bis in idem in Criminal Proceedings*), где посебно место заузима појашњење процедуре новог механизма примене који се састоји из три основна и четвртог, додатног корака. За предузимање првог корака (Идентификација и информације о „заинтересованим“ странама) круцијелно је извршити избор држава чланица које би могле бити заинтересоване за конкретан кривични поступак, што значи да би морале бити обавештене о томе, да су дужне да учествују у процедури избора најприкладније јурисдикције за преузимање кривичног гоњења. С тим у вези, надлежни орган власти државе чланице која је започела поступак (или је заинтересована), а који се може довести у везу са другом државом чланицом, мора у разумном року обавестити њене релевантне институције о својим активностима. Наравно, може се догодити да обавештена држава покаже снажан интерес за предузимање кривичног поступка. У случају да ниједна држава чланица не искаже заинтересованост за преузимање кривичног гоњења, држава која је иницирала поступак обавештавања других, може самостално да настави са вођењем истог. Други корак (Консултација/ дискусија) јавља се у случајевима у којима су две или више држава чланица Европске уније (ЕУ) заинтересоване за процесуирање истог случаја. У таквим околностима надлежни орган мора бити у стању, да испита проблем у вези са јурисдикцијом која се намеће као најприкладнија, а истовремено представља и најбоље решење за предузимање кривичног гоњења. Врло корисном показала се опција која налаже обавезу укључења у дискусију (*duty to enter into discussions*) с циљем уважавања ставова свих заинтересованих

држава чланица, будући да директан контакт и сучељавање различитих мишљења неретко доприноси проналажењу најбољих решења. Значај таквих активности види се у томе, што у великом броју случајева доводе до раног консензуса о избору јурисдикције која ће најефикасније процесуирати конкретни случај. Трећи корак (Решавање спора/медијација) примењује се на захтев државе чланице која је заинтересована за конкретни предмет само уколико су претходни покушаји постизања споразума били неуспешни. Тада се приступа покретању механизма за решавање спорова, који има задатак да омогући дијалог заинтересованих страна, уз евентуално укључивање одређеног органа (најчешће Еуројуст)²³ Европске уније (ЕУ), који ће имати улогу медијатора. Осим тога, као разумљиво решење намеће се и стварање новог тела (одбора, панел), које би чинили највиши државни тужиоци и/или судије, а чија би надлежност обухватала само конкретан спор. Последњи, додатни корак изазива највише пажње, имајући у виду да би подразумевао обавезујућу одлуку за сада непостојећег, органа Европске уније (ЕУ). Наиме, у случајевима у којима није могуће решити спор, као решење се разматра постојање одређеног органа Европске уније (ЕУ) који ће доносити обавезујуће одлуке о томе која је јурисдикција најприкладнија за вођење одређеног поступка, с тим што је много контроверзи које прате изнети предлог, а које начелно онемогућавају формирање таквог тела.²⁴ Битно је напоменути да је ступањем на снагу Лисабонског споразума (*Lisbon Treaty*), последњег уговора

²³ Установљена 6. марта 2002. године, Еуројуст представља агенцију Европске уније (ЕУ) основану с циљем ефикасног супротстављања прекограничном и организованом криминалу. Седиште агенције је у Хагу. Чини је двадесет осам чланова, међу којима се налазе истакнути тужиоци, судије, полицијски службеници... из сваке државе чланице. Идеја о њеном формирању први пут је представљена на састанку Европског савета (*European council – EC*) у Тампери (Финска), који је одржан 15. и 16. октобра 1999. године. На састанку који је био посвећен стварању простора слободе, безбедности и правде, присуствовали су шефови држава и влада чланица Европске уније (ЕУ). Важност улоге коју агенција има на плану безбедности и правне сигурности, најбоље потврђује чињеница да Лисабонски споразум (*Lisbon Treaty*) у два члана ближе одређује Еуројуст, дефинишући њену надлежност. Наиме, члан 85 Лисабонског споразума (*Lisbon Treaty*) промовише активности Еуројуст-а у смислу, да подржава и ојачава координацију и сарадњу између националних истражних и органа гоњења у вези са озбиљним криминалом који утиче на две или више држава чланица. Члан 86 истог споразума прописује, да у циљу борбе против злочина који утичу на финансијске интересе Европске уније (ЕУ), Европски савет (*European council – EC*), путем прописа донетих у складу са посебним правним поступком, може да успостави Канцеларију за Европско јавно тужилаштво из Еуројуст-а. Интернет: <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>. Посећено: 25. јануара 2017, 11: 24.

²⁴ Commission of the European Communities, Green Paper On Conflicts of Jurisdiction and the Principle of *ne bis in idem* in Criminal Proceedings, {SEC(2005) 1767}, Brussels, 23.12.2005, pp. 4-6.

који је потписан на нивоу Европске уније (ЕУ), Повеља Европске уније о основним правима (*European Union Charter of Fundamental Rights*) постала интегрални део *acquis communautaire*, а њен члан 50 који предвиђа начело *ne bis in idem* добио је снагу прописа који се мора беспоговорно поштовати.

4) СЛУЧАЈЕВИ ИЗ СУДСКЕ ПРАКСЕ

Случај Мантело

Италијански држављанин Гаetano Мантело (*Gaetano Mantello*) је пред судом у Катањи (*Tribunale di Catania*) 2005. године осуђен на затворску казну од десет месеци и двадесет дана због поседовања кокаина. Међутим, током 2008. године исти суд је поново издао налог за његово хапшење, због учествовања у илегалним пословима организоване криминалне групе, која се током 2004. и 2005. године бавила трговином дроге између Италије и Немачке. Немачки органи гоњења ухапсили су господина Мантела, али су правосудни органи изразили забринутост у погледу легитимности налога за хапшење, с обзиром на обавезу поштовања принципа *ne bis in idem*. Виши покрајински суд у Штутгарту (*Oberlandesgericht Stuttgart*) је зато затражио помоћ од Европског суда правде (*European Court of Justice – ECJ*) са питањем, да ли се радње незаконитог увоза дроге сматрају „истим радњама“. Постављено је питање, ако су италијанске истражне власти у тренутку доношења пресуде за незаконити увоз дроге имале доказе који су подупирали сумњу на чланство оптуженог у криминалној организацији, зашто су пропустиле да покрену кривични поступак? Европски суд правде (*European Court of Justice – ECJ*) истакао је да се због потребе јединствене примене права Европске уније тумачење концепта „истих радњи“ не сме препустити државама чланицама. Круцијелно је утврдити, да ли је у конкретном случају реч о „коначно пресуђеној“ ствари, с обзиром да су италијански истражни органи поседовали доказе о радњама које су као кривична дела била наведена у Европском налогу за хапшење (*European Arrest Warrant – EAW*), али исте нису предале суду у поступку у којем је донесена осуђујућа пресуда за поједина кривична дела. Европски суд правде (*European Court of Justice – ECJ*) истакао је да се питање да ли је особа коначно осуђена утврђује применом права државе чланице у којој је пресуда изречена, као и да одлука не спречава будућу истрагу на националном нивоу. То значи да у начелу не представља препреку за отпочињање или наставак кривичног поступка за исте радње у некој другој држави чланици. Имајући у виду да је италијанска судска власт надлежна за издавање Европског налога за хапшење (*European Arrest Warrant – EAW*), изричито изјавила и објаснила да претходна пресуда не обухвата радње на које се налог односи и на тај начин је спречено будуће кривично гоњење. То значи

да судске власти у Немачкој, као држави извршења налога, нису имале правно ваљане разлоге за обавезно одбијање извршења налога. Европски суд правде (*European Court of Justice – ECJ*) истакао је да је држава чланица у којој је донета пресуда једина надлежна, да одлучи да ли је лице и коначно осуђено,²⁵ што би спречило поновно гоњење истог.

Случај Косовски

Надлежни суд у Хамбургу (*Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg*) затражио је правну помоћ од Европског суда правде (*European court of Justice – ECJ*) у вези са питањем, да ли је пружена могућност државама чланицама, утврђена чланом 55 ставом 1, тачком (а) Конвенције којом се спроводи Шенгенски споразум (*Convention implementing the Schengen Agreement – CISA*), да не примењују начело *ne bis in idem* уколико су кривична дела на која се страна пресуда односи извршена у потпуности или делимично на њиховој територији, ограничење члана 50 Повеље Европске уније о основним правима (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*), допуштена њеним чланом 52 ставом 1. Пред јавним тужиоцем у Хамбургу (*Staatsanwaltschaft Hamburg*) покренут је истражни поступак против господина Косовског којем се ставља на терет да је 2005. године починио кривично дело изнуде. Наиме, жртва је присиљена да потпише купопродајни уговор који се односио на приватни ауто у којем је касније господин Косовски ухапшен током рутинске контроле саобраћаја у Колобрзегу (Пољска) од стране пољских надлежних органа. Пјотр Косовски (*Piotr Kossowski*) је том приликом послат на извршење казне затвора на основу другог предмета. Недуго затим, Регионално тужилаштво у Колобрзегу (*Prokuratura Rejonowa w Kołobrzegu*) покренуло је истражни поступак против њега у вези са кривичним делом изнуде коју је починио на територији Савезне Републике Немачке. С циљем добијања правне помоћи Окружно тужилаштво у Косзалину (*Prokuratura Okręgowa w Koszalinie*) затражило је од немачких колега документа о спроведеној истрази, која су добијена августа месеца 2006. године. Међутим, поступак је обустављен, а одлука је образложена чињеницом да није било могуће обавити саслушање жртве и сведока, који су имали боравиште у Савезној Републици Немачкој, која је издала Европски налог за хапшење (*European Arrest Warrant – EWA*) господина Косовског, а чије је изручење 2009. године и затражила од пољских судских власти. Окружни суд у Косзалину (*Sąd Okręgowy w Koszalinie*) је 2009. године одбио извршење поменутог налога, али је Пјотр Косовски

²⁵ Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CA0261&qid=1484593136622&from=HR>. Посећено: 14. јануара 2017, 18: 29.

(Piotr Kossowski) ухапшен почетком 2014. године у Берлину (Савезна Република Немачка), када је против њега и подигнута оптужница због кривичних дела почињених 2005. године. Надлежни суд у Хамбургу (*Landgericht Hamburg*) одбио је да покрене судски поступак због чињенице да је одлуком тужилаштва у Колобрзегу окончан судски поступак у складу са чланом 54 Конвенције којом се спроводи Шенгенски споразум (*Convention implementing the Schengen Agreement – CISA*). Јавно тужилаштво у Хамбургу уложило је приговор против такве одлуке пред Вишим судом у Хамбургу (*Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg*) који је, изражавајући сумњу у правилно тумачење права Европске уније, одлучио да се обрати за помоћ Европском суду правде (*European court of Justice – ECJ*). Неопходно је било утврдити, да ли су и даље правно ваљане резерве које су уговорне стране изразиле приликом ратификације Конвенције којом се спроводи Шенгенски споразум (*Convention implementing the Schengen Agreement – CISA*), у складу са чланом 55 став 1, тачка (а) наведене Конвенције. Нарочито је важна резерва коју је Савезна Република Немачка изразила приликом депоновања инструмента о ратификацији у смислу, да исту не обавезује члан 54 Конвенције „ако су дела на која се страна пресуда односи извршена у целини или делимично на њеној територији. Да ли су поменуте резерве уствари ограничења члана 50 Повеље Европске уније (ЕУ) о основним правима (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*) у смислу члана 52 став 1 истог документа? У случају негативног одговора, постављено је питање да ли треба начело *ne bis in idem* тумачити на начин на који се исто противи кривичном гоњењу окривљеног лица у држави чланици (Савезна Република Немачка) уколико је кривични поступак против њега у другој држави чланици (Пољска) тужилаштво обуставило, без спровођења истраге и услед непостојања основане сумње и да ли може бити поновно покренут поступак само у случају појаве битних, до тада непознатих, околности, иако у конкретном случају не постоје? Европски суд правде (*European Court of Justice – ECJ*) изразио је мишљење да резерва предвиђена чланом 55 став 1, тачка (а) Конвенције којом се спроводи Шенгенски споразум (*Convention implementing the Schengen Agreement – CISA*), мора бити проглашена неваљаном. Такође, начело *ne bis in idem* из члана 54 поменуте Конвенције и члана 50 Повеље Европске уније (ЕУ) о основним правима (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*) мора бити тумачено на начин, да се решење о обустављању поступка које је издало јавно тужилаштво и којим је окончан истражни поступак не може сматрати „правоснажном пресудом“, с обзиром да надлежни органи нису обавили саслушање жртве и сведока.²⁶ Дакле, члан 55 Конвенције којом се спроводи Шенгенски споразум

²⁶ Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62014CC0486&from=EN>. Посећено: 1. фебруар 2017, 19: 32.

(*Convention implementing the Schengen Agreement-CISA*) више није валидан, јер представља ограничење фундаменталног права које је признато чланом 50. Повеље Европске уније (ЕУ) о основним правима (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*), док према члану 52. наведене Конвенције, таква ограничења морају бити пропорционална и могу постојати само уколико су непоходна и уколико суштински испуњавају циљеве Европске уније (ЕУ), или су израз потребе да се заштите права и слободе других. Такође, битно је напоменути да судска пракса европског права под појмом “исте радње” не подразумева увек материјални концепт, њихов правни основ, као и обавезно инкорпорирање у сам појам намере. Тако, за кривично дело које је кажњиво у једној држави чланици, друга држава чланица може захтевати постојање додатног елемента да би га окарактерисала на исти начин. Будући да захтева специфичан мотив као елемент кривичног дела (намера), исто материјално понашање може се сматрати кривичним делом различитим од оног за које је лице процесуирано у другој држави чланици. Дакле, у том случају ће и друга држава имати право да процесуира исто лице, мада би, с обзиром да су два кривична дела практично иста, извршилац (уколико буде поново осуђен), морао да издржава само строжију казну.²⁷

Случај Франсон

Европски суд правде (*European Court of Justice – ECJ*) је крајем децембра 2010. године примио захтев за доношење претходне одлуке на основу члана 267. Уговора о функционисању Европске уније (ЕУ), у циљу појашњења начела *ne bis in idem* у праву Европске уније. Захтев је поднело државно тужилаштво Краљевине Шведске (*Åklagaren*) против Ханса Акерберга Франсона (*Hans Åkerberg Fransson*) у оквиру кривичног поступка због утаје пореза. Господин Франсон је позван да се 9. јуна 2009. године појави пред Окружним судом у Хапаранди (*Haparanda tingsrätt*) због оптужбе да је починио наведено кривично дело. Оптужница га је теретила да је у својим пореским извештајима током 2004. и 2005. године навео нетачне податке, услед чега је државни буџет оштећен за скоро 320 хиљада шведских круна. Такође, процесиуран је и због непријављивања прихода за месец октобар током две наведене године, услед чега су организације за социјалну сигурност оштећене за скоро 35 хиљада шведских круна. На основу изнетог чињеничног стања господину Франсону је за пореску 2004. годину наложено, да уплати преко 35 хиљада шведских круна на име

²⁷ Simonato, M. *Ne bis in idem in the EU: Two important questions for the CJEU* (Opinion of the AG in C-486/14 Kussowski), European Law Blog, News and comments on EU law, January 2016. Доступно на: <http://europeanlawblog.eu/>. Посећено: 1. фебруара 2017, 20: 05.

прихода које је остварио, око пет хиљада шведских круна на име пореза на додату вредност (ПДВ) и преко седам хиљада шведских круна на име прихода послодавца. За пореску 2005. годину изречена му је казна од 54 хиљаде шведских круна на име остварених прихода, 3,2 хиљаде шведских круна на име пореза на додату вредност (ПДВ) и 7,2 хиљаде шведских круна на основу прихода послодавца. У све изречене износе урачуната је и вредност камате, међутим, против изречене санкције није уложена жалба у управном поступку, док се одлука на основу које су новчане санкције изречене темељила на подацима наведеним од стране тужилаштва у кривичном поступку. Нејасно је било, да ли случај спада у надлежност права Европске уније (*jurisdictional questions*), да ли принцип *ne bis in idem* спречава наметање кривичних санкција за утају пореза уколико је већ била изречена административна (управна) санкција за исто дело и да ли треба оптужницу против господина Франсона одбацити с обзиром да је у другом поступку већ кажњен за исте радње?²⁸ Као што је већ наведено, забрана двоструког кажњавања загарантована је Повељом Европске уније о основним правима (чланови 50. и 51), Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода, док је за конкретан случај веома битна Шеста директива Европског савета из 1977. године о хармонизацији законодавстава држава чланица на плану пореза на додату вредност, чији члан 28 предвиђа да је сваки порески обвезник дужан да достави обрачун у року који пропише држава чланица. Потоње имају могућност да одреде и друге обавезе уколико сматрају да су неопходне за неометано убирање пореза и спречавање пореске евазије. Европски суд правде (*European Court of Justice – ECJ*) посебно је апострофирао да члан 50 Повеље Европске уније о људским правима не представља сметњу државама чланицама, да поводом истих радњи које се огледају у непоштовању обавеза пријаве података о порезу за додату вредност предвиде комбинацију пореских (административних, управних) и кривичних санкција. Треба рећи да се за доношење одлуке о кривичноправној природи санкције користе три метода. Први је правна квалификација прекршаја у националном праву, други је природа прекршаја, а трећи метод односи се на врсту и тежину санкције која се може изрећи учиниоцу. Дакле, установљено је да држава чланица може за исте радње које се односе на непоштовање обавеза пријављивања података у вези са порезом на додату вредност (ПДВ) истовремено изрећи пореску и кривичну санкцију, уколико прва санкција није кривичноправна, што у сваком конкретном случају мора проверити национални суд. Даље, у смислу последица које мора национални суд утврдити у случају неусклађености националног права и Европске

²⁸ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=134202&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=121770>. Посећено: 2. фебруар 2017, 17: 24

конвенције о заштити људских права и основних слобода (*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), Европски суд правде (*European Court of Justice – ECJ*) истакао је да наведени документ још увек не представља обавезујући акт, с обзиром да Европска унија (*European union – EU*) није потписница тог споразума, па исти није правни инструмент који може бити део правног реда Европске уније (ЕУ). Зато она не може уређивати однос између наведеног документа и законодавства држава чланица, нити одређивати последице које мора установити национални суд у случају неусклађености националног права са правима која произлазе из наведене конвенције. У погледу Повеље Европске уније о основним правима (*European Union Charter of Fundamental Rights*) ситуација је другачија, јер представља правни акт који чини део ацџуиц цоммунаутаире. То значи да државе чланице не смеју предузимати никакве мере које би могле да умање значај одредби којима се гарантују права грађанима, као и да исте на погрешан начин тумаче, што би за последицу имало смањен опсег предвиђених права.

5) ИЗВОРИ

- Аврамов, С., Крећа, М., Међународно јавно право, Савремена администрација, Београд, 2003.
- *Concurrent Jurisdictions and the Prohibition of Multiple Prosecutions in the European Union*, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, Freiburg, November 2003.
- Commission of the European Communities, Green Paper On Conflicts of Jurisdiction and the Principle of *ne bis in idem* in Criminal Proceedings, {SEC(2005) 1767}, Brussels, 23.12.2005.
- Conway, G., *Ne Bis in Idem in International Law*, International Criminal Law Review 3, Koninklijke Brill NV, Netherlands, 2003.
- Council Directive 72/166/EEC on the approximation of the laws of Member States relating to insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles, and to the enforcement of the obligation to insure against such liability, OJ L 103 of 02.05.1972..
- Horvatić, Ž., Globalno suprostavljanje kriminalu na prelomu milenijuma, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, br. 2/01.
- Lavenex, S., and Wallace, W., "Towards a European Public Order?" (in: Wallace, H., Wallace, W. and Polak, M. A. (eds) *Policy Making in the European Union*, 5th Edition (Oxford/ New York: OUP, 2005).
- Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales strafrecht 2003.
- Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007.

- Simonato, M., *Ne bis n idem in the EU: Two important questions for the CJEU* (Opinion of the AG in C-486/14 Kussowski), European Law Blog, News and comments on EU law, January 2016.
- Smeulers, V. A., *The position of the individual in international criminal cooperation* (in Vervaele J. A. E. (ed.), European Evidence Warrant. Transnational Judicial Inquiries in the EU, Intersentia, 2005.
- Стојановић, З., Међународно кривично право, Правна књига, Београд, 2008.
- Шкулић, М., Коментар Законика о кривичном поступку, Службени гласник, Београд, 2011.
- The Law Society of England and Wales – Subcommittee E, “Inquiry into the initiation of EU legislation“ at para. 32.
- Van Bockel, W. B., *The “ne bis in idem” principle in EU law: a conceptual and jurisprudential analysis*, Kluwer law international, European monographs 72, Amsterdam, 2010.
- Vervaele, J., *Ne bis in idem: verso un principio costituzionale transnazionale in UE?*, Rivista italiana di diritto e procedura penale, Vol. 57, № 1, 2014.
- Winter, J., Curtin, D., Kellermann, A. de White, B., *Reforming the Treaty of the European Union*, TCM Asser Institute: Kluwer Law International, 1995.
- Интернет: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=134202&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=121770>
- Интернет: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.
- Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SCH.ACQUIS-EN.pdf>.
- Интернет: www.parliament.uk/documents/upload/LawSocietyEnglandWales.0408.pdf.
- Интернет: www.mpicc.de/ww/pub/forchungsarbeit/strafrecht/archiv/freiburg_proposal.html.
- Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.
- Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61975CJ0118&from=EN>
- Интернет: <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>.
- Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CA0261&qid=1484593136622&from=HR>,
- Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62014CC0486&from=EN>.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Начело *ne bis in idem* представља један од основних правних принципа који је заједнички готово свим националним кривичним законодавствима у Европи. Датира још из времена старог Рима, а данас се схвата као једно од основних људских права које је од стране великог броја држава чланица загарантовано уставом као најважнијим правним актом. Принцип *ne bis in idem* на територији Европске уније (ЕУ) има кључну улогу у заштити права грађана, с обзиром на чињеницу да Европски суд правде (*European court of Justice – ECJ*) истом признаје статус једног од основних начела на којима се темељи *acquis communautaire*. Самим тим што представља фундаментални принцип кривичног права Европске уније (ЕУ), начело *ne bis in idem* пружа заштиту грађанима од поновног кривичног гоњења, у првом реду осумњиченим и осуђеним лицима, чак и у случајевима са транснационалном димензијом. То значи да коначна пресуда која је изречена у једној држави чланици представља препреку, да друге државе чланице на идентичним чињеницама процесуирају исто лице. *Ne bis in idem* се може посматрати и као врста процедуралног обезбеђења појединца, јер се на тај начин конкретно лице практично лишава непријатних ситуација којима би могло бити изложено у случају нових кривичних поступака. Слободно кретање људи, као једно од основних начела на коме фундаира Европска унија (ЕУ), било би директно угрожено уколико би код грађана преовладавао страх од поновљених кривичних процеса у другим државама чланицама поводом истог кривичног дела. Начело *ne bis in idem* је управо због значаја који поседује пронашло место у свим најважнијим правним актима којима се штите основна људска права, па тако одредбе којима се исто предвиђа садрже Повеља Европске уније о основним правима (*European Union Charter of Fundamental Rights*), Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода (*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), Конвенција којом се врши имплементација Шенгенског споразума (*Convention implementing the Schengen Agreement-CISA*) и/или Лисабонски споразум (*Lisbon Treaty*). Правнички посматрано, значај начела посебно се може приметити у области кривичне одговорности, јер државе управо на том подручју имају изразито традиционалан приступ сматрајући да територијални принцип и даље представља највећи степен заштите сопствених интереса и да зато имају право да процесуирају лице које је учинило кривично дело на њиховој територији. Начело *ne bis in idem* се зато може дефинисати и као ограничење наведеног принципа, односно примене националног кривичног права. Европска унија (ЕУ), као стожер мира и безбедности на Старом континенту, показала је да упркос безбедоносним ризицима којима је константно изложена поседује капацитет да својим грађанима обезбеди

највећи степен заштите од поновних кривичних поступака и евентуалних кривичних санкција, предвидевши јасна правила која се односе на примену принципа *ne bis in idem*. У том погледу, Република Србија као држава која тежи да постане чланица ЕУ треба да доследно хармонизује домаће законодавство са европским правним стандардима у овој области.

УДК: 343.37
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 63–74
Изворни научни рад

КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ ПРИВРЕДЕ – НОВА И ИЗМЕЊЕНА ЗАКОНСКА РЕШЕЊА

Здравко СКАКАВАЦ
Татјана СКАКАВАЦ¹

ABSTRACT

The Law on Amendments and Supplements to the Criminal Code was adopted on the 11.23.2016. Most of its provisions will begin to apply on 01.06.2017., while some of them will come into force before – the eighth day from their publication in the Official Gazette (the provisions of Art. 41), while the provisions of Art. 24, 27 and 35 to 38 will come into force later – 01.03.2018. The main reasons for the adoption of this law are related to the harmonization of the Serbian criminal legislation with international law, especially the European standards, but also because of the need to solve some of the current problems in the judicial practice. Amendments were also made in the General and the Special Part of the Criminal Code. Most of the changes were in a separate section, which adopted some new incrimination. The Special part of the Penal Code has undergone the significant changes, because they introduced some new incrimination, individual incriminations were specified, while the individual correction executed the penalty prescribed for the purposes of the stricter penal policy. However, most of the changes in the Special part were in the group of criminal offenses against the economy, and so, in this paper, the authors will devote special attention to these offenses.

Key words: Criminal Code, Economic crime, incrimination, fraud, abuse, bribery.

1) УВОД

„Привредни криминалитет, као и остали облици криминалитета, је друштвено негативна и санкционисана појава, која обухвата све облике криминалних активности којима се проузрокују кривичноправно релевантне последице, како у односу на целокупан привредни систем тако и у погледу

¹ Факултет за правне и пословне студије „др Лазар Вркатић“, Нови Сад, Е-маил: zskakavac@useens.net

појединих његових битних елемената, односно врше кривична дела у вези с привредном делатношћу, или је чак сама привредна активност у потпуности или делимично криминалног карактера, без обзира на врсту права својине и других права која се извршењем кривичних дела повређују или угрожавају.² „Привредни криминалитет је врста делинквенције и типологија криминалних радњи одговорних и правних лица, условљена повредама прописа у привредном и финансијском пословању. Неки теоретичари у дефинисању привредног криминалитета полазе од критеријума кривичноправних одредби дела уперених против привреде, а други од објекта кривичноправне заштите, тј. од дела усмерених на организацију и функционисање привредног система. Тим схватањима обухваћена су само дела која представљају кривичноправну радњу и појављују се као фактор делинквентности унутар привредне организације и система. Криминолошке и социолошке дефиниције привредни криминалитет одређују нешто шире: поред кривичних дела, обухватају привредне преступе и прекршаје у функционисању система, као и дела усмерена на материјална добра тзв. спољним угрожавањем (дакле, и све друге облике имовинских деликата). У ширем смислу привредни криминалитет је понашање које је надлежни државни орган (суд или неки други орган), у за то утврђеном поступку, квалификовао као казнени деликт (делинквенција физичких и правних лица у области финансијско-правног пословања – кривична дела, преступи и прекршаји). Привредни криминалитет у криминолошком смислу може се разврстати у: деликте злоупотребе моћи – положаја и овлашћења, фи-нансијских превара, корупције и недозвољене трговине. Та подела је више теоријска јер се већина поменутих деликата међусобно преплићу или су једни другима услов, односно последица. У ужем смислу, под привредним криминалитетом подразумевају се само кривичноправни привредни и финансијски деликти, а искључују привредни преступи и прекршаји. Од могућих особина треба узети у обзир да се привредни криминалитет разликује од класичног по сложености и динамичности појавних облика, мотивационим основама користољубља, специјализацији учинилаца, односно претежности професионалне оријентације. У објекте и средства која користи привредни криминалитет спадају различити облици имовине, на пример: натурални облик у виду материјалног предмета, ствари или роба у власништву; новчани облик у виду фалсификовања, готовинског и безготовинског плаћања у промету; коришћење права, овлашћења и моћи на различитим нивоима носиоца овлашћења и контролних функција. Широко је поље области у којима се

² Жика Алексић, Милан Шкулић, Милан Жарковић, *Лексикон криминалистике*, Дигитал дизајн, Београд, 2004, стр. 255; Јовичић Драгомир, Здравко Скакавац, *Привредна криминалистика*, Универзитет Унион у Београду, Факултет за правне и пословне студије „др Лазар Вркатић”, Нови Сад, 2015, стр. 301–375.

јављају привредни деликти, од производње, складишно-магацинског пословања, унутрашње робне размене, спољнотрговинског промета, благајничког пословања до књиговодства.³ Као што је већ речено, највише промена у Посебном делу КЗ извршено је у групи кривичних дела против привреде. Група кривичних дела против привреде (Глава XXII КЗ) до сада је садржавала 25 кривичних дела, а новим законским решењима их је предвиђено укупно 29. Предлагач закона је у образложењу Предлога закона о изменама и допунама КЗ навео да је било нужно реформисати групу кривичних дела против привреде због тога што су нека законска решења превазиђена и због чега је судска пракса наилазила на озбиљне препреке у прилагођавању појединих досадашњих инкриминација новонасталим приликама у области привредних односа. Поред тога, нека законска решења су проистекла због потребе усаглашавања са Истанбулском конвенцијом или другим међународноправним актима.⁴ У овој групи кривичних дела више инкриминација је допуњено, неке су измењене, уведено је чак осам нових инкриминација, док су поједине инкриминације укинуте. Нова законска решења ступају на снагу 01.03.2018. године.⁵

2) НОВА, ИЗМЕЊЕНА И ДОПУЊЕНА ЗАКОНСКА РЕШЕЊА

Од досадашњих инкриминација из групе кривичних дела против привреде укинуте су следеће:

- 1) Издавање чека и коришћење платних картица без покрића,
- 2) Злоупотреба монополистичког положаја;
- 3) Злоупотреба овлашћења у привреди и,
- 4) Обмањивање купаца.

Код појединих кривичних дела из ове групе само је прецизиран законски опис како би се створиле могућности за њихово ефикасније доказивање или да би се смањио ризик односно спречило угрожавање права окривљених. Треба напоменути и то да су поједина кривична дела променила своје место у оквиру групе, попут кривичног дела фалсификовања новца, које је до сада било прво у групи, док је сада при самом крају.

³ Мило Бошковић, *Криминолошки лексикон*, Матица Српска, Нови Сад, 2015, стр. 411.

⁴ Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, позната под називом Истанбулска конвенција. Конвенција је отворена за потписивање на конференцији министара чланица Савета Европе, 11. маја 2011. године у Истанбулу.

⁵ Члан 27. Закона о изменама и допунама Кривичног законика, „Службени гласник РС“, бр. 94/2016.

У овој групи кривичних дела нове инкриминације су следеће:

- 1) Превара у обављању привредне делатности (сада члан 223. КЗ);
- 2) Превара у осигурању (нови члан 223а КЗ);
- 3) Проневера у обављању привредне делатности (сада члан 224. КЗ);
- 4) Злоупотреба поверења у обављању привредне делатности (сада члан 224а КЗ);
- 5) Злоупотреба у поступку приватизације (нови члан 228а КЗ);
- 6) Закључење рестриктивног споразума (сада члан 229. КЗ);
- 7) Примање мита у обављању привредне делатности (сада члан 230. КЗ);
- 8) Давање мита у обављању привредне делатности (сада члан 231. КЗ).

Превара у обављању привредне делатности (члан 223. КЗ)

„Превара, прикривено, лукаво понашање са злом намером. Кривични деликт довођењем или држањем неког у заблуди (лажним приказивањем или прикривањем чињеница) ради стицања имовинске или неке друге користи. Та врста деликта врши се на више начина: фалсификованом документацијом, лажним представљањем, злоупотребом поверења, обећањем услуга, користи (нпр. у вези са пословима осигурања и играма на срећу)”.⁶ У основном облику кривично дело чини лице које у обављању привредне делатности, у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист, доведе друго лице лажним приказивањем или прикривањем чињеница у заблуду или га одржава у заблуди и тиме га наведе да нешто учини или не учини на штету имовине субјекта привредног пословања за које или у којем ради или другог правног лица. Радња кривичног дела се састоји у навођењу другога да нешто учини или не учини на штету имовине субјекта привредног пословања или другог правног лица. Навођење се односи на два могућа начина извршења: довођењем у заблуду другога лажним приказивањем или прикривањем чињеница; или у одржавању у заблуди другог лица. Битан услов јесте да је пасивни субјект запослен у привредном субјекту или другом правном лицу. За постојање овог кривичног дела потребна је и намера учиниоца да себи или другом прибави противправну имовинску корист, а неопходан услов је да се то чини у обављању привредне делатности. Тежи облик постоји ако је делом из основног облика прибављена имовинска корист или је нанета штета која прелази износ од четрестопедесет хиљада динара, док најтежи облик постоји, ако прибављена имовинска корист или нанета штета прелази износ од милион и петсто хиљада динара. У основном облику учинилац ће бити санкционисан казном затвора од шест месеци до пет година и новчаном казном, за тежи облик казном затвора

⁶ Мило Бошковић, *op.cit.*, стр. 400.

од једне до осам година и новчаном казном, док је за најтежи облик прописана казна затвора од две до десет година и новчана казна.

Превара у осигурању (члан 223а КЗ)

Кривично дело превара у осигурању (нови члан 223а КЗ), фактички није ново кривично дело, јер је уведено изменама и допунама Кривичног законика из 2009. године.⁷ До тада је ово кривично дело било у групи кривичних дела против имовине (члан 208а, који је у изменама КЗ брисан). Новина је у томе што је ово кривично дело сада прилагођено привредном пословању и битно му је промењен опис радње у односу на претходно решење. Радња кривичног дела сада је ближе прецизирана и прилагођена области у којој се превара врши. Наиме, више није потребно довођење или одржавање у заблуди, јер је то основна карактеристика преваре као имовинског кривичног дела. За све облике је предвиђен умишљај као облик кривице и намера да се од друштва за осигурање наплати уговорена сума, а све с циљем прибављања за себе или другог противправне имовинске користи. Први основни облик чини лице које у намери да од друштва за осигурање наплати уговорену суму, уништи, оштети или сакрије осигурану ствар, па затим пријави штету. Радња кривичног дела састоји се у уништењу, оштећењу или сакривању осигуране ствари, па затим у пријављивању штете. Учиниоца овог дела казниће се затвором од три месеца до три године. Други основни облик овог кривичног дела чини лице које у намери да од друштва за осигурање наплати уговорену суму за случај телесног оштећења, телесне повреде или нарушења здравља, проузрокује себи такво оштећење, повреду или нарушење здравља, па затим поднесе захтев осигуравајућем друштву. Радња овог облика кривичног дела састоји се у проузроковању себи телесног оштећења, телесне повреде или у нарушавању здравља, па затим у поднесењу захтева осигуравајућем друштву за наплату уговорене суме. Учиниоца и овог дела казниће се као и код првог основног облика, затвором од три месеца до три године. Тежи облик постоји ако је било којим делом из основног облика прибављена имовинска корист или је нанета штета која прелази износ од четрестопедесет хиљада динара, док најтежи облик постоји ако прибављена имовинска корист или нанета штета прелази износ од милион и петсто хиљада динара. За учиниоца тежег облика прописана је казна затвора од једне до осам година, док је за најтежи облик прописана казна затвора од две до десет година. За ово кривично дело поред казне затвора није предвиђена и новчана казна. Нејасно је из ког разлога је законодавац изоставио новчану казну, када је у претходној инкриминацији иста била предвиђена, јер се и у овом случају ради о превари с циљем прибављања противправне имовинске користи.

⁷ Закон о изменама и допунама Кривичног законика – „Службени гласник РС“, бр. 72/2009.

Проневера у обављању привредне делатности (члан 224. КЗ)

„Проневера, самовласно присвајање туђег предмета, ствари, новца или неке друге врсте вредности. Привредни криминални деликт који чини службено лице у државним и друштвеним органима и привредним организацијама присвајањем поверених средстава на чување или располагање”⁸ Основни облик кривичног дела из чл. 224. КЗ чини лице које у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист, присвоји новац, хартије од вредности или друге покретне ствари које су му поверене на раду у субјекту привредног пословања. Радња кривичног дела састоји се у присвајању новца, хартије од вредности или друге покретне ствари које су му поверене на раду. Битно да је дело извршено у намери прибављања противправне имовинске користи себи или другоме. Учинилац овог кривичног дела може бити свако физичко лице које присвоји новац, хартије од вредности или друге покретне ствари које су му поверене на раду у субјекту привредног пословања. За учиниоца је прописан затвор од три месеца до пет година, за одговорност је потребан умишљај и намера прибављања противправне имовинске користи себи или другоме. Тежи и најтежи облици везани су за износ прибављене противправне имовинске користи. Тежи облик ће постојати ако је делом из основног облика прибављена имовинска корист у износу који прелази четрестопедесет хиљада динара, а најтежи, ако тај износ прелази милион и петсто хиљада динара. За тежи облик прописан је затвор од једне до осам година, док је најтежи облик санкционисан затвором од две до дванаест година.

Злоупотреба поверења у обављању привредне делатности (члан 224а КЗ)

Основни облик кривичног дела састоји се у прибављању противправне имовинске користи за себе или другога при чему се проузрокује имовинска штета субјекту привредног пословања чије имовинске интересе учинилац заступа или о чијој имовини се стара. Радња извршења кривичног дела састоји се у проузроковању имовинске штете субјекту привредног пословања чије имовинске интересе учинилац заступа или о чијој имовини се стара. За учиниоца овог кривичног дела прописана је казна затвора до три године, при чему је за његову одговорност потребан умишљај и намера прибављања противправне имовинске користи за себе или другога. Као и код претходних кривичних дела, тежи и најтежи облици везани су за износ прибављене имовинске користи. Тежи облик ће постојати ако је овим делом прибављена имовинска корист или проузрокована штета у износу који прелази четрестопедесет хиљада динара, при чему је за учиниоца предвиђен затвор од

⁸ Мило Бошковић, *op.cit.*, стр. 422.

једне до осам година, односно, код најтежег облика, затвор од две до десет година, ако је прибављена имовинска корист или проузрокована штета у износу који прелази милион и петсто хиљада динара.

Злоупотреба у поступку приватизације (члан 228а КЗ)

Први основни облик чини лице које у поступку приватизације подношењем понуде засноване на лажним подацима, или договарањем противно закону са другим учесницима у поступку приватизације или предузимањем друге противправне радње утиче на ток поступка или доношење одлуке организације надлежне за спровођење поступка приватизације. Радња извршења овог облика кривичног дела постављена је тројако у поступку приватизације, њима се утиче на ток поступка или доношење одлуке организације надлежне за спровођење поступка приватизације, а састоји се у: одношењу понуде засноване на лажним подацима, или договарању противно закону са другим учесницима у поступку приватизације, или предузимању друге противправне радње. За учиниоца овог кривичног дела прописана је казна затвора од шест месеци до пет година. За одговорност потребан је умишљај и намера учиниоца да се неком од радњи извршења у поступку приватизације, утиче на ток поступка или доношење одлуке организације надлежне за спровођење поступка приватизације. Кривично дело је свршено када је неком од алтернативних радњи извршења извршен утицај на ток поступка приватизације или на доношење одлуке организације надлежне за спровођење поступка приватизације. Други основни облик кривичног дела чини службено лице које искоришћавањем свог положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог овлашћења или невршењем своје дужности крши закон или друге прописе о приватизацији и тиме проузрокује штету капиталу или умањи имовину која је предмет приватизације. Радња извршења службеног лица постављена је алтернативно и састоји се у: искоришћавању свог положаја или овлашћења, прекорачењу границе свог овлашћења или невршењу своје дужности. Према томе, учинилац овог кривичног дела може бити службено лице које неком од алтернативно постављених радњи извршења крши закон или друге прописе о приватизацији и тиме проузрокује штету капиталу или умањи имовину која је предмет приватизације. Кривично дело је свршено када је предузимањем неке од алтернативно постављених радњи извршења службеног лица, дошло до кршења закона или других прописа о приватизацији и тиме проузрокована штету капиталу или је умањена имовина која је предмет приватизације. И за учиниоца овог облика прописана је казна затвора од шест месеци до пет година, а за одговорност се тражи умишљај. Битан услов за постојање овог облика јесте да је дошло до наступања последице у проузроковању штете капиталу и умањење имовине која је предмет приватизације. Тежи облик овог

кривичног дела постоји уколико је неки од основних облика учињен у вези са приватизацијом капитала или имовине чија процењена вредност прелази износ од триста милиона динара. За учиниоца тежег облика прописан је затвор од једне до десет година.

Закључење рестриктивног споразума (члан 229. КЗ)

Основни облик овог кривичног дела чини лице које у субјекту привредног пословања закључи рестриктивни споразум који није изузет од забране у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције, а којим се одређују цене, ограничава производња или продаја, односно врши подела тржишта. Радња извршења се састоји у закључењу рестриктивног споразума који није изузет од забране у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције, а којим се одређују цене, ограничава производња или продаја, односно врши подела тржишта. Кривично дело је свршено када је дошло до закључења таквог рестриктивног споразума. Учиниоца овог кривичног дела казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном. За одговорност учиниоца потребан је умишљај, односно свест о томе да се ради о закључењу рестриктивног споразума који није изузет од забране у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције, а којим се одређују цене, ограничава производња или продаја, односно врши подела тржишта. У ст. 2 овог члана предвиђена је одредба по којој се учиниоца овог дела који испуњава услове за ослобађање од обавезе утврђеном мером заштите конкуренције у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције, може се ослободити од казне.

Примање мита у обављању привредне делатности (члан 230. КЗ)

„Примање мита, деликт корупције који се састоји у захтевању или условљавању овлашћеног лица да му се да поклон или каква друга корист да би у оквиру своје надлежности и дужности извршило неку службену радњу коју није дужно да изврши, или да је не би извршило ако је дужно да је изврши. Поред тога, примање мита се може појавити у још два облика: када службено лице са истим циљем прими или захтева награду да у оквиру своје надлежности изврши службену радњу коју је дужно да изврши или да не изврши службену радњу коју иначе не би смело извршити”.⁹ Кривично дело из чл. 230. КЗ чини лице које при обављању привредне делатности за себе или другог, непосредно или посредно, захтева или прими поклон или другу корист или које прими обећање поклона или друге користи да закључи уговор или

⁹ Мило Бошковић, *op.cit.*, стр. 414.

постигне пословни договор или пружи услугу или да се уздржи од таквог деловања или кршењем других дужности у обављању привредне делатности на штету или у корист субјекта привредног пословања или другог правног лица за које или у којем ради или другог лица. Према томе, код овог облика постоји више могућих алтернативних радњи: непосредно или посредно захтевање поклона или какве друге користи, непосредно или посредно примање поклона или какве друге користи, или у примање обећања поклона или какве друге користи. Битан услов је да се нека од алтернативно постављених радњи извршења чини са намером да се да закључи уговор или постигне пословни договор или пружи услуга или да се уздржи од таквог деловања или кршењем других дужности у обављању привредне делатности на штету или у корист субјекта привредног пословања или другог правног лица за које или у којем ради или другог лица. Захтевање и примање мита може бити непосредно и посредно, али оно мора да буде у вези са незаконитим понашањем у обављању привредне делатности. Поклоном се сматра свака покретна или непокретна ствар која је добијена без накнаде, при чему је вредност поклона ирелевантна за постојање дела. Поклон је свако давање неке имовинске вредности без накнаде. Поклон дат или примљен с намером да се његовим добијањем или давањем остварује одређена имовинска или каква друга корист неморалан је чин, а под одређеним условима и кривично дело. Предмети полона код коруптивних кривичних дела могу бити: новац, хартије од вредности, уметничке слике, аутомобил, намештај и друге вредне покретне и непокретне ствари, али и права која се могу преносити на друго лице.¹⁰ Кривично дело је свршено предузимањем неке од алтернативно постављених радњи извршења. Учиница овог дела казниће се затвором од једне до осам година, за одговорност је потребан умишљај. Лакши облик овог кривичног дела постоји када учинилац, после закључења уговора или постизања пословног договора или после пружене услуге или уздржавања од таквог деловања, за себе или другог захтева или прими поклон или другу корист или прихвати обећање поклона или друге користи. За учиниоца лакшег облика предвиђен је затвор до три године. У ст. 3 овог члана предвиђено је да ће се примљени поклон и имовинска корист одузети.

Давање мита у обављању привредне делатности (члан 231. КЗ)

„Давање мита, активни чин подмићивања. Коруптивни деликт давања или обећавања поклона (у виду новца, вредних ствари или какве друге користи) службеној особи да обави неку радњу коју не би смела или да не обави неку

¹⁰ Ibid., стр. 374.

радњу коју је обавезна учинити. Давање мита представља кривични деликт и када се давање поклона састоји у циљу да службена особа обави посао или радњу коју је иначе дужна да изврши или да не обави радњу или посао коју иначе не би смела учинити. Кривична одговорност постоји и за оног ко посредује у подмићивању службеног лица¹¹. Кривично дело давање мита у обављању привредне делатности (чл. 231. КЗ) чини оно лице које понуди или обећа поклон или другу корист лицу да оно при обављању привредне делатности, закључи уговор или постигне пословни договор, или пружи услугу или се уздржи од таквог деловања, или крши друге дужности у обављању привредне делатности на штету или у корист субјекта привредног пословања за које или у којем ради, или на штету или у корист другог правног или физичког лица, или ко посредује при оваквом давању поклона или друге користи. Радња извршења је такође алтернативно постављена, и то као: нуђење поклона или какве друге користи, обећање поклона или какве друге користи или посредовање при давању поклона или какве друге користи. Нуђење или обећавање поклона или какве друге користи врши се при обављању привредне делатности с намером да се закључи уговор или постигне пословни договор, или пружи услуга или се уздржи од таквог деловања, или крше друге дужности у обављању привредне делатности на штету или у корист субјекта привредног пословања за које или у којем ради, или на штету или у корист другог правног или физичког лица, или ко посредује при оваквом давању поклона или друге користи. Кривично дело је свршено предузимањем неке од алтернативно постављених радњи извршења. Учинилац овог кривичног дела казниће се затвором од три месеца до три године, а за одговорност је потребан умишљај. У ст. 2 овог члана предвиђен је лакши облик дела ако је учинилац овог дела који је дао поклон или другу корист на захтев лица да оно при обављању привредне делатности закључи уговор, постигне пословни договор, пружи услугу или крши дужност, а дело је пријавио пре него што је сазнао да је оно откривено, може се ослободити од казне. Дати поклон и имовинска корист ће се одузети (ст. 3).

3) СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ СА ПОСТОЈЕЋИМ ИНКРИМИНАЦИЈАМА

Анализом нових кривичних дела, може се приметити да поједине инкриминације и нису потпуно нове, јер се налазе у другим групама кривичних дела. Тако су у групи кривичних дела против имовине била предвиђена следећа кривична дела: *Злоупотреба поверења (члан 216. КЗ); Превара (члан 208. КЗ)*, а у групи кривичних дела против службене дужности: *Проневера (члан 364. КЗ); Примање мита (члан 367. КЗ); Давање мита (члан 368. КЗ)*. Промене

¹¹ Ibid., стр. 76.

ових инкриминација објашњавају се њиховом непримењивошћу или недовољном примењивошћу у судској пракси у претходним законским решењима, инсистирању на кривичном делу злоупотребе службеног положаја одговорног лица и потребе за раздвајањем извршења дела у приватном и јавном сектору. У поређењу кривичних санкција предвиђених за нове инкриминације против привреде, због потребе прилагођавања већ постојећих инкриминација, уочавају су различите ситуације:

1. Код неких кривичних дела казне су исте за поједине облике. Таква је ситуација код кривичног дела *преваре (чл. 208)* и *преваре у обављању привредне делатности (чл. 223)*. Код обе наведене инкриминације, за основни облик учинилац ће бити санкционисан казном затвора од шест месеци до пет година и новчаном казном, тежи облик је санкционисан казном затвора од једне до осам година и новчаном казном, док је за најтежи облик код обе инкриминације прописана казна затвора од две до десет година и новчана казна. Једина разлика је у томе, што је код кривичног дела *преваре (чл. 208, ст. 2)* предвиђен и блажи облик, ако се дело из основног облика учини само у намери да се други оштети, где је прописана алтернативна санкција – затвор до шест месеци и новчана казна.
2. За поједина дела против привреде казне су блаже. Тако на пример, за основни облик кривичног дела *проневере (чл. 364)* предвиђена је казна затвора од шест месеци до пет година, док је за основни облик *проневере у обављању привредне делатности (чл. 224)*, прописана казна затвора од три месеца до пет година. Дакле, блажа кривична санкција прописана је само за основни облик *проневере у обављању привредне делатности (чл. 224)*, док је санкција за тежи (казна затвора од једне до осам година) и најтежи облик (две до дванаест година), идентична код обе инкриминације
3. За поједина дела против привреде казне су теже. Тако је код кривичног дела *злоупотребе поверења (чл. 216)*, за основни облик прописана алтернативно новчана казна или затвор до три године, док за исти облик *злоупотребе поверења у обављању привредне делатности (чл. 224а)* нема алтернативних санкција, већ је прописана искључиво казна затвора до три године. Код кривичног дела *злоупотребе поверења у обављању привредне делатности (чл. 224а)* прописане су строжије казне и за теже и најтеже облике. Тежи облик код овог кривичног дела је санкционисан казном затвора од једне до осам година, најтежи, затвором од две до десет година, док је код кривичног дела *злоупотреба поверења (чл. 216)*, за тежи облик прописан затвор од једне до шест година, а за најтежи, затвор од једне до осам година.

4) ИЗВОРИ

- Бошковић, М., *Криминолошки лексикон*, Матица Српска, Нови Сад, 2015.
- Алексић, Ж., Шкулић, М., Жарковић, М., *Лексикон криминалистике*, Дигитал дизајн, Београд, 2004.
- Драгомир, Ј., Скакавац, З., *Привредна криминалистика*, Универзитет Унион у Београду, Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, 2015.
- „Кривични законик“, *„Службени гласник РС“*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014).
- “Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Истамбулска конвенција)”, 2011.
- „Закон о изменама и допунама Кривичног законика“, *„Службени гласник РС“*, бр. 94/2016.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Закон о изменама и допунама Кривичног законика Републике Србије усвојен је 23.11.2016. године. Већина његових одредби ступа на снагу 01.06.2017. године, поједине ступају на снагу раније – осмог дана од објављивања у Службеном гласнику (Одредбе чл. 41), док одредбе чл. 24, 27, и 35 до 38 ступају на снагу касније – 01.03.2018. године. Основни разлози за доношење овог закона везани су за усаглашавање српског кривичног законодавства са међународноправним, посебно европским стандардима, али и због потребе решавања појединих актуелних проблема у правосудној пракси. Измене и допуне су вршене и у Општем и у Посебном делу Кривичног законика. Посебни део КЗ доживео је знатно више промена јер су уведене неке нове инкриминације, поједине инкриминације су прецизиране, док је код појединих извршено кориговање прописане казне због потребе поштравања казнене политике. У Посебном делу КЗ највише промена било је у групи кривичних дела против привреде, при чему су четири инкриминације укинуте, уведено је осам нових, а у описном делу и у погледу прописаних кривичних санкција евидентне су бројне промене. У наредном периоду остаје обавеза да се на унутрашњем правном плану изврши доследна хармонизација у кривичноправној области са правним стандардима европског права како би се превазишли проблеми произашли из периода транзиције када се кроз процес приватизације на незаконит начин „одлило“ значајно привредно богатство. У том смислу, неспорно је да је потребна активнија улога професионалних удружења научних установа и надлежних државних органа (правосуђа, тужилаштва, инспекцијских органа и полиције), у циљу правог усаглашавања, инкорпорације и имплементације правних стандарда у овој области.

УДК: 343.271/.272: 340.134(4)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 60, стр. 75–85

Изворни научни рад

ИМОВИНСКЕ КРИВИЧНОПРАВНЕ МЕРЕ У ЕВРОПСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Мирјана ПАВЛОВИЋ¹

ABSTRACT

In the structure of crime in all states, property crime is predominant. In order to suppress and prevent crime in general, and especially property crime, modern criminal legislation is providing a system of different criminal sanctions. Property criminal law measures stand out from the system of criminal sanctions. In this paper, a concept, types, characteristic and other features of property criminal law measures are analyzed within the criminal law of some countries of Eastern Europe (Belarus, Estonia, Latvia, Lithuania, and Russia). Property criminal law measures are: fine, confiscation of property, dispossession of an object, confiscation and seizure of assets derived from a criminal activity. A fine is prescribed in all of the analyzed criminal codes. This is a monetary penalty, which a court or a public prosecutor (Latvia) impose at the perpetrator of a criminal offence within the limits prescribed by criminal codes. There are several systems of determining the fines: penal sum in daily amounts, proportional system and system of average salaries. A fine is imposed at the adult and juvenile offenders in the criminal legislation of the countries of Eastern Europe. Other property criminal law measures in the criminal legislation of the countries of Eastern Europe are: confiscation of property and dispossession of an object. Confiscation of property is the compulsory alienation of property without compensation (Latvia, Belarus). There are complete and partial confiscations of property. And finally, dispossession of an object is a measure used to confiscate the objects used to commit a criminal act, objects used for the preparation of a criminal offense and objects received as a gift for an offense. Property criminal law measures have an important role in the fight against crime, especially property crime.

Key words: property criminal law measures, criminal law, criminal sanction, European legislation, Eastern European states.

¹ Висока школа струковних студија за криминалистику и безбедност, Ниш, Е-маил: mirjana_985@yahoo.com

1) УВОД

У структури криминалитета у готово свим савременим државама, доминира имовински криминалитет. Имовински криминалитет је назив за кривична дела уперена против имовине чијим се вршењем остварује противправна имовинска корист за извршиоца кривичног дела или неко друго лице. На овом месту, неопходно је указати на неке основне карактеристике имовинских кривичних дела. Објект напада код имовинских кривичних дела је имовина физичких и правних лица. То може бити покретна и непокретна имовина, али и имовинска права. Радња извршења код ових кривичних дела најчешће се јавља као чињење и то у виду одузимања, оштећења, уништења, прибављања или присвајања. Основни мотив вршења имовинских кривичних дела је стицање добити, односно прибављање имовинске користи за себе или другог. Као посебан психички елемент код појединих кривичних дела јавља се користољубље. Користољубље означава намеру, побуду, пожуду учиниоца да дође до непотребне и прекомерне имовинске користи за себе или друго физичко или правно лице. И на крају, као резултат радње извршења код имовинских кривичних дела јавља се, с једне стране, проузроковање штете по имовину, имовинска права или интересе пасивног субјекта (физичког или правног лица), односно, с друге стране, исто толики или већи износ прибављене противправне имовинске користи на страни извршиоца дела или неког другог лица.² С обзиром на то да је криминалитет масовна друштвена појава, држава, односно друштво спроводе борбу против криминалитета. У сузбијању свих облика испољавања криминалитета, па и имовинског примењују се различите мере и средства од стране надлежних државних органа. Мере које држава користи у борби против криминалитета према карактеру деле се на: превентивне и репресивне. Превентивне мере усмерене су на отклањање узрока криминалитета, док се репресивне мере примењују као одговор друштва на вршење забрањених дела. Међу свим мерама које држава примењује нарочито се издвајају кривичне санкције. Предмет овог рада су имовинске кривичноправне мере у појединим државама Источне Европе.

2) ИМОВИНСКЕ КРИВИЧНОПРАВНЕ МЕРЕ У КРИВИЧНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ ДРЖАВА ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

У борби против имовинског криминалитета издвајају се имовинске кривичноправне мере. Имовинске кривичноправне мере нису само кривичне санкције, већ овој групи припадају и кривичноправне мере *sui generis*. У даљем

² Драган Јовашевић, „Кривичноправни аспекти превенције имовинског криминалитета“, *Судска пракса*, Београд, фебруар-март 2003, стр. 86.

тексту аутор анализира имовинске кривичноправне мере у појединим државама Источне Европе. Реч је о државама које су некада биле у склопу једне велике државе – Савеза Совјетских Социјалистичких Република у периоду од 1922. године до 1991. године. То је држава која је постојала скоро седам деценија и која је била прва социјалистичка држава на свету. Чинило је петнаест социјалистичких република. Данас источној Европи припадају државе које су настале и осамосталиле се распадом СССР-а. Неке од њих (Естонија, Летонија и Литванија) постале су чланице Европске уније и имплементирале су европске стандарде у своје законодавство. На овом месту биће речи о имовинским кривичноправним мерама у следећим државама: Белорусија, Естонија, Летонија, Литванија и Руска Федерација. Посебна пажња биће посвећена примени новчане казне у кривичном законодавству наведених земаља, јер се ради о кривичној санкцији која се најчешће примењује према учиниоцима имовинских кривичних дела.

Новчана казна

Новчана казна је најстарија имовинска кривичноправна мера. Настала је на прелазу из родопског у робовласнички период. Новчана казна настала је на темељу композиције, једине казне имовинског карактера која се примењивала према учиниоцу недозвољеног понашања у првобитној људској заједници. Систем композиције састојао се у томе што је породица (братство или племе) извршиоца кривичног дела плаћала (сразмерну) уговорену накнаду (у предметима размене који служе као новац или у особито омиљеним предметима, као што је оружје) породици (братству или племену) повређеног.³ Ова казна је претеча имовинских казни, односно новчане казне. И тада, као и данас, новчана казна имала је фискални карактер. Постоји више дефиниција новчане казне. Новчана казна је имовинска казна којом се учиниоцу кривичног дела утврђује обавеза да у одређеном року уплати пресудом одређени новчани износ у корист државе.⁴ Новчана казна дефинише се и као кривична санкција имовинског карактера, која се састоји у обавези осуђеног лица да у одређеном року уплати у корист државе досуђени новчани износ, под претњом да ће се у случају неиспуњења наплата принудно извршити, односно преиначити у казну затвора.⁵ Према М. Аћимовићу новчана казна састоји се у одузимању једног дела

³ Тома Живановић, *Основи кривичног права Краљевине Југославије, Општи део*, 1. Књига, Гундулић, Београд, 1935, стр. 46.

⁴ Драган Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2012, стр. 276.

⁵ Слободанка Константиновић, Вилић, Миомира Костић, *Пенологија*, Свен, Ниш, 2006. године стр. 242.

осуђеникове имовине у новцу.⁶ Новчана казна дефинише се и као новчано потраживање које одређује суд у сразмери са имовним стањем осуђеника.⁷ Све ове дефиниције на сличан начин дефинишу новчану казну и истичу њен имовински карактер, одређујући је као принудну меру којом се учиниоцу кривичног дела налаже уплата одређеног новчаног износа у корист државе због учињеног кривичног дела. Сматра се да је новчана казна ефикасно решење у борби против криминалитета, нарочито када су у питању кривична дела учињена из користољубља. Такође, она се користи у борби против тзв. багателног криминалитета. У кривичном законодавству Републике Србије изриче се само пунолетним учиниоцима кривичних дела. За разлику од домаћег законодавства, у неким кривичним законодавствима (Македонија, Словенија) дозвољена је примена новчане казне и према малолетним учиниоцима кривичних дела. Новчана казна као имовинска казна изриче се физичким и правним лицима, као и одговорном лицу у правном лицу. Новчана казна је имовинска кривична санкција која се изриче и као главна и као споредна казна. Модерна кривична законодавства познају више модела тј. система утврђивања новчане казне. Два су основна система: метод фиксних износа и метод дани-новчана казна. Поред ова два система кривична законодавства неких земаља познају и следеће методе утврђивања новчане казне: систем просечних личних доходака, систем пропорционалног одмеравања новчане казне и мешовити систем. Класичан начин изрицања новчане казне је систем одређивања новчане казне у фиксном износу – *penal sum in the determined amount*. Према овом систему, учиниоцу кривичног дела изриче се тачно одређени (фиксни) износ новчане казне. Приликом одмеравања новчане казне суд у обзир узима имовно стање учиниоца кривичног дела, али и све околности кривичног дела и учиниоца кривичног дела. Предност овог система огледа се у његовој једноставности, прецизности и правичности јер су новчани износи казне коју учинилац кривичног дела треба да плати одређени у фиксном износу, па није потребно њихово касније обрачунавање, одређивање, нивелисање, углавном везано за одређене вредносне елементе.⁸ Овај систем утврђивања новчане казне има и својих недостатака. Примењује се у кривичном законодавству Грчке, Италије, Србије, Црне Горе, Босне и Херцеговине, Бугарске.

Други је систем одређивања новчане казне у дневним износима – *penal sum in daily amounts*. Творац овог новог система, одређеног као систем дан – глоба

⁶ Миодраг Аћимовић, *Кривично право, Општи део*, Градска штампарија, Суботица, 1937, стр. 119.

⁷ Татјана Јеремић (превод), *Совјетско кривично право, Општи део*, Издање одбора за уџбенике стручног удружења студената права, Београд, 1946, стр. 77.

⁸ Драган Јовашевић, „Примена новчане казне у кривичном праву Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Ниш, број 55/2010, стр. 60.

је шведски професор кривичног права Johan C.W. Thugen у делу „Принципи за реформу кривичног права“ које је објављено 1910. године.⁹ Основни мотив увођења овог система био је остваривање два важна захтева, једнакост учинилаца пред законом и њиховог неједнаког имовног стања. Изрицање новчане казне применом овог система обухвата две фазе. У првој фази учиниоцу кривичног дела суд одређује број дневних износа. Том приликом у обзир узима степен кривице учиниоца кривичног дела и природу и тежину кривичног дела. У другој фази утврђује се висина једног дневног износа. На висину једног дневног износа највећи утицај има имовно стање учиниоца кривичног дела. Коначни износ новчане казне добија се множењем одређеног броја дневних износа са висином једног дневног износа. Сматра се да је овај систем правичнији и праведнији од система фиксних износа јер се њиме остварује потпунија индивидуализација казне. Примењује се у кривичном законодавству Словеније, Немачке, Финске, Француске. Поред наведених система који су прихваћени у највећем броју законодавстава, постоје још три система одређивања новчане казне. То су: систем просечних личних доходака, систем пропорционалног одмеравања новчане казне и мешовити систем. Систем просечних личних доходака примењује се у малом броју законодавстава. Примењујући овај систем, новчана казна одређује се у зависности од просечног дохотка у држави, федералној јединици, односно у зависности од личног дохотка учиниоца кривичног дела. Применом овог система постижу се исти циљеви као и код система дани – новчана казна, и то како у погледу правичности изречене казне и њене усаглашености са платежним могућностима осуђеног лица, тако и са постизањем циља да новчана казна подједнако погађа све којима се изриче.¹⁰ Овај систем одмеравања новчане казне прихваћен је у Кривичном законнику Руске Федерације. Према систему пропорционалног одмеравања новчане казне, новчана казна изриче се у одређеној пропорцији (сразмери) према вредности учињеног кривичног дела. Најчешће се висина новчане казне изриче у пропорцији са висином прибављене имовинске користи, учињене штете, вредности одузете или уништене имовине и слично. Овај систем одмеравања новчане казне прихваћен је у кривичном законодавству Италије, Шпаније, Финске, Шведске. И на крају, нека кривична законодавства познају и мешовити систем одмеравања новчане казне. То је систем под којим се подразумева комбинација два или више система одмеравања новчане казне. Настао је да би се отклониле слабости претходних система у њиховим чистим варијантама.

⁹ Митар Кокољ, Ђорђе Лазин, *Имовинске кривичне санкције и мере у југословенском кривичном праву*, Научна књига, Београд, 1986, стр. 39.

¹⁰ Ђорђе Ђорђевић, „Одмеравање новчане казне“, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право*, Београд, број 3/1998, стр. 110.

Имовинске кривичноправне мере

Белорусија

У члану 47 Кривичног законика Белорусије казна се дефинише као принудна мера коју суд изриче учиниоцу кривичног дела, а састоји се у одузимању или ограничењу неких права. Казне имовинског карактера су: новчана казна и конфискација имовине. Новчану казну суд изриче у границама које су прописане Законом. Висина новчане казне одређује се у зависности од карактера и степена опасности учињеног кривичног дела. Одређује се у зависности од основне стопе, која је утврђена на дан изрицања пресуде и не може бити мања од 30, нити већа од 1000 основних стопа. Новчана казна предвиђена је и за малолетне учиниоце кривичног дела који имају своју имовину. При том она не може бити већа од 20 основних стопа на дан изрицања пресуде, нити већа од 100 стопа ако је кривично дело учињено из користољубља. У случају неизвршења новчане казне, она се замењује казном рада у јавном интересу, односно принудним мерама васпитног карактера.

Друга казна имовинског карактера је конфискација имовине, односно одузимање целокупне имовине или дела имовине осуђеног лица без накнаде у корист државе. Законик познаје потпуну и делимичну конфискацију. Конфискација имовине изриче се само учиниоцима тешких и нарочито тешких дела учињених с циљем стицања добити. Кумулација имовинских казни није допуштена. И на крају, Кривични законик Белорусије предвиђа и један посебан облик конфискације тзв. специјалну конфискацију. То је казна која се састоји у одузимању имовине стечене вршењем кривичног дела, као и прихода који је остварен коришћењем те имовине.

Естонија

Кривични законик Естоније у трећој глави прописује новчану казну. Изриче се као главна казна, односно као споредна казна уз казну затвора. Новчана казна изриче се у распону од 30 до 500 дневних износа. Висина једног дневног износа обрачунава се у пропорцији са просечним дневним приходом осуђеног лица. Карактеристично у овом Законику је могућност изрицања новчане казне и малолетном учиниоцу кривичног дела. У том случају, изречена новчана казна не може бити мања од 30, нити већа од 250 дневних износа. Такође, новчана казна изриче се и правном лицу као учиниоцу кривичног дела. У глави 7 Естонски законодавац прописује „друге санкције“. Одузимање предмета је имовинска кривичноправна мера која се састоји у одузимању предмета који су коришћени за извршење кривичног дела ако се налазе у својини учиниоца кривичног дела у време доношења пресуде, односно предмети који су коришћени за припремање кривичног дела ако припадају учиниоцу кривичног дела у време доношења судске одлуке. У одређеним

случајевима предмети могу бити одузети и од трећих лица. Чланом 83-1 Кривичног законика Естоније прописује се мера одузимања имовине коју је учинилац стекао извршењем кривичног дела. И на крају, законодавац прописује и проширено одузимање имовине стечене кривичним делом. Одузимање имовине може се односити како на целокупну имовину тако и на део имовине која је стечена кривичним делом. Од учиниоца кривичног дела не може се одузети имовина која није стечена незаконитим путем. Одузети предмети и одузета имовина постају власништво државе.

Летонија

Кривични законик Летоније познаје две имовинске кривичноправне мере: новчану казну и конфискацију имовине. Ове казне изричу се као главне и као споредне казне. Новчана казна је казна коју суд или јавни тужилац изричу у границама које су прописане у закону. Када новчану казну изриче суд као главну казну, изриче је у сразмери са тежином учињеног кривичног дела и економском ситуацијом учиниоца. У том случају новчана казна не може бити мања од 3, нити виша од 200 минималних месечних плата у Републици Летонији. Уколико новчану казну изриче јавни тужилац она не може бити већа од половине максималног износа новчане казне који је одређен у посебном делу Законика. Новчана казна изречена као споредна казна не може бити мања од 3, ни већа од 100 минималних месечних зарада у Летонији. У случају неплаћања новчане казне у одређеном року она се може заменити казном краткорочног затвора и то само уколико се ради о износу који није већи од 30 минималних месечних плата у држави. У том случају једна минимална месечна зарада рачуна се као 4 дана краткорочног затвора који не може трајати дуже од 3 месеца. Уколико је неплаћена новчана казна изречена у износу већем од 30 минималних месечних зарада може се заменити само лишењем слободe и то тако што се један износ минималне месечне зараде мења са 4 дана лишења слободe. Тако изречена казна не може трајати дуже од годину дана. Новчана казна изриче се и малолетним учиниоцима кривичних дела који имају своје приходе и то у износу који не може бити мањи од 1 нити већи од 50 минималних месечних зарада у држави. Друга имовинска казна је конфискација имовине. Састоји се у обавезном одузимању имовине осуђеном лицу без накнаде. Изриче се само за дела за која су предвиђена у посебном делу Кривичног законика. Може бити потпуна и делимична.

Литванија

Кривични законик Републике Литваније предвиђа следеће казне имовинског карактера: новчану казну и одузимање имовине. На одређивање новчане казне примењује се систем просечних личних доходака. То значи да се новчана казна изриче у распону од једног минималног просечног личног

дохотка до општег максимума. У зависности од тежине кривичног дела разликује се и општи максимум. Новчана казна може се заменити казном рада у јавном интересу, уколико осуђено лице нема средстава да плати изречену новчану казну и казном затвора ако осуђено лице очигледно избегава да плати изречену новчану казну. Друга кривична санкција имовинског карактера је одузимање имовине. Под одузимањем имовине подразумева се одузимање предмета без накнаде од учиниоца кривичног дела или његових саучесника. Предмети који се одузимају су: новац и други предмети које учинилац добија у циљу вршења кривичног дела, новац и други предмети који се користе у извршењу кривичног дела и предмети који се добијају као поклон ради учињеног кривичног дела. Наведени предмети одузимају се и од трећих лица када су испуњени услови прописани Закоником.

Руска Федерација

Новчана казна је једина казна имовинског карактера коју познаје Кривични законик Руске Федерације. Овај Законик познавао је и казну конфискације имовине, али је ова казна укинута. Новчана казна изриче се као главна и као споредна казна. Приликом одмеравања новчане казне примењује се систем просечних личних доходака. Новчана казна изриче се у зависности од просечног личног дохотка у држави, федералној јединици или административно територијалној јединици, односно у зависности од просечног личног дохотка учиниоца кривичног дела. Кривичним закоником одређен је минимални и максимални износ новчане казне. Новчана казна изриче се у распону од 5.000 до 1.000.000 рубаља или се процењује у зависности од просечног износа зараде или другог прихода осуђеног лица за период од две недеље до пет година, или се процењује у зависности од стечене користи или примљеног мита. Новчана казна у износу од 500.000 рубаља или у зависности од висине зараде или било ког другог прихода осуђеног лица за период од три године, може се изрећи учиниоцу тешких или нарочито тешких кривичних дела која су прописана у посебном делу Кривичног законика, осим када се износ новчане казне темељи на вредности која је виша од примљеног мита. Када се новчана казна утврђује на основу вредности остварене користи тада износ новчане казне не може бити нижи од 250.000 рубаља, нити виши од 5.000.000 рубаља. Висина новчане казне одређује се на основу тежине кривичног дела, имовног статуса учиниоца кривичног дела и његове породице, као и плате и других прихода учиниоца кривичног дела. Узимајући у обзир све наведене околности суд може дозволити плаћање новчане казне у ратама. Уколико осуђено лице злонамерно избегава плаћање изречене казне, она се може заменити другом казном, осим казном лишења слободе. Ова одредба не односи се само на следећа кривична дела: тероризам, примање мита, давање мита и посредовање у подмићивању. У посебном делу Кривичног

законика новчана казна прописана је за кривична дела против имовине, кривична дела у сфери економских активности, поједина дела против живота и тела. У глави 5 Кривичног законика Руске Федерације предвиђене су кривичне санкције за малолетне учиниоце кривичних дела. Једина казна имовинског карактера је новчана казна. Малолетном учиниоцу новчана казна изриче се само уколико малолетни учинилац кривичног дела располаже својом имовином или зарадом из које се новчана казна може наплатити. Малолетнику се новчана казна изриче у распону од 1.000 рубаља до 50.000 рубаља или у зависности од просечне зараде или других прихода за период од две недеље до шест месеци. Друга имовинска кривичноправна мера предвиђена у руском Кривичном законнику је конфискација имовине. Под конфискацијом се подразумева принудно одузимање имовине без накнаде на основу изречене пресуде. Међутим, иако ова мера носи назив конфискација, ради се заправо о одузимању имовине стечене кривичним делом. Предмет одузимања могу бити: новац, драгоцености и друга имовина који су добијени као резултат извршења кривичног дела, као и новац, драгоцености и друга имовинска корист која је намењена за финансирање тероризма, организоване групе, нелегалне оружане формације или злочиначке организације. И на крају, одузимају се и инструмента, опрема као и друга средства којима је кривично дело извршено а припадају учиниоцу кривичног дела, односно трећем лицу под одређеним условима. Ако се имовина не може одузети јер је продата или на други начин отуђена, тада суд доноси решење о одузимању новчаног износа који одговара вредности те имовине.

3) ИЗВОРИ

- Аћимовић, Миодраг, *Кривично право, Општи део*, Градска штампарија, Суботица, 1937. године,
- Борђевић, Ђорђе, „Одмеравање новчане казне“, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право*, Београд, број 3/1998. године,
- Живановић, Тома, *Основи кривичног права Краљевине Југославије, Општи део*, 1. Књига, Гундулић, Београд, 1935. године
- Јеремић, Татјана, (превод), *Совјетско кривично право, Општи део*, Издање одбора за уџбенике стручног удружења студената права, Београд, 1946. године,
- Јовашевић, Драган, *Кривично право, Општи део*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2012. године,
- Јовашевић, Драган, „Примена новчане казне у кривичном праву Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Ниш, број 55/2010. године,

- Јовашевић, Драган, „Кривичноправни аспекти превенције имовинског криминалитета“, *Судска пракса*, Београд, фебруар-март 2003. године.
- Кокољ, Митар, Лазин, Ђорђе, *Имовинске кривичне санкције и мере у југословенском кривичном праву*, Научна књига, Београд, 1986. године.
- Константиновић Вилић, Слободанка, Костић, Миомира, *Пенологија*, Свен, Ниш, 2006. године.

4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

С обзиром на то да је криминалитет масовна друштвена појава држава, односно друштва спроводе борбу против криминалитета. У тој борби користе се различитим мерама и средствима. Једно од средстава су кривичноправне мере. То су кривичне санкције, али и различите кривичноправне мере *suī generis*. Ове мере, пре свега, имају репресивни карактер. Њима се учинилац кривичног дела кажњава за учињено понашање, против његове воље. Међутим, оне могу имати и превентивни карактер јер могу деловати дестимулативно на потенцијалне учиниоце, с обзиром на то да се овим мерама одузима имовинска корист и даје до знања да нико не може стицати корист вршењем кривичних дела. Нарочито се истиче њихова примена у борби против имовинског криминалитета. У раду аутор је анализирао имовинске кривичноправне мере у кривичном законодавству држава Источне Европе које могу бити од значаја за унапређење и хармонизацију домаћег кривичноправног система. Ова законодавства познају неколико имовинских кривичноправних мера. Имовинска кривичноправна мера која је прописана у кривичним законима свих држава је новчана казна. Њоме се учиниоцу кривичног дела налаже да уплати одређени новчани износ у корист државе. Изриче се у дневним износима у КЗ Естоније, у пропорцији са минималним приходом на територији државе у КЗ Литваније, у пропорцији са просечним личним дохотком у држави, федералној јединици или административно територијалној јединици у КЗ Русије, као и у зависности од просечног личног дохотка учиниоца кривичног дела у КЗ Русије. Новчану казну изриче суд. Једино Кривични законик Летоније познаје једно специфично решење по коме новчану казну може изрећи и јавни тужилац. Анализирани законици допуштају плаћање новчане казне у ратама, али и могућност замене изречене новчане казне, казном рада у јавном интересу, казном затвора, односно казном краткорочног затвора. Карактеристично је решење из свих анализираних законика које се односи на малолетне учиниоце кривичних дела. За разлику од кривичног законодавства Републике Србије, анализирани кривични законици осим КЗ Литваније предвиђају новчану казну и за малолетне учиниоце кривичних дела. Од осталих имовинских кривичноправних мера кривична законодавства појединих анализираних држава познају конфискацију имовине. У КЗ Белорусије, КЗ Летоније и КЗ Литваније конфискација се дефинише као одузимање имовине осуђеног лица

без накнаде и може бити потпуна и делимична. У кривичном законодавству држава Источне Европе прописана је и мера одузимања имовине стечене кривичним делом (КЗ Белорусије, КЗ Естоније). И на крају, законодавства појединих држава прописију и меру одузимања предмета. То је мера којом се од учиниоца кривичног дела одузимају предмети коришћени за извршење кривичног дела, предмети коришћени за припремање кривичног дела и предмети добијени као награда за извршење кривичног дела. У борби против криминалитета, нарочито имовинског криминалитета, ове мере имају веома важну улогу, те анализа њиховог превентивног и репресивног ефективитета може бити од значаја и за хармонизацију домаћег права.

УДК: 374.23(4-672EU:497.11)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 60, стр. 86–105

Изворни научни рад

ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО И КОНЦЕСИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИДРУЖИВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Југослава ВОЈНОВИЋ¹

ABSTRACT

In this paper, the author is studying the role of regulation and significance of public-private partnership (PPP) institution and concessions in the association process of the Western Balkan to the European Union, specifically in regard to the example of the Republic of Serbia. Namely, the hypothesis of this paper is that public-private partnership and concessions represent a very important part of society, the clear regulation of which is the basis of every regulated society, playing a particularly important role in the stabilization and association process. The paper consists of three parts. In the first part, the author is studying the stabilization and association process, its definition and history of the subject. In the second part, the author is studying the definition of public-private partnership and concessions in general and in the Republic of Serbia as well, being an example of a country currently in the process of stabilization and association. In the third part of the paper, the author is establishing the connection between the two concepts, the stabilization and association process and public-private partnership and concessions, studying the role of regulation and implementation of public-private partnership and concessions in the stabilization and association process. In conclusion, it is pointed out that public-private partnership and concessions represent a very significant part of the stabilization and association process, but certainly in the wider sense as well. Namely, an unregulated institution that is the subject of this paper can possibly have very wide and far-reaching consequences within a particular state, as well as in a wider community such as the European Union. Furthermore, in conclusion, the author is of the opinion that unregulated PPP, or one that is regulated, although the regulations are not implemented or partially and selectively implemented, could influence several areas of society such as: transparent public administration, economy of public administration, corruption, controlled aids granted by States, non-

¹ Докторанд, Правни факултет Универзитета у Београду, Е-маил: jugoslava.vojnovic@gmail.com

transparent privatizations or public procurement, which makes regulation and implementation of PPP regulations essential in the stabilization and association process.

Key words: public-private partnership, concessions, stabilization and association process.

1) УВОД

У овом раду аутор ће се бавити улогом нормирања и значаја института јавно-приватног партнерства и концесија у Процесу стабилизације и придруживања земаља Западног Балкана Европској унији. Наиме, хипотеза овог рада је да јавно-приватно партнерство и концесије чине веома значајан део друштвеног живота чије јасно регулисање представља темељ сваког уређеног друштва, а поготово је значајно у Процесу стабилизације и придруживања. Рад је конципиран у три дела. У првом делу аутор се бави Процесом стабилизације и придруживања, појмом и историјатом. Наиме, Процес стабилизације и придруживања представља резултат вишегодишњих напора бројних актера, првенствено Европске уније да изнађе начин, средства и погодне процедуре којима ће делотворно утицати на стабилизацију региона Западног Балкана, подривеног ратовима, немирима и сиромаштвом, а с крајњим циљем интеграције истог у оквир саме Уније. Сходно томе, у овом аутор се прво бави самим појмом Процеса стабилизације и придруживања и његовим историјатом, а ради сагледавања околности у којима посматрамо предметни институт, односно јавно-приватно партнерство и концесије. У другом делу аутор се бави појмом јавно-приватног партнерства и концесија уопште, а онда и у Републици Србији као примером земље у Процесу стабилизације и придруживања. Постоје бројни радови на тему дефинисања предметног појма и ради сагледавања питања које је предмет овог рада неопходно је осврнути се на идеје истих. У трећем делу претходна два појма, Процес стабилизације и придруживања и јавно-приватно партнерство и концесије, аутор доводи у везу, односно бави се улогом нормирања и примене прописа о јавно-приватном партнерству и концесијама у Процесу стабилизације и придруживања. Наиме, с једне стране кроз пример Републике Србије у Процесу стабилизације и придруживања, односно годишње извештаје о њеном напретку у том процесу изучава се улога наведених института. С друге стране, дат је и кратак осврт на улогу наведеног института гледајући кроз призму циља наведеног процеса, односно самог укључивања у чланство Европске уније.

2) ПРОЦЕС СТАБИЛИЗАЦИЈЕ И ПРИДРУЖИВАЊА

Појам

Процес Стабилизације и придруживања земаља Западног Балкана представља врсту регионалног приступа Европске уније (у даљем тексту: ЕУ)

државама западног Балкана ради укључења у пуноправно чланство Европске уније. Географско-политички појам „Западног Балкана“ је створен након лансирања Процеса стабилизације и придруживања, а обухваћене су новоформиране државе бивше Савезне Федеративне Републике Југославије, минус Словенија, а плус Албанија.² Тако формиран појам Западног Балкана чине: Хрватска, Босна и Херцеговина, Србија, Црна Гора, Бивша Југословенска Република Македонија и Албанија.³ Процес стабилизације и придруживања (у даљем тексту: ПСП) предложила је Европска комисија 26. маја 1999. године с циљем да се ојача постојећи регионални приступ ЕУ кроз прилагођавање политике ЕУ ситуацији у свакој од поменутих пет земаља ради смањења недостатака приступа региону као целини. Односи са сваком од земаља Западног Балкана регулишу се путем билатералних уговора између земље у питању и ЕУ и називају се Споразуми о стабилизацији и придруживању.⁴

Историјат ПСП

Роајомонски процес и Регионални приступ

Прва иницијатива ЕУ усмерена према стабилизацији Југоисточне Европе (ЈИЕ) била је Роајомонски процес о добросуседству и стабилности у југоисточној Европи (Роајомонски процес).⁵ Наиме, у време париске мировне конференције за Босну и Херцеговину, а на иницијативу Француске, Европска унија је 13. децембра 1995. године покренула наведени процес као иницијативу за сарадњу држава југоисточне Европе и као претходницу Регионалног приступа⁶. Већ наредне године, ЕУ је своје виђење овог дела Европе исказала формулисањем такозваног Регионалног приступа са циљем да се учврсти мир и стабилност у региону, уз помоћ и подстицање економске обнове, промоцију демократије, поштовање права, заштиту људских и мањинских права, трансформацију постојећих у тржишне привреде и већи

² Душко Лопандић, Јасминка Кроња, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, Европски покрет Србија и Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2010, стр. 19-20.

³ Радован Вукадиновић, *Право Европске уније*, Центар за право Европске уније Правног факултета у Крагујевцу и Канцеларија Србије и Црне горе за придруживање Европској унији, Крагујевац 2006, стр. 555.

⁴ Канцеларија за придруживање Европској унији, Влада Републике Србије, Процес стабилизације и придруживања, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/publikacije/srpske/Proces_stabilizacije_i_pridruzivanja.pdf

⁵ *Ibid.*, стр. 4.

⁶ Душко Лопандић, Јасминка Кроња, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, *op.cit.*, стр. 225-226.

степен сарадње између земаља региона.⁷ Идеја је била да се наведени циљеви остваре путем билатералних односа између ЕУ и земаља региона.⁸ Иако је регионални приступ примењен у односу ЕУ према свим државама Западног Балкана, ове државе су ипак подељене у две групе: у прву групу, сврстане су државе које нису учествовале у ратним сукобима на територији бивше Савезне Федеративне Републике Југославије, од 1991. године до 1995. године, а то су – Бивша Југословенска Република Македонија и Албанија, а у другу – Босна и Херцеговина, Хрватска и тадашња Савезна Република Југославија (у даљем тексту: СРЈ). Од друге групе држава захтевало се да испуни и услове постављене у мировним споразумима.⁹ Било је предвиђено да ЕУ своје односе са земљама региона унапређује постепено, у три етапе: одобравањем аутономних трговинских преференцијала, одобравањем финансијске и економске помоћи по основу конкретних програма, као што су: „Обнова” и “Phare” (који су данас замењени ИПА програмом) и, на основу претходних резултата, закључивањем различитих врста билатералних споразума.¹⁰ Дотадашња регионална политика према Балкану редефинисана је у току 1999. године и покренуте су две нове иницијативе: Пакт за стабилност у југоисточној Европи (као замена за тзв. Роајомонски процес) и Процес стабилизације и придруживања (у даљем тексту: ПСП) – као измена и допуна дотадашњег регионалног приступа.¹¹

Пакт за стабилност за југоисточну Европу

Пакт за стабилност за југоисточну Европу¹² закључен је у Келну, 10. јуна 1999. године.¹³ Пакт за стабилност у југоисточној Европи формално је био део система ОЕБС-а, што подразумева и коришћење органа и инструмената

⁷ Common principles for future contractual relations with certain countries in South-Eastern Europe, Brussels, 02.10.1996. COM(96) 476 final, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0476&qid=1484323080505&from=EN>, 13. јануар 2017.

⁸ Радован Вукадиновић, *Право Европске уније*, op.cit., стр. 539–540.

⁹ Радован Вукадиновић, “Односи Европске уније са државама Источне Европе” *Последипломске специјалистичке студије из права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду у сарадњи са Универзитетским европским центром Универзитета Нанси 2, Француска, Београд 2007, стр. 118.

¹⁰ Радован Вукадиновић, *Право Европске уније*, op.cit., стр. 540–541.

¹¹ Communication from the Commission to the Council and the EP on the Stabilisation and Association process for countries of South Eastern Europe, Brussels, 26. 5. 1999, COM (99) 235, Интернет: <http://www.esiweb.org/enlargement/wp-content/uploads/2009/02/ec-sap-communication-99-05-26.pdf>, 15. јануар 2017; Душко Лодандић, Јасминка Кроња, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, op.cit., стр. 229.

¹² *Ibid.*, стр. 78-97.

¹³ Радован Вукадиновић, *Право Европске уније*, op.cit., стр. 543.

Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) у раду Регионалног стола за југоисточну Европу и радних столова.¹⁴ Формални иницијатор и креатор Пакта за стабилност за југоисточну Европу је ЕУ, али у спровођењу и реализовању су ангажоване и друге међународне институције, организације и одређене државе. Пакт за стабилност за југоисточну Европу је нови покушај ЕУ да се активније укључи у европску политичку сцену. Наиме, са ширег аспекта гледано, може се сматрати да је Пакт за стабилност у југоисточној Европи представљао трећу генерацију разних покушаја да се путем специфичних регионалних иницијатива и форума подстакне сарадња на Балкану и отвори пут за интегрисање овог доста нестабилног региона у Европу. У „прву генерацију“ ушле би иницијативе настале уочи распада Источног блока и непосредно након тога (1989–1991), попут Централноевропске иницијативе или Црноморске економске сарадње. У „другу генерацију“ могу се сврстати покушаји повезани са распадом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ), односно са решавањем кризе на простору претходне Југославије (1995–1996): Процес сарадње у југоисточној Европи, покренут у Софији 1996. године, Роајомонски процес, који је покренула ЕУ, и СЕЦИ (*South-East Europe Cooperative Initiative*), коју су подстакле САД.¹⁵ Међутим, сви ови покушаји су пружали само ограничене предлоге и парцијална решења, која нису успела да озбиљније утичу на политичку и економску ситуацију у региону, нити да спрече избијање нових криза, као оне на Косову 1998–1999.¹⁶ Основни циљ Пакта био је да се успостави трајни мир, просперитет и стабилност у југоисточној Европи, а ради убрзања интеграције у евроатлантске структуре, које су планиране да буду вршене на појединачној основи.¹⁷ Пактом су дефинисана начела, механизми и инструменти којима ће ЕУ водити спољнополитичке и економске односе са државама југоисточне Европе: Албанијом, Босном и Херцеговином, Бившом Југословенском Републиком Македонијом, Хрватском и СРЈ. Предвиђен инструмент за реализацију постављених циљева је и увођење и реализовање нове врсте билатералних уговорних односа између ЕУ и држава региона, тзв. „Споразуми о стабилизацији и придруживању“.¹⁸ На заседању Регионалног стола Пакта за стабилност у југоисточној Европи, маја 2005. године у Софији, покренут је

¹⁴ Душко Лопандић, Јасминка Кроња, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, *op. cit.*, стр. 81.

¹⁵ Душко Лопандић, Јасминка Кроња, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, *op. cit.*, стр. 55-73.

¹⁶ *Ibid.*, стр. 76.

¹⁷ Радован Вукадиновић, *Право Европске уније*, *op. cit.*, стр. 544.

¹⁸ Радован Вукадиновић, “Односи Европске уније са државама Источне Европе” *Последипломске специјалистичке студије из права Европске уније*, *op. cit.*, стр. 120.

процес сагледавања резултата Пакта и вођена је шира дебата о будућим правцима развоја регионалне сарадње у југоисточној Европи у смеру, како је то формулисано, јачања „регионалног власништва“. Овај процес је покренут као излазна стратегија Пакта. на Београдском састанку Регионалног стола Пакта 30. маја 2006. године. У Београду је одлучено је да се формира ново тело, Савет за регионалну сарадњу, који би оперативно наставио активности Пакта усмерене пре свега на процес интеграције у ЕУ и био тесно повезан са Пактом. Савет за регионалну сарадњу обухватио би земље региона, ЕУ и међународну заједницу. Такође, договорено је да се делатност Савета за регионалну сарадњу фокусира на шест приоритетних области које су од заједничког интереса за цео регион: економски и социјални развој; инфраструктура и енергетика; правосуђе и унутрашњи послови; безбедност; јачање људског потенцијала и парламентарна сарадња као кровна тема укључена је у све области. У Загребу, 11. маја 2007. године, потврђен је Статут Савета за регионалну сарадњу, одлучено да седиште његовог секретаријата буде у Сарајеву, чиме су стекли услови за почетак рада истог.¹⁹

ПСП земаља Западног Балкана ЕУ

За разлику од претходног регионалног приступа, ПСП се заснива на редефинисаном стратешком принципу земаља ЕУ, који је најјасније истакнут у закључцима са састанка Европског савета у Феири (Португалија)²⁰, и поновљен је на заједничком самиту земаља ЕУ и земаља Западног Балкана у Загребу²¹. Ту је наглашено да су земље Западног Балкана „потенцијални кандидати за чланство у Европској унији“. Наравно, за чланство у ЕУ би било потребно испунити опште услове, предвиђене за земље кандидате из централне и источне Европе (критеријуми из Копенхагена²²), као и специфичне услове за балканске земље (политичка условљеност).²³ Свим овим државама је у оквиру јединственог регионалног приступа, након 2000. године понуђено да, након што испуне одређене услове, своје односе са ЕУ, регулишу

¹⁹ Душко Лопандић, Јасминка Кроња, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, op.cit., стр. 98-100

²⁰ Види: Santa Maria da Feira European Council, 19 and 20 June 2000, Conclusions of the presidency, http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm, 15. јануар 2017.

²¹ Види: Zagreb Summit 24 November 2000, Final declaration, <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf>, 15. јануар 2017.

²² European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993, Conclusions of the Presidency, http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/co_en.pdf, 15. јануар 2017.

²³ Душко Лопандић, Јасминка Кроња, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, op. cit., стр. 229.

закључивањем Споразума о стабилизацији и придруживању. На самиту у Загребу, у новембру 2000. године, државе Западног Балкана прихватиле су Процес стабилизације и придруживања као пут ка укључивању у ЕУ.²⁴ Земље Западног Балкана припремају се за улазак у чланство ЕУ кроз Споразуме о стабилизацији и придруживању који предвиђају прогресивну либерализацију трговине и економску подршку. Паралелно проширење и модернизација Споразума о слободној трговини средњоевропских земаља – ЦЕФТА (*Central European Free Trade Agreement*) утрла је пут за дубљу економску интеграцију у југоисточној Европи.²⁵ Све земље Западног Балкана су на том путу ка ЕУ, са изузетком Хрватске која је постала чланица, а остале земље су у следећим фазама:

Табела 1.

	Потписивање споразума о стабилизацији и придруживању	Подношење захтева за пријем у чланство	Почетак приступних преговора	Улазак у чланство
Црна Гора	15. октобар 2007.	15. децембар 2008.	29. јун 2012.	
Србија	29. април 2008.	22. децембар 2009.	21. јануар 2013.	
Македонија	9. април 2001.	22. март 2004.		
Албанија	12. јун 2006.	28. април 2009.		
Босна и Херцеговина	16. јун 2008.			
Хрватска	29. октобар 2001.	21. фебруар 2003.	3. октобар 2005.	1. јул 2013.

Извор: Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Досије студио, Београд 2015, стр. 392.

²⁴ Радован Вукадиновић, *Право Европске уније*, op.cit., стр. 555.

²⁵ ЦЕФТА је трговински споразум између Албаније, Босне и Херцеговине, Македоније, Молдавије, Србије, међународне мисије УНМИК (у име Косова и Метохије), Хрватске и Црне Горе. Бивше чланице су Пољска, Чешка Република, Словачка, Словенија и Мађарска које су постале чланице Европске уније 2004. године. Видети: Д. Лопандић, Ј. Кроња, op.cit., стр. 111-120.

3) ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО И КОНЦЕСИЈЕ

Појам

Појам јавно-приватног партнерства (у даљем тексту: ЈПП) и концесија²⁶ представља предмет разматрања бројних научних али и радова који нису научне природе, нарочито од све учесталије примена наведеног модела у вршењу јавне власти. Наиме, концепт јавно-приватног партнерства у последње две деценије у развијеним државама постепено постаје парадигма обезбеђивања јавне инфраструктуре и вршења делатности и услуга од јавног значаја. Као модел у развоју јавне инфраструктуре и обезбеђивању јавних услуга ЈПП је први пут концептуализован крајем 1970-их и почетком 1980-их година, а у последњој деценији 20. века, и у првој деценији 21. века ЈПП доживљава све ширу примену, не само у развијеним, него и у земљама у развоју.²⁷ Неке од дефиниција наведеног појма затичемо код Боварда који сматра да ЈПП „представља радни аранжман заснован на узајамном обавезивању које је одређено уговором између организације која представља јавни сектор и било које организације која је изван јавног сектора“.²⁸ Цветковић и Здравковић сматрају да овој дефиницији, ипак, недостају конститутивни елементи – дуготрајност уговора и остваривање јавног интереса као циља ЈПП.²⁹ Нешто одређенију дефиницију, сматрају они, дају Клијн и Теисман који ЈПП дефинишу као „дуготрајну сарадњу између јавног и приватног актера, у оквиру које актери развијају заједничке производе и/или услуге и где су ризици, трошкови и добит подељени“³⁰. Међутим, иако је прецизнија од претходне, налазе да и овој дефиницији недостаје остваривање јавног интереса као *conditio*

²⁶ У овом раду није се бавило разликом између ова два појма јер би то био предмет посебне анализе преобимне за потребе овог рада, и узима се да је ЈПП појам ширег значења који подразумева и коцесије, али види даље у тексту и види на пример Edward R. Yescombe, *Principles of Project Finance*, Ycl Consulting ltd, 2014², стр. 16.

²⁷ Предраг Цветковић, Урош Здравковић, „Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, LXIII, 2012, стр. 149.

²⁸ Tony Bovaird, “Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70(2), SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), 2004, стр. 200

²⁹ Предраг Цветковић, Урош Здравковић, „Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, op.cit., стр. 149.

³⁰ Erik-Hans Klijn, Geert R.Teisman, “Institutional and Strategic Barriers to Public Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases”, *Paper for the British Academy of Management Conference 2002*, 9-11 September 2002, London, Middlesex University, стр. 2.

sine qua non ЈПП. Закључују да се свеобухватном чини дефиниција ЈПП на коју указују Gupta и Biswas: „ЈПП се односи на дуготрајно, уговорно партнерство између агенција јавног и приватног сектора, које је усмерено на финансирање, пројектовање, имплементацију и управљање инфраструктурним добрима и услугама у земљи“, као и да „Сличан концепт, мада нешто одређенији и у духу нашег правног система следи и Закон о ЈПП и концесијама”.³¹ Истом проблематиком се баве Качер, Кружић и Перковић па разматрају да ЈПП у законодавству Хрватске, ЕУ и осталих бројних држава није једнозначно дефинисано па закључују да оно обухвата читав спектар различитих облика сарадње јавног и приватног сектора којима је циљ повећати квалитет и учинковитост пружања јавних услуга. Они наглашавају да је сам термин партнерство усмерен ка илустровању пословног односа који се успоставља између јавног и приватног сектора, који веома често поприма неки од облика концесије. Закључују да појам партнерства наглашава концепцију успостављања нових односа између јавног и приватног сектора³² која је, путем поделе одговорности и ризика, а нарочито коришћењем предузетничког духа приватног сектора, значајно боље уравнотежена у односу на класичне уговорне односе из подручја јавне набавке.³³ Поједностављено речено, концепт ЈПП заснива се на укључивању, односно учешћу приватних компанија у финансирању и управљању пројектима који имају за циљ обезбеђење остваривања одређеног јавног интереса. У многим земљама пројекти ЈПП имају заправо за циљ превазилажење недостатка капацитета јавног сектора да обезбеди задовољавајуће функционисање јавне инфраструктуре у најширем смислу те речи, било да се ради о недостацима капитала, или људских ресурса специјализованих за развој и управљање јавном инфраструктуром. Сарадњу јавног и приватног сектора, посебно када је таквог интезитета као што је ЈПП, увек треба посматрати у оквиру ширег контекста у коме се остварује. Наиме, такав вид сарадње увек је одраз политике јавне власти, односно реформе коју јавна власт спроводи у циљу бољег обезбеђивања јавних услуга.³⁴ Из наведеног

³¹ Omdeep Gupta, Nibedita Biswas, “Public Private Partnership: Indian Economy”, *SCMS Journal of Indian Management*, Vol. VII, Number I January-March 2010, SCMS New Campus, Prathap Nagar, Muttom, Aluva-683106, Kochi, Kerala, India, 2010, стр. 45; Предраг Цветковић, Урош Здравковић, „Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, op.cit., стр. 149.

³² Albert N. Link, *Public/Private Partnership: Innovation Strategies and Policy Alternatives*, Springer, New York, 2006, стр. 2-4.

³³ Хрвоје Качер, Дејан Кружић, Анте Перковић, „Јавно-приватно партнерство: атрактивност DBFOOT модела”, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, год. 45, 3/2008, стр. 606-607.

³⁴ Santi Jintamanaskoon, Paul W. Chan, “Changing in reform agendas and public private partnership (PPP)” *CIB TG72 /ARCOM Doctoral Research Workshop Public Private Partnerships*, October 2011

се закључује да појам јавно-приватног партнерства и концесија подразумева широко поље ситуација на које се може односити али да су конститутивни елементи, а који су довољни за потребе овог рада: сарадња приватног и јавног сектора³⁵, дугорочна сарадња, сарадња у области друштвеног живота којим се остварује одређени јавни интерес. Међутим, како сарадња између приватног и јавног сектора чини основу јавних набавки такође, Качер, Кружић и Перковић ове појмове доводе у везу, а и како ће се касније у раду видети, те области свакако представљају сродне појмове, нарочито у контексту Процеса стабилизације и придруживања.³⁶ Даље, сарадња са приватним сектором мора се одигравати на темељима одређених правила како не би дошло до нарушавања начела транспарентности рада јавне управе, начела јавних набавки, начела економичности и ефикасности, борбе против корупције, прикривених фактичких приватизација. Управо ова начела, односно њихово поштовање чине предуслов за учешће на јединственом тржишту Европске уније, односно далекосежније за пријем у пуноправно чланство исте. Како Понгсири наводи регулитива ЈПП треба пре свега да има за задатак да успостави баланс јавног и приватног интереса који се укрштају у сваком пројекту ЈПП, затим заштиту конкуренције и промоцију тржишне дисциплине.³⁷ На основу свега наведеног, закључује се да се појам у питању, како преплиће са другим областима друштвеног живота тако и чини значајан део ширег поља и то: области јавних набавки, вршење делатности и услуга од јавног значаја, јединственог тржишта.

Јавно-приватно партнерство и концесије у Републици Србији

Јавно-приватно партнерство је тек недавно регулисано у Републици Србији, пре свега, доношењем Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама³⁸, као системског и оквирног акта за ову област (даље у тексту:

University of Central Lancashire, Preston, United Kingdom. Editors: A. Akintoye, C. Liyanage, S. Renukappa. Organised by School of Built and Natural Environment, University of Central Lancashire, Preston, PR1 2HE, United Kingdom, стр. 99; Предраг Цветковић, Урош Здравковић, *op.cit.*, стр. 150.

³⁵ За појам "јавни сектор" видети Р. Вукадиновић (2006), стр. 345, 515–516; Такође: Суд правде, *EC v. Belgium* (149/79, [1980] ECR 3881).

³⁶ Хрвоје Качер, Дејан Кружић, Анте Перковић, "Јавно – приватно партнерство: атрактивност DBFOOT модела", *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, *op.cit.*, стр. 606–607.

³⁷ Nutavoot Pongsiri, "Regulation and Public Private Partnership", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15 No. 6, 2002, MCB UP Limited, стр. 488.

³⁸ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 88/2011 и 15/2016).

Закон). Закон је усвојен у Народној скупштини Републике Србије 22. новембра 2011. године и ступио је на снагу 2. децембра 2011. године.

ЈПП предмет је непосредног и посредног регулисања више различитих закона. Непосредно, институт јавно-приватног партнерства предмет је регулисања: а) Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама; б) Закона о јавним набавкама.³⁹

Посредно, јавно-приватно партнерство предмет је регулисања системских закона чијим се нормама уређује економски систем Републике Србије. У том смислу, најзначајнији су: а) Закон о комуналним делатностима;⁴⁰ б) Закон о јавној својини;⁴¹ в) Закона о улагањима;⁴² г) Закон о енергетици.⁴³

Норме којима се непосредно уређује ЈПП представљају правила опште примене на све типове ЈПП, без обзира на правни модалитет или предмет партнерства (енергетика, инфраструктура, социјално ЈПП-школе, болнице или слично). Закон (и делимично Закон о јавним набавкама) по први пут у праву Републике Србије даје системски оквир за уређивање овог важног института. Уз горе наведене законе, остају релевантни и прописи системског карактера (нпр. Закон о привредним друштвима, Закон о порезу на добит, радноправно законодавство, еколошко законодавство итд.). Јавно-приватно партнерство, у смислу члана 7 овог закона, јесте дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално. Концесија, на основу члана 10 овог закона, јесте уговорно ЈПП са елементима концесије у коме је јавним уговором уређено комерцијално коришћење природног богатства, односно добра у општој употреби која су у јавној својини или обављања делатности од општег интереса, које надлежно јавно тело уступа домаћем или страном лицу, на одређено време, под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног, односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризик везан за комерцијално коришћење предмета концесије. Концесија за јавне радове, у смислу овог закона је уговорни однос истоветан уговору о јавној набавци којим се врши набавка радова у складу са законом

³⁹ Закон о јавним набавкама (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015).

⁴⁰ Закон о комуналним делатностима (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 88/2011 и 104/2016).

⁴¹ Закон о јавној својини (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон и 108/2016).

⁴² Закон о улагањима (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 89/2015).

⁴³ Закон о енергетици (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 145/2014).

којим се уређују јавне набавке, осим чињенице да се накнада за јавне радове састоји или од самог права на комерцијално коришћење изведених радова или од тог права заједно са плаћањем. Концесија за услуге, у смислу овог закона је уговорни однос истоветан уговору о јавној набавци услуга у складу са законом којим се уређују јавне набавке, ако се накнада за пружене услуге састоји или од самог права на комерцијално коришћење, односно пружање услуга или од тог права заједно са плаћањем.

4) ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО И КОНЦЕСИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИДРУЖИВАЊА СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Ради сагледавања односа између ЈПП и ПСП неопходно је анализирати Извештаје о напретку земаља Западног Балкана у Процесу стабилизације и придруживања Европске комисије, које иста објављује на годишњем нивоу за све земље које су у овом процесу. За потребе овог рада узећемо Извештаје о напретку земаља Западног Балкана у Процесу стабилизације и придруживања Републике Србије. Први Извештај за Републику Србију у којем се помиње појам концесије садржан је у Извештају Комисије за 2007. годину.⁴⁴ У наведеном Извештају се у делу који се бави капацитетом државе у питању за успешно савладавање притиска конкуренције и тржишних сила унутар Уније, наводи се: „у марту 2007, потписан је уговор о концесији између Владе и иностраног конзорцијума за изградњу и одржавање аутопута између Хоргоша, града на северној граници и Пожеге у западној Србији. Ова инвестиција је у вредности 3,2 одсто БНП. Међутим, није јасно да ли је овај пројекат економски исплатив, с обзиром да технички и финансијски детаљи још нису изнети у јавност”.⁴⁵ Убрзо након овог првог Извештаја у којем се помиње појам који је предмет овог рада, 29. априла 2008. године потписан је Споразум о стабилизацији и придруживању (у даљем тексту: ССП) између Републике Србије и Европске уније и ступио је на снагу 1. септембра 2013. године.⁴⁶ ССП има десет делова: општа начела; политички дијалог; регионална сарадња; слободно кретање роба; кретање радника, пословно настањивање, пружање услуга, капитал; усклађивање и примена закона; правосуђе и унутрашњи послови; политике сарадње у разним областима; финансијска сарадња; опште и институционалне

⁴⁴ У Извештају се не помиње појам „јавно-приватно партнерство.”

⁴⁵ Извештај о напретку Републике Србије у 2007. год, Брисел, 6.11.2007., стр. 22-23, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_ek_2007_sr.pdf, 16. јануар 2017.

⁴⁶ Споразум о стабилизацији и придруживању, Интернет: <http://europa.rs/srbija-i-evropska-unija/kljucni-dokumenti/sporazum-o-stabilizaciji-i-privatizovanju/>, 16. јануар 2017.

одредбе.⁴⁷ Споразумом о стабилизацији и придруживању предвиђа се и обавеза Републике Србије да у договореним роковима усклади домаће законодавство са прописима који спадају у правне тековине Европских заједница. С обзиром на обим правних тековина ЕЗ одређена су приоритетна подручја која имају директан утицај на стварање зоне слободне трговине између ЕУ и Србије: заштита конкуренције и контрола доделе државних помоћи (субвенција), право интелектуалне својине, јавне набавке, стандардизација и заштита потрошача. На овај начин држава не постаје чланица ЕУ, али преко ССП остварује најближи обим сарадње са ЕУ на међународном плану. Преговори о приступању јесу крајња фаза у процесу прикључења ЕУ која следи после ступања на снагу ССП-а и стицања статуса кандидата. Преговори се обављају по поглављима (укупно 35)⁴⁸ и обухватају детаљну проверу читавог правног поретка државе као и то да ли се постојећа правна правила и у којој мери истински поштују и примењују.⁴⁹ Извештај Комисије за 2009. годину наводи да је Србија усвојила Закон о јавним набавкама у децембру 2008. године, а имплементационо законодавство у јулу 2009. године, али да су потребни додатни напори како би се сачинио одговарајући регулаторни оквир за концесије.⁵⁰ Република Србија је поднела званични захтев за пријем у чланство 22. децембра 2009. године.⁵¹ Извештај Комисије за 2010. годину у делу који се односи на јавне набавке наводи да се треба позабавити недостацима у постојећем законодавном оквиру, као и поново недостатком одговарајућег регулаторног оквира о концесијама. У делу који се тиче животне средине констатује се да је усвојен нови Закон о водама и да водопривреда треба да буде финансирана из државног буџета и покрајинског буџета Војводине, као и накнадама за коришћење воде, концесионим накнадама и другим средствима.⁵² Извештај Комисије за 2011. годину, у делу који се тиче јавних

⁴⁷ Душко Лодандић, Јасминка Кроња, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, op.cit., стр. 228

⁴⁸ Састанак на нивоу министара на ком се отвара међувладина конференција о приступању Србије Европској унији, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf

⁴⁹ Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, op.cit., стр. 175-176

⁵⁰ Извештај о напретку Србије за 2009. који прати саопштење Комисије Европском парламенту и Савету, Стратегија проширења и главни изазови у периоду 2009–2010. године, Брисел, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_sa_statistickim_aneksom_2009_cir.pdf, 16. јануар 2017.

⁵¹ Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, op.cit., стр. 178

⁵² Извештај о напретку Србије за 2010. годину који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Стратегија проширења и кључни изазови за 2010–2011.

набавки, напомиње да још увек остаје питање доношења одговарајуће регулативе о концесијама и јавно-приватном партнерству, и наглашава да исти када буду донети треба да буду у складу са релеватним ЕУ правилима и хармонизовани са правним и институционалним оквиром за јавне набавке.⁵³ Извештај Комисије за 2012. годину, у делу који се тиче јавних набавки, констатује се да је остварен изванредан напредак и да је Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама донет новембра 2011. године. Закон о ЈПП и концесијама несумњиво представља квалитативан помак у развоју домаћег правног система и његовом усклађивању са правом Европске уније – ЕУ.⁵⁴ Даље се наводи да се њиме ЈПП по први пут уводи као правни инструмент у правни систем Србије. Овим законом се такође оснива међуресурска Комисија за јавно-приватно партнерство (у даљем тексту: КЈПП) као колективно саветодавно тело. Међутим, наглашава се да државна стратегија за унапређење система јавних набавки углавном тек треба да се спроведе. Констатује се да је учињен изванредан напредак у области јавних набавки, посебно када је реч о јавно-приватним партнерствима. Ступањем на снагу Закона о ЈПП и концесијама, Републичка комисија је добила додатне надлежности да одлучује у поступцима жалби на доделу ЈПП и концесија. У области која се тиче животне средине и климатских промена наводи се да су Концесија за две регионалне депоније које су усаглашене са захтевима ЕУ додељене оператерима приватног сектора. Наводи се да су до тада изграђене четири депоније на основу уговора о концесији.⁵⁵ Извештај Комисије за 2013. годину за Републику Србију помиње јавно-приватно партнерство и концесије у делу који се односи на јавне набавке и констатује да су усвојене две уредбе које се односе на Закон о јавно-приватном партнерству (ЈПП) и о концесијама. Наводи да је у области ЈПП и концесија, Комисија за ЈПП (КЈПП) одобрила три пројекта која се углавном односе на концесије и два која се односе на ЈПП. Административни капацитети

годину, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf, 16. јануар 2017.

⁵³ Analytical Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, Brussels, 12.10.2011, стр. 63–65, Интернет: <http://www.europa.rs/upload/Report%202011.pdf>, 16. јануар 2017.

⁵⁴ Предраг Цветковић, Урош Здравковић, "Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања", *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, оп.цит., стр. 152.

⁵⁵ Извештај о напретку Србије за 2012. годину који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Стратегија проширења и кључни изазови за 2012–2013. годину, Брисел, 10.10.2012, стр. 44–45, 79–80, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_napretku_2012.pdf, 16. јануар 2017.

КЈПП углавном су остали ограничени.⁵⁶ Европски савет одлучио је да отвори приступне преговоре са Србијом 28. јуна 2013. године.⁵⁷ Извештај Комисије за 2014. годину за Републику Србију, у делу који се тиче јавних набавки, констатује да је у области јавно-приватног партнерства (ЈПП) и концесија, Комисија за ЈПП одобрила пет пројеката, а што је исти број као у претходном извештају. У делу извештаја који се тиче политике борбе против корупције наводи се да је Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности забележио пораст броја захтева за приступ подацима о јавним набавкама, приватизацији, концесијама, јавно-приватним партнерствима и другим повезаним поступцима који имају утицај на буџет.⁵⁸ Извештај Комисије за 2015. годину за Републику Србију, у делу који се тиче борбе против корупције констатује у погледу слободног приступа информацијама да се анализом одбијених захтева за приступ информацијама показује да се углавном ради о информацијама о приватизацији, концесијама, јавно-приватним партнерствима и другим сродним питањима који имају утицај на буџет. Даље, у делу који се односи на јавне набавке наводи се да Закон о јавно-приватном партнерству поштује основна правила правних тековина, али да мора да се усклади са новом Директивом о концесијама. Затим се у делу који се тиче политике борбе против корупције поново наглашава да су се захтеви за приступ информацијама који су одбијени углавном односили на приватизацију, концесије, јавно-приватна партнерства и друге повезане поступке који имају утицај на буџет.⁵⁹ Извештај Комисије за 2016. годину за Републику Србију прати развој јавно-приватног партнерства и концесија у два своја дела. Први се тиче прегледа стања у области борбе против корупције. У овом делу се констатује да је Србија остварила изванредан ниво припремљености

⁵⁶ Извештај о напретку Србије за 2013. годину који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Стратегија проширења и кључни изазови за 2013–2014. годину, Брисел, 16.10.2013, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf, 16. јануар 2017.

⁵⁷ Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, op.cit., стр. 179

⁵⁸ Извештај о напретку који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Стратегија проширења и кључни изазови за период 2014–2015, Брисел, 8.10.2014, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf, 16. јануар 2017.

⁵⁹ Извештај за 2015. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Саопштење о политици проширења ЕУ за 2015. годину, Брисел, 10.11.2015, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_15_final.pdf, 16. јануар 2017.

у погледу борбе против корупције, али да није било напретка у испуњавању препорука из претходне године. Корупција и даље преовладава у многим областима и наставља да буде озбиљан проблем. Јавна предузећа су посебно осетљива на корупцију. Независни надзор и капацитет за рано откривање незаконитог понашања или сукоба интереса у управљању државним предузећима, у поступцима приватизације, јавно-приватним партнерствима и у односу на стратешка инвестициона партнерства су неразвијени. Одељењима интерне контроле недостаје опрема, средства и стручни кадрови. Други део, у којем се помињу јавно-приватна партнерства и концесије, је део који се тиче јавних набавки, где се констатује да је Закон о јавно-приватном партнерству измењен у фебруару 2016. године како би се Министарству финансија доделила већа улога у одабиру пројеката јавно-приватног партнерства. Такође се поново напомиње да је исти неопходно ускладити с новом Директивом о концесијама⁶⁰. Из наведеног је јасно да област јавно-приватног партнерства и концесија представља део области јавних набавки у контексту Споразума о стабилизацији и придруживању, односно представља поглавље 5 у преговарачком поступку у ПСП. На овом месту ваља поменути колики је сам значај јавних набавки за друштво, а и за процес европских интеграција. Како то Бовис наводи јавне набавке су суштинска компонента јединственог тржишта и европских интеграција.⁶¹ Прокопијевић наводи прописе о јавним набавкама као индиректне ванцаринске баријере у успостављању царинске уније ЕУ.⁶² Међутим, поред тога појам се помиње и у деловима који се баве капацитетом државе у питању за успешно савладавање притиска конкуренције и тржишних сила унутар Уније, као у делу који се тиче политике борбе против корупције. Закључује се да је природа појма таква да има утицај на већи број области друштва, а исте представљају предуслов функционисања тржишне привреде и у контексту европских интеграција предуслов јединственог тржишта и царинске уније, чиме је значај регулисања и имплементације прописа очигледан.

⁶⁰ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts Text with EEA relevance, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_094_R_0001_01, 16. јануар 2017; Извештај за 2016. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Саопштење о политици проширења ЕУ за 2016. годину, Брисел, 9. новембар 2016. године, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji.pdf, 16. јануар 2017.

⁶¹ Christopher Bovis, *EU Public Procurement Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2012, стр. 3

⁶² Мирослав Прокопијевић, *Европска унија – увод*, ЈП Службени гласник, Београд 2005, стр. 124-132.

5) ИЗВОРИ

- Analytical Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, Brussels, 12.10.2011, Интернет: <http://www.europa.rs/upload/Report%202011.pdf>,
- Bovaird, Tony, "Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70(2), SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), 2004
- Bovis, Christopher, *EU Public Procurement Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2012
- Common principles for future contractual relations with certain countries in South-Eastern Europe, Brussels, 02.10.1996. COM(96) 476 final, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0476&qid=1484323080505&from=EN>
- Communication from the Commission to the Council and the EP on the Stabilisation and Association process for countries of South Eastern Europe, Brussels, 26.5.1999, COM (99) 235, Интернет: <http://www.esiweb.org/enlargement/wp-content/uploads/2009/02/ec-sap-communication-99-05-26.pdf>
- Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts Text with EEA relevance, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_094_R_0001_01
- European Council in Copenhagen, 21–22 June 1993, Conclusions of the Presidency, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/co_en.pdf
- Gupta, Omdeep, Biswas, Nibedita, "Public Private Partnership: Indian Economy", *SCMS Journal of Indian Management*, Vol. VII, Number I January-March 2010, SCMS New Campus, Prathap Nagar, Muttom, Aluva-683106, Kochi, Kerala, India, 2010.
- Jintamanaskoon, Santi, Chan, Paul W., "Changing in reform agendas and public private partnership (PPP)", *CIB TG72 /ARCOM Doctoral Research Workshop Public Private Partnerships*, October 2011 University of Central Lancashire, Preston, United Kingdom (eds: A. Akintoye, C. Liyanage, S. Renukappa), Organised by School of Built and Natural Environment, University of Central Lancashire, Preston, PR1 2HE, United Kingdom.
- Klijn, Erik-Hans, Teisman, Geert R., "Institutional and Strategic Barriers to Public Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases", *Paper for the British Academy of Management Conference 2002*, 9-11 September 2002, London, Middlesex University.

- Link, Albert, N., *Public/Private Partnership: Innovation Strategies and Policy Alternatives*, Springer, New York, 2006
- Pongsiri, Nutavoot, "Regulation and Public Private Partnership", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15 No. 6, 2002, MCB UP Limited
- Santa Maria da Feira European Council, 19 and 20 June 2000, Conclusions of the presidency, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm
- Yescombe, Edward R., *Principles of Project Finance*, Ycl Consulting Ltd, 2014
- Zagreb Summit 24 November 2000, Final declaration, Интернет: <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf>
- Вукадиновић, Радован, "Односи Европске уније са државама Источне Европе" *Последипломске специјалистичке студије из права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду у сарадњи са Универзитетским европским центром Универзитета Нанси 2, Француска, Београд 2007
- Вукадиновић, Радован, *Право Европске уније*, Центар за право Европске уније Правног факултета у Крагујевцу и Канцеларија Србије и Црне горе за придруживање Европској унији, Крагујевац 2006
- Закон о енергетици (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 145/2014)
- Закон о јавним набавкама (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015)
- Закон о јавној својини (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон и 108/2016)
- Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 88/2011 и 15/2016)
- Закон о комуналним делатностима (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 88/2011 и 104/2016)
- Закон о улагањима (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 89/2015)
- Извештај за 2015. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Саопштење о политици проширења ЕУ за 2015. годину, Брисел, 10.11.2015, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf
- Извештај за 2016. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Саопштење о политици проширења ЕУ за 2016. годину, Брисел, 9. новембар 2016. године, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji.pdf
- Извештај о напретку који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и

Комитету региона, Стратегија проширења и кључни изазови за период 2014-2015, Брисел, 8.10.2014, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

- Извештај о напретку Републике Србије у 2007. год, Брисел, 6.11.2007. Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_ek_2007_sr.pdf
- Извештај о напретку Србије за 2009. који прати саопштење Комисије Европском парламенту и Савету, Стратегија проширења и главни изазови у периоду 2009–2010. године, Брисел, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_sa_statistickim_aneksom_2009_cir.pdf
- Извештај о напретку Србије за 2010. годину који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Стратегија проширења и кључни изазови за 2010–2011. годину, Брисел, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf
- Извештај о напретку Србије за 2012. годину који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Стратегија проширења и кључни изазови за 2012–2013. годину, Брисел, 10.10.2012, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_napretku_2012.pdf
- Извештај о напретку Србије за 2013. годину који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Стратегија проширења и кључни изазови за 2013–2014. годину, Брисел, 16.10.2013, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf
- Канцеларија за придруживање Европској унији, Влада Републике Србије, Процес стабилизације и придруживања, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/publikacije/srpske/Proces_stabilizacije_i_pridruzivanja.pdf
- Качер, Хрвоје, Кружић, Дејан, Перковић, Анте, "Јавно – приватно партнерство: атрактивност DVFOOT модела", *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, год. 45, 3/2008
- Кошутић, Будимир, Ракић, Бранко, Милисављевић, Бојан, *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Досије студио, Београд 2015
- Лодандић, Душко, Кроња, Јасминка, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, Европски покрет Србија и Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2010

- Прокопијевић, Мирослав, *Европска унија – увод*, ЈП Службени гласник, Београд 2005
- Састанак на нивоу министара на ком се отвара међувладина конференција о приступању Србије Европској унији, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf
- Споразум о стабилизацији и придруживању, Интернет: <http://europa.rs/srbija-i-evropska-unija/kljucni-dokumenti/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju/>
- Суд правде, *EC v. Belgium* (149/79, [1980] ECR 3881)
- Цветковић, Предраг, Здравковић, Урош, „Јавно-приватно партнерство у правном систему Републике Србије – полазна разматрања”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, LXIII, 2012

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Услови за учешће на јединственом тржишту, као темељном основу Европске уније, подразумевају и правну хармонизацију унутрашњих прописа о јавно-приватном партнерству и концесијама. Веза која постоји између ових института и Процеса стабилизације и придруживања, дата је у уводном делу овог рада и кроз анализу Извештаја о стању и напредку ПСП. Нормативно регулисање приватно-јавног партнерства и концесија допирноси ефикаснијем и економичнијем унутрашњем тржишту држава. Отуд је и закључак овог рада на лијији уверења аутора Здравковића и Цветковића по којем јавно-приватно партнерство и концесије доприносе: а) јачању финансијских капацитета расположивих за изградњу инфраструктуре; б) остваривању вишег квалитет јавних услуга; в) реализацији транспарентности процедуре располагања и коришћења јавних ресурса; г) усклађености правног оквира ЈПП са прописима ЕУ и „добром праксом“.⁶³ Штавише, ефекти ових институт веома су далекосежни јер утичу на веома широк дијапазон области како унутар одређене државе, тако и у контексту шире заједнице као што је Европска унија. Стога сарадња јавног и приватног сектора чини се као нужност, јер без јасних правила о приватно-јавном партнерству и концесијама државе могу бити доведене у озбиљне проблеме, па чак у истима могу бити подривене основе модерне тржишне привреде. Нормирање у контексту Европске уније чини се још значајнијим, будући да је Унија конципирана на темељима јединственог тржишта, царинске и монетарне уније. Хармонизација правила о јавно-приватном партнерству и концесијама отуда је од примарног значаја за Републику Србију и друге земље Западног Балкана у процесу приступања Европској унији.

⁶³ *Ibid*, стр. 152.

УДК: 339.727.22+[334.72:330.322.16

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 60, стр. 106-117

Изворни научни рад

СТРАНА УЛАГАЊА И ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

проф. др Цариша БЕШИЋ¹

Снежана БЕШИЋ, М.А.²

ABSTRACT

The paper deals with the issue of combined public and private partnership as an alternative method of financing the infrastructural projects, which has been implemented more and more in the world. Also, the topics such as the principal characteristics and legal regulation of institute through a comparative law review are elaborated. The paper analyses, in particular, the situation in our law regarding this institute in the context of foreign investments. As alternative methods of funding infrastructure projects, the public-private partnerships are increasingly in use in the world. Its usefulness is primarily in the reallocation of risks and costs over traditional forms of financing. However, it has to establish an adequate superstructure in the form of the corresponding legal and other accompanying rules relating to the combined public and private partnership, which does not exist in Serbia at present, in order to activate this useful model on financing and place it in the function of attracting foreign investments to the highest possible extent. In that sense, the EU standards could be used as institution barriers. Considering the character of particular parties and the nature of the relationship that they establish via this type of partnership, special attention in regulating this matter should be dedicated to the reduction of risk and providing of legal certainty to the partners. By means of a synergy of the supreme qualities of the public and private sector, here with respect of "value for money" principle and value of public services and infrastructure facilities, the partnership between the public and private sector capitalizes on providing a wide range of public services and infrastructure.

Key words: European Union, foreign, private-partnership, combined.

1) СВРХА

Јавно-приватно партнерство није лако дефинисати и стога не постоје јединствени ставови у том погледу. Потешкоће произилазе како из његове иначе

¹ Универзитет у Крагујевцу, Факултет техничких наука у Чачку, Е-маил: carisa.besic@sbb.rs

² Висока железничка школа струковних студија, Београд.

сложене природе, тако и разноврсних облика и њихових варијација у којима се оно испољава. У најширем смислу јавно-приватно партнерство подразумева сарадњу између органа јавних власти с приватним сектором, односно економско партнерство које настаје између најмање два субјекта, од којих најмање једног лица јавног права и најмање једног лица приватног права. Међутим, у ужем смислу, под јавно-приватним партнерством подразумева се кооперативни подухват јавног и приватног сектора са дефинисаним циљевима и садржином. Партнерство је увек дугорочног карактера, јер дугорочна сарадња омогућава поврат уложеног новца приватном партнеру. Финансирање је, превасходно, засновано на приватним средствима, мада ни средства јавног сектора нису искључена. И бројне међународне и политичке организације охрабрују и помажу уговарање таквих пројеката. У том смислу Светска банка игра активну улогу, делом и UNIDO, а парцијално за ВОТ послове. Осим промоције партнерства, међународне организације се ангажују и одговарајућег правног оквира, на међународном плану, којим су фрагментарно обухваћени само неки облици јавно-приватног партнерства. Модел јавно-приватног партнерства је сложен финансијски и технички подухват који захтева комплексну припрему, али је захтевна и његова реализација и вођење и у правном погледу. Ради се о сложеној правној и пословној конструкцији јавног и приватног, али и материјалног и процесног права, са релативно дугим трајањем односа у којој учествују субјекти различитог својства и природе. Овај уговор није једноставне структуре јер садржи већи број уговора, са комплексном дистрибуцијом права и обавеза, али и ризика. То значи да његова израда тражи врло пажљив приступ. У процесима преговарања и склапања различитих послова у међусобним односима између предузетника и локалних власти веома је важно познавати одређене вештине чије поштовање доводи до жељеног резултата и успеха – одлуке. Постоји одређена пирамида компетенција, способност и на једној и другој страни. На страни предузетника сусрећу се идеје, захтеви, питања и проблеми које он износи у вези заснивања односа будуће сарадње и на страни локалне власти треба да постоји способност да се пажљиво саслушају идеје, а посебно питања и захтеви, да се провере идеје и захтеви друге стране у погледу њихових способности, финансијских могућности, озбиљности намера о будућим улагањима и друго. Локални менаџер треба да понуди одговарајуће савете предузетнику и најзад да донесе одлуку. У том смислу перманентна локална економска промоција, коју води локални менаџер са својим тимом, постоји као компетентан партнер приватном сектору са задатком да пружи комплетну услугу од почетка до краја, односно од идеје до реализације.³ Целокупан поступак требало би да обезбеди примерено оглашавање намере доделе уговора у јавно-приватном партнерству, надзирање непристрасности током целог поступка, праву тржишну

³ П. Димитријевић, „Менаџмент локалне самоуправе“, *Правни живот*, број 10/2005, стр. 89-109.

конкуренцију између потенцијалних приватних партнера који могу гарантовати реализацију пројекта, придржавање начела једнаког поступања према свим учесницима у поступку и избор приватног партнера на основу објективних и недискриминаторских критеријума. Исто тако, треба обезбедити потпуну транспарентност и обавезу јавног партнера да објави податке који се односе на вођење јавно-партнерских пројеката које изводи приватни партнер. Међутим, осим ангажмана у правној сфери, пуна афирмација јавно-приватног партнерства претпоставља и испуњавање и одговарајућих институционалних претпоставки у оквиру државне управе и локалне самоуправе, специјализован стручни кадар и постојање одговарајућих стандарда у јавном сектору, на чему се мора континуирано и упоредо радити. Осим тога, усвајање закона о концесијама, направљен правни оквир који обезбеђује већи степен транспарентности и конкуренције у давању концесије, нумерације потенцијалних концесионара, као и проширење листе носилаца концесије. Неоспорно, приватни сектор доноси особине које умањују извесне, али не и многе слабости јавног сектора. Правац активности обухвата дерегулацију, политику децентрализације, смањење улоге државе, преношење јавних служби и приватизацију сектора који су по дефиницији „природни монополи“, укључујући снабдевање гасом, електричном енергијом, телефонију, саобраћајнице и др.⁴ Постоје области политике где су оне једноставно структуралне и суштинске у активности пружања јавних услуга. Тада су разлике минималне, без обзира да ли услугу пружа јавни или приватни сектор, самостално или у виду партнерства. У пракси, органи јавног сектора и приватни саговорач имају суштински различите циљеве те постоји потреба за усклађивањем битних циљева како би дугорочни однос уговорних страна био успешан. Стога је кључно питање да ли јавни сектор управља односима са приватним партнером на начин који обезбеђује успешно партнерство. Управо, партнерство омогућава учесницима да заједно раде на постизању својих циљева у заједничку корист, тако што:

1. Партнерство, односно пројекат може бити оцењен као успешан ако обезбеђује реализацију принципа „вредност за новац“ у облику трошкова делотворне, поуздане и правовремене услуге по договореној цени и према договореном квалитету, на начин који је дефинисан у уговору (за јавни сектор је значајно да услуга буде пружена у складу са правим стандардима, финансијском исправношћу и управљачком одговорношћу);
2. Приватни уговорач може сматрати да је партнерски уговор успешан ако уз испуњавање услова који му је поставио јавни сектор, истовремено остварује и разумни приход.⁵

⁴ P.V. Linder, S. Rosenau, Mapping the Terrain of the Public-Public Policy Partnership, Public-Private Policy, Partnerships, New York, 2004, p. 4.

⁵ Д. Миловановић, „Управљање јавно-приватним партнерством“, *Правни живот*, бр. 10/2005, стр. 28.

Уопштено, овај модел доприноси ефикасности, економичности, побољшању квалитета роба и услуга и снижавању цена у тој области. Предуслов за то је постојање здраве конкуренције односно непостојање приватног монопола или олигопола.

2) МЕРЕ ЕУ

На нивоу Европске уније под јавно-приватним партнерством подразумевају се различити облици сарадње између јавног и приватног сектора (односно тела јавног сектора и приватног предузетништва), чији је циљ осигурање финансирања, изградње, обнове, управљања или одржавања инфраструктурних објеката или пружање услуга у јавном интересу.⁶ Супротно ранијим концептима, јавно-приватно партнерство подразумева да приватни сектор не учествује само у реализацији пројеката него и у процесу одлучивања. Овако уже одређење може бити потпуно тек ако се комплетира са битним факторима овог института, независно од облика у ком се јавља. Искуства у примени ЈПП су различита у упоредном праву и пракси, посебно у државама ЕУ које су већ након 1990. почеле примењивати јавно-приватно партнерство. Француска је била прва земља Европске уније која је то учинила, затим су је следиле друге земље ЕУ као што су Шпанија, Португалија, и Велика Британија од 1992. године која предњачи у склапању ових споразума. Од 2000. године јавно-приватно партнерство примењују и Белгија, Грчка и скандинавске земље. Сада је оно уобичајено у свим земљама Европске уније, а своју примену је нашао у више сектора – највише у транспортној инфраструктури, еколошким пројектима и здравству.⁷ Ради подстицања пројеката ЈПП већина земаља чланица ЕУ израдиле су и посебне прописе у различитим формама или надоградиле постојеће законодавство о јавним набавкама или концесијама, у циљу стварања правног оквира за њихово усмеравање и реализацију. С друге стране, стање у погледу правног регулисања ЈПП у Европској унији је другачије него у земљама чланицама. Наиме, на том нивоу из ове области не постоји целовита правна подлога у комунитарном праву, осим мањих фрагмената. За сада, право у Европској унији не познаје јавно-приватно партнерство као унификован и регулисан институт. То значи да није конгентно правно регулисан ниједним прописом Европске уније, које би директно или посредно могао обавезивати државе чланице или њене субјекте. С друге стране, због његовог значаја није могао бити ван пажње њених органа којим се потврђује његов значај и врши припрема за регулисање и на нивоу ЕУ, али финансијски потпомаже њихова примена.⁸ Како би се стекао најбољи увид у добре националне

⁶ Green Paper, 1004, European Commission, COM, 327.

⁷ На пример, тако су по овом моделу изграђени аеродром у Спарти, железница у Манчестеру и аутопут Торино–Милано.

⁸ Тако Европска инвестициона банка активно учествује у финансирању пројеката по моделу ЈПП.

праксе, Комисија Европске уније је још 2003. године објавила Смернице за успешна јавна-приватна партнерства. Њихова сврха је да послужи као водич за утврђивање и развој питања и тема који су кључни за успех јавно-приватног партнерства. Смернице се фокусирају на четири основна подручја:⁹ осигурање отвореног приступа тржишту и тржишне конкуренције, заштита јавних интереса и максимирање додатне вредности, дефинисање оптималне висине субвенција (исплата) и избор најпримерније врсте партнерства за одређени пројект. Значајан подстицај ЈПП у Европској унији дала је Зелена књига о јавно-приватним партнерствима, јавним уговорима и концесијама из 2004. године. Тај документ представљао је један од приоритета у стратегији за унутрашње тржиште са циљем јачања економског раста. У њој се анализира феномен партнерства, с обзиром на право Европске уније из области јавне набавке и концесија, како би се утврдило који облици таквог повезивања потпадају под прописе ЕУ о јавним набавкама, а који се могу остварити на други начин. Зелена књига је, првенствено због своје практичне употребљивости, утицала на правне прописе земаља чланица који су настали након њеног доношења. У том погледу треба посебно споменути Законодавни водич UNCITRAL-а о приватном финансирању инфраструктурних пројеката из 2002. године. Оцењивање успешности јавно-приватног партнерства је битно јер ти резултати доприносе одређивању одговарајуће улоге приватног и јавног сектора, уз сугерисање ситуација када један партнер треба да преузме главну одговорност на пројекту где могу заједнички да раде и предлажу степен до којег могу делити одговорност. Европска унија још увек нема нити јединствену дефиницију шта је то ЈПП, нити законски јасно уређену област ЈПП. Разлог је вероватно тај, што би успостављање законске дефиниције ЈПП од стране Европске комисије довело до тога да бројни пројекти не би били покривени дефиницијом и важећим законом о јавним набавкама ЕУ. Јавне набавке играју веома важну улогу у јавним финансијама ЕУ. Око 18% бруто производа ЕУ троши се на набавке роба, услуга и радова. Међутим, уместо јасне дефиниције и закона о ЈПП, правила о јавним набавкама ЕУ која се односе на ЈПП, изводе се из укупно пет, различитих, правних документа ЕУ:

1. Уговор о функционисању ЕУ;
2. Директиве о јавним набавкама;
3. Релевантна судска пракса Европског суда правде;
4. Право уплитања (*step-in rights*), део је уговора у ЈПП између кредитора, приватног и јавног партнера. Право уплитања је врста колатерала којим се кредитор обезбеђује тако што се сав профит од ЈПП пребацује кредитору јер се јавни партнер обавезује да све информације о пројекту шаље и кредитору, а у случају раскида ЈПП, кредитор има право уплитања:

⁹ Д. Дивљак, „Јавно-приватно партнерство и страна улагања“, *Правни живот*, 12/2008, стр. 283-284.

преузимања права и обавеза приватног партнера и коначно и продају пројекта другом приватном партнеру, уз сагласност јавног партнера. Право уплитања спречава и подизвођаче да раскину уговор са приватним партнером без знања кредитора и адекватног отказног рока.

5. Интерпретативна саопштења Европске комисије (*Interpretative Communications*) и меко право Европске комисије (*Soft-law measures*).

Прва четири документа су обавезујући закони или *тврдо право*, док су Саопштења ЕК необавезујућа, тј. меко право које суштински служи за примену обавезујућих закона и представља тумачење и гледиште Европске комисије када је у питању Јавно-приватно партнерство. Европска унија има, за сада, две директиве за јавне набавке. Прва прописује процедуре у додели уговора за јавне радове, уговора о јавном снабдевању и уговора за јавне услуге, а друга прописује процедуре у набавкама у секторима водоснабдевања, енергије, транспорта и поштанских услуга.¹⁰ Успешност модела ЈПП врло је тешко предвидети у пракси, јер неке послове боље обавља држава, неке приватни сектор а неке непрофитне институције. Стога, ово партнерство треба да користи и комбинује најбоље особине сваког сегмента. Јавни сектор обраћа пажњу на јавни интерес, економичност и питања солидарности.¹¹ Он је отворенији ка јавној критици, питањима запошљавања, политичком менаџменту, регулативи, обезбеђењу равноправности, спречавању дискриминације или експлоатације, осигурању континуитета и стабилности услуга и обезбеђењу друштвене кохезије. Јавни сектор је, по правилу, усмерен према друштвеној одговорности и свести о заштити животне средине.

3) САДРЖАЈ

У савременим условима, у свим земљама, све је израженија потреба за знатним улагањима у јавну инфраструктуру и јавни сектор уопште, као предуслову економског развоја, остварења социјалних циљева, као и пружања квалитетније јавне услуге грађанима. Стога, у протекле две деценије, све више на значају добијају алтернативни облици финансирања јавне инфраструктуре, који подразумевају активно учешће, па и кључну улогу, приватних извора финансирања и приватног сектора. Они се подводе под генерички појам јавно-приватног партнерства. Значајна примена разних облика партнерства,

¹⁰ В. Васиљев, *Јавно-приватно партнерство у Европској унији и Србији – развој модела, тржишта и законског оквира*, Докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, 2015, http://www.fpn.bg.ac.rs/arhiva/sites/default/files/docs/vladimir_vasiljev_disertacija_fpn.pdf, str. 65.

¹¹ P.V. Rosenau, *The Stengts and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships*, New York, 2011, pp. 217-218.

углавном је кореспондирала са лимитираним могућностима државе за финансирања изградње јавне инфраструктуре, те је тиме и расла потреба за укључивањем других финансијера из приватног сектора. Сматра се да је то један од најбољих модела који државе данас много користе, јер у комбинацији оба сектора и удруживању њихових финансијских средстава и знања, могу се оптимално искористити њихове појединачне предности. Расподела права и обавеза извршена је тако да приватни партнер ради пројектну документацију, или је преузима од јавног партнера уколико је иста већ израђена, гради, финансира, одржава и управља објектом за шта добија накнаду директно од корисника услуге или од јавног партнера, док је улога јавног партнера усмерена на дефинисање циљева остваривања јавног интереса, квалитет услуга и политику цена, као и на преузимање одговорности за њихово поштовање. Исто тако, приватни партнер преузима ризике које би иначе сносио јавни сектор, с тим да расподела ризика зависи од сваког појединог случаја. Пресудан фактор за успешно успостављање јавно-приватних партнерстава јесте институционализација овог модела сарадње јавног са приватним сектором. Институционални оквир за ЈПП је посао влада земаља које желе да преко ЈПП развијају инфраструктуру. О примени ЈПП мора постојати политичка воља и консензус. Свест о важности ЈПП сразмерна је степену демократског уређења земље, јачине правне државе и привредних слобода.¹² У пракси јавно-приватно партнерство појављује се у различитим облицима, који се могу на различите начине и по различитим основама класификовати. Једна од основних подела која је присутна и у Зеленој књизи Европске уније јесте она на облике јавно-приватног партнерства уговорне природе и облике јавно-приватног партнерства институционалне природе. Први облици се заснивају искључиво на уговорним односима, а други подразумева сарадњу између јавног и приватног сектора у оквиру засебног тела или институције, ради реализације одређеног пројекта или пружања одређених јавних услуга. Институционални облици ЈПП посебно се сматрају погодним за пружање јавних услуга које су од битне важности за јавни сектор, а где постоји изразита потреба да јавни партнер задржи део контроле и надзора над пружањем тих услуга. Улози, одговорност, обавезе, расподела ризика и управљање таквом институцијом резултат су уговора јавног и приватног партнера. Институционални облик може се успоставити оснивањем нове институције, преузимањем удела и контроле постојеће правне институције од стране приватног партнера у одређеном односу, докапитализацијом и слично. Остварење ових циљева могуће је учешћем домаћих, али што је још извесније, пре свега капиталом страних лица. У овом другом случају јавно-приватно партнерство може се јавити и као још један, алтернативни облик страних улагања и то улагања у јавни сектор са јавним

¹² В. Васиљев, *op.cit.*, стр. 39.

интересом.¹³ Афирмација ових облика финансирања захтева испуњење одређених услова и претпоставки. Ове претпоставке превасходно се тичу стварања одговарајућег регулаторног и институционалног оквира за јавно-приватна партнерства. За приватни сектор је примарно обезбедити да јавни партнер након закључења уговора не задржи широку регулаторну дискрецију којом би мењао услове под којима се добија и реализује ЈПП. Детаљно специфичне одребе које одређују обавезе и права, прецизно утврђени циљеви који се морају постићи, дефинисана правила о промени цена и начина решавања неспоразума, требало би да умање наведени проблем и да, истовремено, обезбеди приватном сектору чврсте елементе за предвиђање и одлучивање.¹⁴ С друге стране, ради се о послу који није без ризика ни за јавног партнера, те се посебна пажња посвећује етапи припреме и уговарања ЈПП пројеката јер они имају смисла само ако обезбеђују економски интерес државе и јавног сектора, односно штите буџет од превеликог оптерећења. Стога је неопходно дефинисати критеријуме за ове пројекте и њихово одобравање. Такође, за сваки пројекат је неопходно утврдити нуди ли могућност партнерства стварну додатну вредност у односу на опцију традиционалног финансирања.¹⁵ Том циљу би требао да служи претходни поступак јавно-приватног партнерства. Додата вредност исказује се дефинисаним уштедама, вишим стандардом услуга или мањом штетом по природну околину. Тек ако се овим путем докажу предности модела ЈПП над традиционалним начином финансирања, требало би дозволити почетак поступка јавног огласа или тендера за избор најбољег приватног партнера. Међутим, и након објављеног конкурса потребно је поново провести анализу и утврдити да ли је алокација ризика предложена огласном документацијом и прихваћена од стране понудиоца, прихватљива за јавни сектор, посебно ако је у етапи преговора или тендерског дијалога дошло до одређених промена. Тек ако и ова анализа понуди доказе предности овог модела, требало би дозволити поступак уговарања и реализације ове врсте пројеката.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Јавно-приватно партнерство дефинисано је у „Греен Папер“ (*Green Paper*), који је Европска Комисија објавила још средином 2004. године. Законодавни водич UNCITRAL-а о приватном финансирању инфраструктурних пројеката из

¹³ Jedan od njih je i npr. Brownfields ulaganja, odnosno neiskorišćene napuštene i zapuštene lokacije i objekti.

¹⁴ Divljak, D., 2008, Javno-privatno partnerstvo i strana ulaganja, Pravni život, Beograd, tematski broj 12/2008, str. 283-284.

¹⁵ Petrović, P., 2010, Kapitalna ulaganja i finansiranje infrastrukture, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 56-59.

2002. године још увек је на снази. Потом, Директива Европског Парламента и Већа о координацији процедура у додели јавних уговора за радове, јавно снабдевање и јавне услуге (*Directive of the European Parliament and of the Council of 31. March 2004. on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts*). Директива за доделу јавних уговора (*Works Directive*) ступила је на снагу крајем 2004. године. Према подацима Светске банке за 2015. годину, законе о ЈПП има 48 земаља у свету.¹⁶ Посредством Европске банке за обнову и развој (ЕБРД), земље централне и источне Европе потписале су 2008. године, учешће у пројекту евалуације постојећих закона о концесијама (*Assessment of Concessions Laws*). Овај документ ЕБРД који анализира законе о концесијама у 28 земаља, пореди их са интернационалним стандардима и препоручује реформе у циљу побољшања законодавног оквира за ЈПП и концесије. Европска комисија је од 2000 – 2009. године усвојила пет докумената у форми водича за примену правила јавних набавки ЕУ у односу на ЈПП. Наводимо их хронолошки:

1. Интерпретативно саопштење Комисије о концесијама у комунитарном праву;¹⁷
2. Зелена књига о ЈПП и комунитарном праву о јавним уговорима и концесијама;
3. Саопштење Комисије Европском парламенту, Већу, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона о ЈПП и комунитарном праву о јавним набавкама и концесијама;¹⁸
4. Интерпретативно саопштење о примени комунитарног права у јавним набавкама и концесијама према ИЈПП;¹⁹
5. Саопштење Комисије Европском парламенту, Већу, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона: мобилисање приватних и јавних инвестиција у циљу опоравка и дугорочних структурних промена: развој ЈПП.²⁰

¹⁶ Интернет: <http://ppp.worldbank.org/public-privatepartnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws#central&europe>, (приступљено 26. 3. 2016.)

¹⁷ Interpretative Communication of the Commission on Concessions under Community law, OJ C, 2000, 121/2.

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the PPP and Community law on Public Procurement and Concessions, 2005, COM(2005) 569.

¹⁹ Interpretative Communication on the application of Community law on public procurement and concessions to IPPP, 2008, C(2007) 6661.

²⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing PPPs, 2009, COM(2009)615.

5) ИЗВОРИ

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing PPPs, 2009, COM(2009)615);
- Димитријевић, П., Менаџмент локалне самоуправе, *Правни живот*, Београд, тематски број 10/2005.
- Дивљак, Д., „Јавно-приватно партнерство и страна улагања“, *Правни живот*, Београд, тематски број 12/2008.
- European Commission, Green Paper, 2004, COM, 327.
- Green Paper, 2013, No.1004, European Commission, COM, 327.
- Linder, S., Rosenau, P.V., *Mapping the Terrain of the Public-Public Policy Partnership, Public-Private Policy, Partnerships*, New York, 2004.
- Миловановић, Д., Управљање јавно-приватним партнерством, *Правни живот*, Београд, бр. 10/2005.
- Петровић, П., *Предузетнички менаџмент*, ПМФ, Нови Сад, 2006.
- Петровић, П., *Капитална улагања и финансирање инфраструктуре*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
- Васиљев, В., *Јавно-приватно партнерство у Европској унији и Србији – развој модела, тржишта и законског оквира*, Докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, 2015. http://www.fpn.bg.ac.rs/arhiva/sites/default/files/docs/vladimir_vasiljev_disertacija_fpn.pdf

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Уговорни облици јавно-приватног партнерства су предмет посебне пажње праксе и правног регулисања. Они обухватају мноштво модела, са присутним варијацијама, који се међусобно разликују не само по својој правној садржини, већ и по времену настанка, степену и расподели ризика, степену примене у пословној пракси. Први модел, често називан „концесијским моделом“, најчешће у форми *VOT* посла (*Bulit Operate Transfer*), као преовлађујућа форма партнерства карактерише се директном везом која постоји између приватног партнера и крајњег корисника. Наиме, приватни партнер пружа непосредну услугу крајњим корисницима, али под контролом јавног партнера. Друго обележје огледа се у накнади за концесионара, која се састоји од такси наметнутих крајњим корисницима услуга и, евентуално, од субвенција државе. Пример за концесијски модел су тзв. „комерцијални“ пројекти као што су студентски домови, базени и слично, али и инфраструктурни пројекти, системи водоснабдевања, путеви и железнице. Други карактеристичан модел

уговорног облика јавно-приватног партнерства познат под називом правно финансирање пројеката, такође је нашао своју примену.²¹ Овај модел разликује се од класичних концесијских модела по томе што приватни партнер финансира, изводи, одржава и руководи инфраструктурним објектом за потребе јавног партнера, те своју улогу наплаћује директно од њега, а да нема непосредне везе с крајњим корисницима, и све према строго дефинисаним стандардима услуга и механизма плаћања. Осим ових модела пракса и документи Европске комисије познају и друге моделе, као што су уговор о управљању и заједничка улагања. Уговори о управљању подразумевају и тзв. *outsourcing* услуге, тј. уговоре у којима приватни сектор преузима пружање одређених услуга у име јавног сектора или за њега. Заједничка улагања је такав модел који подразумева оснивање заједничке институције јавног и приватног сектора ради реализације одређеног јавног пројекта или пружања одређених јавних услуга. У нашем праву, суштински, област јавно-приватног партнерства делимично је правно регулисана и то само тзв. концесијски модел тог партнерства, тј. његова ВОТ варијанта. И поред неких недостатака, законодавство о страним улагањима и концесијама, која регулишу ове послове, успешно омогућавају реализацију страних улагања за изградњу инфраструктурних објеката форми ВОТ посла, те у том делу не постоје законске препреке укључивања страног приватног партнера у јавно-приватном партнерству. Концепцијски, законом би недвосмислено требало омогућити и страним лицима улагање у јавном сектору, те да отклони правне и друге препреке у њиховој примени, како би у потпуности дошле до изражаја користи које ови модели могу понудити. Законом би требало, начелно, експлицитно искључити примену свих правних правила који онемогућавају реализацију ових пројеката, као што је учињено у већини чланица Европске уније. У правну регулативу из ове области, битно је увести и одговарајуће механизме како би се смањила могућност за корупцију. Непредвиђени и нефер поступци смањују прихватљивост и интерес многих приватних инвеститора. Стога треба посветити посебну пажњу поступку избора приватног партнера и могућностима за тзв. тендерски дијалог код посебно сложених пројеката. Новим законским правилима из ове области потребно је креирати одговарајући пратећи институционални систем који би имао за циљ да обезбеди даљи развој модела јавно-приватног партнерства, али да оствари надзор над поступком избора приватног партнера и давања понуда, уговарања и реализације уговореног пројекта, као што то указује преовладајуће компаративно искуство, са разрађеним системом учешћа државних органа, националне развојно-финансијске агенције и саветодавних тела. С обзиром на карактер уговорних страна и природу односа који заснивају путем јавно-

²¹ *Private Finance Initiative* (PFI), најчешће се користи за изградњу школа, болница, казних завода, зграде за потребе Владе, комуналне инфраструктуре и сл.

приватног партнерства, посебну пажњу при регулисању ове материје треба посветити умањењу ризика и обезбеђењу правне сигурности учесника овог посла. Ипак, овај модел коришћења приватних финансијских и људских ресурса и даље је на самом почетку. Главни разлози извиру из страха од непознатог и повећане вероватноће прављења грешака за кључна лица, незадовољавајућег знања и искуства, као и последица лоше приватизације, те се тражи оптимално решење за све проблеме који отежавају функционисање јавног сектора. Осим тога, недостатак знања и искуства иницира почетне неуспехе, укључујући и страх од корупције. Надаље, уместо смањивања државне активности у корист приватне иницијативе, успешно партнерство институционализује аранжмане сарадње, где су разлике између сектора нејасне. Међутим, ово не би требало да обухвата потпуно преношење одговорности на приватни сектор за креирање и спровођење ефикасне пословне политике као саставног дела стратегије дугорочнијег развоја. Дух предузетништва, с малим закашњењем, ушао је и у пројекте јавно-приватног партнерства. При процењивању резултата овог партнерства, могуће је обратити пажњу на следеће аспекте: (1) начин на који експеримент и искуства партнерства утичу на трошкове и квалитет обављања услуге; (2) утицај на равноправност; (3) утицај на доступност услуге; (4) на учешће грађана и демократије у политичком процесу.²² Потом, поставља се питање да ли ова врста пројеката смањује државну регулативу али и које су импликације на одговорност. Углавном, подразумева се да не постоје разлози да се унапред (без одговарајућих доказа) сматра да је приватни сектор, јавни сектор или јавно-приватно партнерство супериорније у односу на друге, него је битно који модел задовољава потребе на оптималан начин. Међутим, резултати ефикасности, било ког од ова три модела може варирати, у зависности од области друштвеног живота, односно домена њихове примене.

²² Petrović, P., 2006, *Preduzetnički menadžment*, PMF, Novi Sad, str. 112.

УДК: 338.45.01(4-672EU:73)
338.45.01(4-672EU:510)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 118–137
Изворни научни рад

ЕКОНОМСКЕ ОСНОВЕ НАДОЛАЗЕЊЕГ МУЛТИЛАТЕРАЛИЗМА: ТРЕНД РЕЛАТИВНОГ ОПАДАЊА ЕУ У ОДНОСУ НА САД И КИНУ

др Горан НИКОЛИЋ
др Предраг ПЕТРОВИЋ¹

ABSTRACT

Two interest rate rises in three months by the Federal Reserve, higher manufacturing purchasing managers' indices, stronger activity in the Chinese property market and falling unemployment rates in the developed world are all indicators of a likely acceleration in economic growth this year. Higher oil prices, together with wage pressures in the US, are contributing to a welcome increase in inflation and inflation expectations. Average inflation is also picking up in the euro area, to about 1.7 percent in 2017 from 0.2 last year, partly reflecting base effects from energy and food prices. Aggregate growth in the EU is likely to be fractionally slower in 2017 than in 2016, owing to weaker performances in Germany, Spain and the UK, while China's expansion continues to be fuelled by ever-increasing levels of debt. There are real prospects that the very slow growth in the EU (and the euro area), which lasts nine years, set out the medium and long-term. Problems for EU countries began a long time ago; since 1975 the EU has a 1 percentage point lower than the US average growth. According to the IMF, the share of EU in global GDP has been steadily falling since 2000 (when it was 1/3) and after 1/4 share in 2013 will fall to 1/5 in 2018. The key problem of the EU, and the euro area, is a decline in the competitiveness of its industry, to the benefit of East Asia, above all China. The importance of the EU as an investor has also been decreasing since the beginning of the crisis, and the same is the case with the participation of the EU in the world's exports, which drops from 18% in 2000 to an estimated 14% of 2016. In addition, further political fragmentation of Europe is likely, with parties of the traditional centre-left and centre-right struggling to gain enough support to govern effectively.

Key words: EU, Eurozone, 2017 GDP, industry, growth, relative decline.

¹ Институт за европске студије, Београд, Е-маил: goranvnikolic@gmail.com;
Институт друштвених наука, Београд.

1) УВОД

Прелиминарна (сезонски прилагођена) процена међугодишњег раста БДП у првом кварталу 2017. за Еврозону износи 1,7% (1,9% за ЕУ28).² Будући да је просечна стопа раста 2007–2016. износила тек 0,37%. БДП Еврозоне, за читавих девет година је тек за 3,4% виши него 2007. (а ЕУ за 4,7%). Индустриска производња (календарски и сезонски прилагођена) у фебруару 2017. у Еврозони још увек је око 7% мања него истог месеца пре девет година.³ Грађевински сектор Еврозоне у фебруару 2017. већи је за 7,1% међугодишње (код ЕУ за 5,2%), али пад у односу на фебруар 2008. још увек износи чак четвртину.⁴ Стопа запослености особа од 20 до 64 године у ЕУ достигла је 71% у 2016. и тек се практично изједначила са нивоом из 2008.⁵ У марту 2017. сезонски прилагођена стопа незапослености износила је 9,5% у Еврозони (а била је 10,2% годину дана раније) и 8% у ЕУ. И поред знатног поправљања стања још увек није достигнут (релативно низак) ниво из 2008, односно по стопи незапослености 'Еврозона је у априлу 2009, а ЕУ у јануару 2009'.⁶ Вредност трговине на мало у марту 2017. међугодишње је порастао 2,3% у Еврозони (и 2,5% у ЕУ), али је у односу на исти месец девет година раније тек непуних 4% већи (за Еврозону), односно за 6% посматрајући 'ЕУ 28'.⁷ Сви ови рецентни показатељи указују на практичну стагнацију ЕУ (и Еврозоне) последњих девет година. Поред тога, имајући у виду да 'остатак света' има много боље резултате, јасно је да се ради о убрзању тренда релативног опадања ЕУ, који траје већ неколико деценија.

2) СТАЊЕ ГЛОБАЛНЕ ПРИВРЕДЕ: НАЈНОВИЈЕ ПРОЦЕНЕ

После релативно спорог глобалног економског раста 2016. године ММФ (2017) очекује убрзање 2017. и 2018, посебно у земљама у развоју. Раст у Еврозони биће скромних 1,6% у 2017–2018 (у Италији тек 0,7% и 08%), у САД

² Интернет: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8009160/2-03052017-AP-EN.pdf/a1d315bd-e14b-408e-8623-d2c3786d7cf7>

³ Интернет: ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7970689/4-11042017-AP-EN.pdf/753c6865-e7e2-40ac-bf6f-7635bab10619

⁴ Интернет: ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7992111/4-20042017-AP-EN.pdf/1cdc48c8-7bc5-4416-8906-6860b0f420f4

⁵ Интернет: ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7997105/3-25042017-BP-EN.pdf/377b4834-5a19-42f4-8a2d-36e133ed887d

⁶ Интернет: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8002525/3-02052017-AP-EN.pdf/94b69232-83a9-4011-8c85-1d4311215619>

⁷ Интернет: ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8009959/4-04052017-AP-EN.pdf/6bfd36d-d6ac-442f-a4f5-35e690c7c464

2,3% и 2,5%, у Јапану 0,8% и 0,5%, Русији по 1,4%, у Кини 6,6% и 6%, у Индији 7,2% и 7,7%, те Бразилу 0,2% и 1,5%. Охрабрују пројектовани фискални стимуланси у САД и Кини. Дугорочне каматне стопе су знатно порасле од августа (у САД за 1пп). Главни негативни ризици су политика Трампа, тј. његове глобалне последице, пре свега евентуални раст протекционизма (раст ограничења глобалне трговине и миграција успорава раст продуктивности и ГДП). Поред тога, опасност је и раст популизма и криза ЕУ, могуће 'затезање' у глобалним финансијским условима, евентуално знатније успоравање у Кини, те повећане геополитичке тензије. У складу са априлском пројекцијом ЕИУ (2017) глобални економски раст у 2017. ће се убрзати. У складу са *The Economist Intelligence Unit* просечна цена нафте (Брент) биће 56 долара за барел у 2017, те 60 долара у 2018. Глобална инфлација убрзаће на 4,5%, после 3,8% у 2016. Евро би требало констатно да јача према долару у наредном петогодишту, са просечних 1,05 долара за јединицу монете Еврозоне 2016, на 1,08 2018, те 1,17 долара за евро 2021.

Табела 1. Раст и пројекције стопа раста главних глобалних макроекономских показатеља 2012–21.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Раст глобалног БДП (ППП)	3.4	3.4	3.5	3.3	3.0	3.4	3.2	3.0	3.5	3.6
Раст глобалног БДП (по тржишним курсевима)	2.3	2.4	2.6	2.7	2.2	2.6	2.4	2.1	2.6	2.7
Светска инфлација (%)	4	3.8	3.6	3.2	3.8	4.5	3.9	3.3	3.1	3.0
Раст светске робне трговине	3.5	3.9	4.3	2.8	1.9	2.9	2.7	2.2	3.0	3.3

Извор: *The Economist Intelligence Unit*, 2017. (April 19th 2017) <http://gfs.eiu.com/Article.aspx?articleType=gef&articleId=305331214&secID=0>

Велики глобални проблем је висока стопа задужености, за шта нема лаког решења.⁸ Још значајнији проблем за светску привреду је снажно глобално

⁸ Постоји неколико начина решавања високе задужености на глобалном нивоу. *Carmene Reinhart* указује да се реструктурирање јавних дугова после Првог светског рата десило добрим делом преко дифолта, и то од преко 25% ГДП тих земаља (Британија, Француска, Белгија, док је само Финска вратила дугове). Финансијска репресија данас се врши преко нултих или негативних реалних камата, а исто је било и 1945–60. Генерално начини за решавање проблема високих дугова су отпис (нпр. отпис НПЛ), репрограма, инфлација, негативне реалне камате, раст ГДП. У пракси данас имамо 'haircuts', што је у преводу

успоравање продуктивности, које је по свему судећи структурног карактера. Наиме, успоравање продуктивности на глобалном нивоу почело је од 1980-их. Од тада само 0,5% раст просечно (а чак 2% од 1950–80). Кључни разлог је успоравање иновација и успоравање дифузије иновација, упркос расту протока људи. Слично је и у земљама у развоју (ЗУР), где процес конвергенције у последње четири деценије није био датост већ је зависио од спровођених економских политика у ЗУР, а очекује да ће бити још теже одржати значајно бржи привредни раст у ЗУР у односу на развијене земље. ММФ (2017) прогнозира скроман опоравак у евро зони 2017–2018. Раст ће бити подстакнут благо експанзивном фискалном политиком, побољшаним финансијским условима, слабим евром, те *'spillover'* ефектом услед вероватног фискалног стимуланса у САД (остаје ризик политичке неизвесности). Средњорочни изгледи за еврозону остају релативно слаби, на шта утиче очекивани спор раст продуктивности, негативни демографски трендови, те у неким земљама нерешени проблеми јавног и приватног дуга, са високим нивоом тешко наплативих кредита. Очекивани просечни раст БДП за период 2017–2022. износи скромних 1,6%. Када је у питању тренд раста БДП Еврозоне пројекције ЕИУ (2017) су благо песимистичније будући да се предвиђа да ће се пораст БДП од 2016–2019. сваке године успоравати за један промил. Пројекције ММФ указују да ће стопа инвестиција незнатно расти у раздобљу 2017–2022. (на 20,9% БДП), да ће раст волумена извоза и увоза просечно износити око 4%, док ће се незапосленост на нивоу Еврозоне благо смањивати и достићи 8,1% 2022. Раст у Немачкој, која је највећа економија Еврозоне, остаће стабилан са просеком од 1,5% у 2017–2021, захваљујући и помаку немачке привреде у правцу већих инвестиција и приватне потрошње. Флеш процена ЕУРОСТАТ-а указује да ће међугодишња инфлација у априлу 2017. порастати на 1,9%⁹ са мартовских 1,5%. Просечна инфлација ће тек постепено прићи циљу ЕЦБ, и то 2022, када ће достићи 1,9%, док ће базна инфлација остати ниска. Реалистично је да ће ЕЦБ наставити да води изузетно експанзивну монетарну политику, са политиком каматних стопа око или испод нуле. Поред тога, наставиће се програм обилног рефинансирања у циљу подстицања банака да позајмљују више новца, уз наставак куповине обвезница у вредности од 80 милијарди евра месечно (са смањивањем тог износа тек од 2018). ЕЦБ неће битније мењати базну камату пре 2021.¹⁰ У неким деловима Европе, циклични опоравак

лагано обезвређивање јавних дугова, где велику улогу играју ЦБ преко лабавих монетарних политика (QE), одржавања ниских камата, а назире се и појачана улога фискалне политике у САД, а то већ ради Кина. Да није било интервенција ЦБ криза би била много оштрија, нпр. пад ГДП Индонезије 1997–98 износио је чак 15%.

⁹ Интернет: ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8008510/2-28042017-BP-EN.pdf/f99d6146-b315-4c55-91f7-02c360362809

¹⁰ Интернет: <http://gfs.eiu.com/Article.aspx?articleType=rf&articleid=285220012&secId=8>

производње, запослености и инфлације остаће непотпун услед великог терета ненаплативих кредита. У одсуству више заједничких напора да се очисте биланси, односно консолидује банкарски систем, те покрену реформе за повећање продуктивности, ове економије суочаваће се са ниском инфлацијом и недовољним инвестицијама. Ово, поред осталог, указује на ургентност структурних реформи, док би ЕЦБ требало да одржи експанзивну монетарну политику, будући да значајан број економија еврозоне функционише испод свог потенцијала. Дакле, приоритети су: убрзати унапређење биланса банака, тј. решење проблема неквалитетних кредита; увођење заједничког осигурања депозита, односно банкарске уније; донети програме за заједничке ефикасније фискалне мере; увести већу централизацију инвестиција у јавну инфраструктуру, што ће ублажити проблеме мањка тражње; наставити реформе на тржишту рада неопходне за подстицање пословне динамике и подизање стопе учешћа радне снаге, укључујући и имигранте.

Табела 2. Основни макроекономски показатељи Еврозоне
(са пројекцијама до 2022)

	1999	2008	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Раст ГДП	3.0	0.4	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5
ГДП текући \$, милијарде	7,125	14,178	11,879	11,729	12,044	12,422	12,822	13,192	13,615
стопа инвестиција	22.8	23.6	19.9	20.0	20.2	20.3	20.5	20.7	20.9
стопа националне штедње	23.3	22.9	23.9	23.7	23.9	24.0	24.2	24.3	24.4
инфлација, просечна годишња	1.2	3.3	0.2	1.7	1.5	1.6	1.8	1.9	1.9
раст волумена увоза роба и услуга	7.4	0.3	4.0	4.1	4.1	4.2	4.2	4.1	4.1
раст волумена извоза роба и услуга	5.3	0.6	2.9	3.9	3.9	4.0	4.0	3.9	3.9
незапосленост, стопа	9.8	7.6	10.0	9.4	9.1	8.8	8.5	8.3	8.1
запосленост (2005=100)	93.7	104.7	104.7	105.9	106.8	/	/	/	/
Фискални приходи, % ГДП	45.9	44.4	46.3	46.3	46.3	46.2	46.2	46.2	46.2

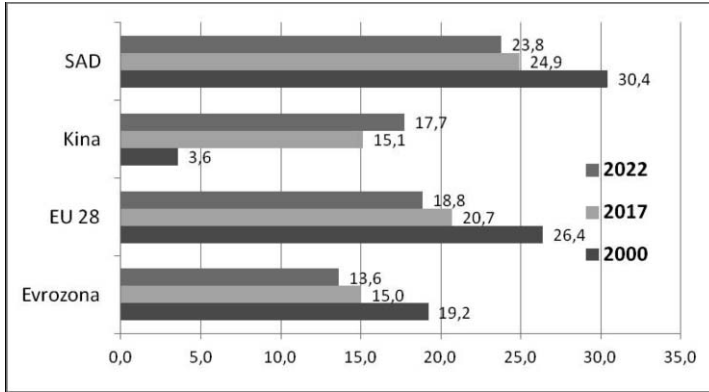
	1999	2008	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Фискални расходи, % ГДП	47.4	46.6	48.0	47.8	47.4	47.0	46.8	46.6	46.4
Бруто јавни дуг, % ГДП	70.4	68.6	91.3	90.1	88.6	86.6	84.5	82.2	79.9
ПБ (\$, милијарде)	-138.6	-172.9	399.8	347.2	355.8	368.4	378.4	379.3	379.6
ПБ, % ГДП	-1.9	-1.2	3.4	3.0	3.0	3.0	3.0	2.9	2.8

Извор: ММФ, Април 2017. (online база података)

Размере релативног привредног опадања ЕУ

Оно што је обесхрабрујуће да су изгледи да се релативно спор раст у ЕУ и Еврозони, који траје више од осам година, настави средњорочно и дугорочно. Иначе, проблеми за земље ЕУ, почели су доста давно, већ од 1975. ЕУ 15 има за 1 пп нижи просечни раст од САД, што указује на почетак дивергенције. Удео БДП ЕУ у глобалном БДП константно пада од 2000. (када је износио равно трећину) и после четвртинског удела 2013. пашће на петину 2018, што се може видети на Графикону 1. Неразборито и ултра јефтино кредитирање од почетка 21. века годинама је прикривало слабост, односно смањењу конкуритивност европске индустрије, али је с почетком кризе дошло до изражаја. Кључни проблем ЕУ и Еврозоне је опадање конкуритивности њене индустрије, и то у корист источне Азије, пре свих Кине. Већина земаља ЕУ има високе јавне дугове и велике фискалне дефиците, али основна ствар која разликује економије које су у тешкој кризи од осталих привреда ЕУ јесте висина спољнотрговинског (или тачније платнобилансног) дефицита, где 'предњаче' периферне земље Еврозоне. Значај ЕУ као инвеститора, такође, опада од почетка кризе, а исти случај је и са учешћем ЕУ у глобалној трговини (односно светском робном извозу), које опада са 18% за 2000. на процењених 14% за 2016. Поред тога, криза сувереног дуга натерала је европске земље да мењају начине функционисања токова новца и такође, макар само симболички, умањила углед ЕУ као пожељног модела изградње наднационалног система.

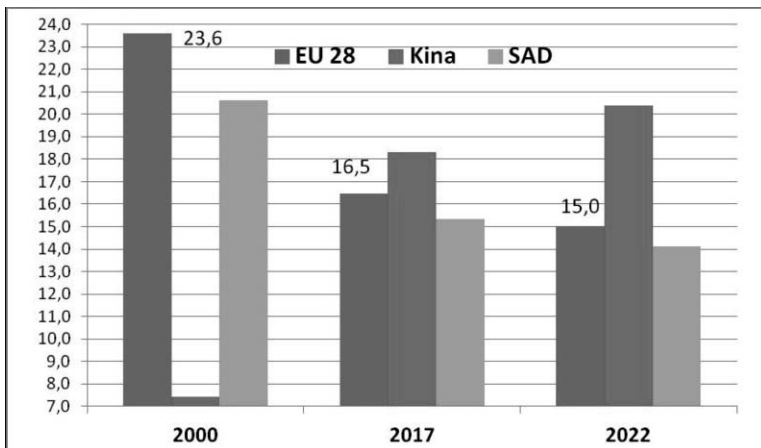
Графикон 1. Удео Евроzone, ЕУ 28, САД и Кине у глобалном БДП по тржишним курсевима



Извор: ММФ, 2017. (online база података).

Процењени БДП по куповној моћи ЕУ, који износи 20.745 милиона долара или 16,5% светског БДП, нижи од кинеског (18,3%) и тек нешто виши од америчког (15,4%). Садашње чланице ЕУ-28 учествовале су са 30% у укупном светском БДП по куповној моћи, који ће 2022. бити тачно преполовљен. Оно што се може очекивати наредних година, имајући у виду трендове, је да ће се разлика у корист Кине повећавати, док ће САД престићи ЕУ (и ако рачунумо Британију као њен саставни део, што ће и бити до марта 2019) због нешто виших стопа раста.

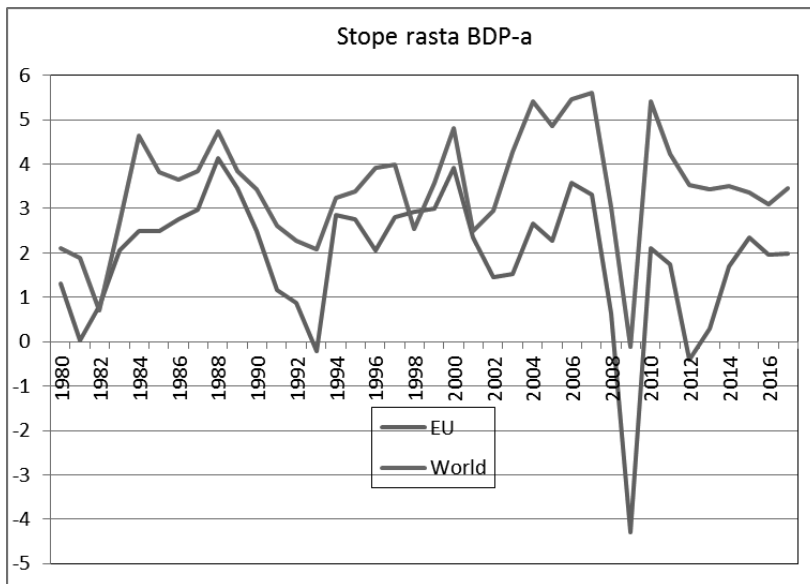
Графикон 2. Удео ЕУ 28, САД и Кине у глобалном БДП по куповној моћи



Извор: ММФ, 2017. (online база података)

Наравно, главни разлог релативног опадања ЕУ су ниже просечне стопе привредног раста у односу на светски просек или пак у односу на главне конкуренте. На Графикону 3 може се видети да последње скоро четири деценије земље ЕУ које данас чине ЕУ 28 практично константно бележе ниже стопе раста од остатка света (а посебно од земаља као што је Кина).

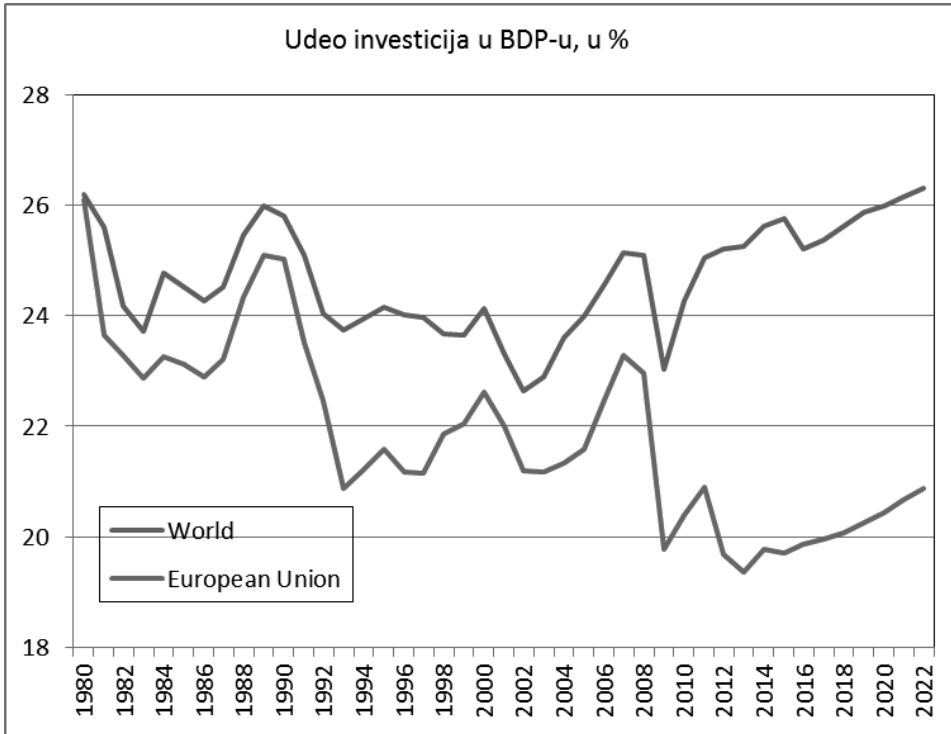
Графикон 3. Стопе економског раста ЕУ и света 1980–2016.



Извор: WEO Database, Април 2017; Мирослав Здравковић, Опадање релативног значаја ЕУ у светској економији (производња, инвестиције и трговина). *Култура полиса*, 2017.

Индикативан је пример Јапана, који је већ три деценије у “замци ликвидности”, јер је монетарна политика (која је експанзивна) неспособна да утиче на економски опоравак. ЕУ се од Велике рецесије налази у сличној ситуацији. Обим производње прерађивачке индустрије у ЕУ био је у 2016. за 1,2% мањи у односу на 2008. У односу на 1990. раст прерађивачке индустрије ЕУ износи скромних 22,7%, док раст у периоду 2000–2016. износи тек 9,7%. ЕУ је имала просечну стопу инвестирања у односу на светски ниво 1980, а потом следи пад, који је убрзан са Великом рецесијом, што се може видети на Графикону 4. Док је 2008. удео инвестиција у БДП у ЕУ био је за 2,1 процентних поена нижи од светског просека, а нови пад удела инвестиција на мање од 20% БДП у ЕУ у 2012. утицао је да се разлика повећа на 5,5 процентних поена. Судаћи по тренду, 2017. биће шеста година за редом у којој је стопа инвестиција у ЕУ мања од 20%.

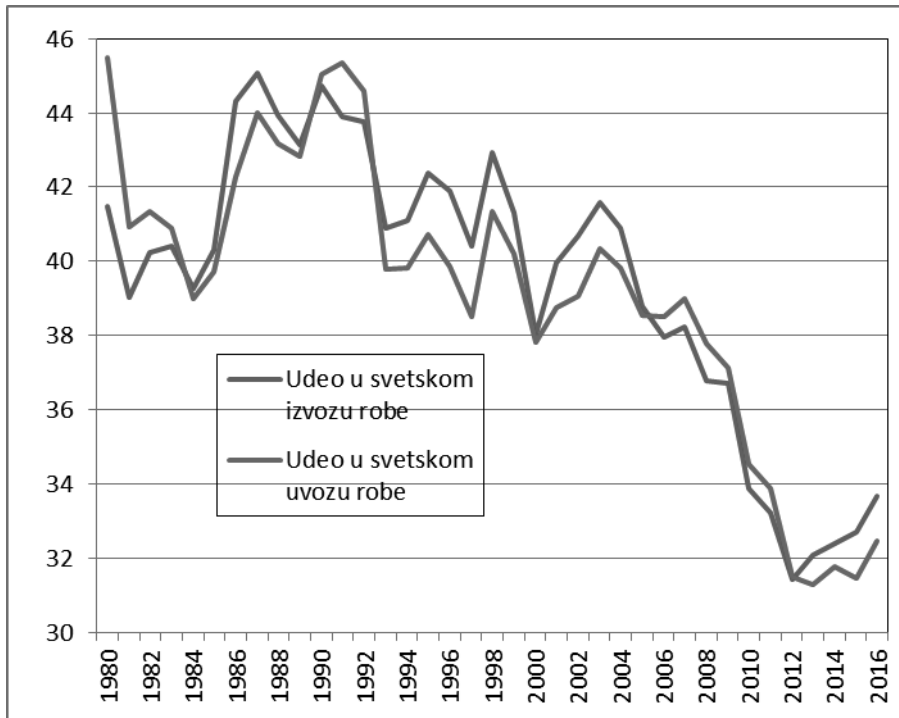
Графикон 4. Удео инвестиција у БДП: ЕУ и просек за свет 1980–2022.



Извор: WEO Database, Април 2017; Мирослав Здравковић, Опadaње релативног значаја ЕУ у светској економији (производња, инвестиције и трговина). *Култура полиса*, 2017.

ЕУ је смањила и свој удео у светској трговини робом и услугама. Ипак, и сада је њен удео у светској трговини двоструко већи од удела у светском БДП, што је последица високог степена међусобне интеграције земаља чланица, а што је и један од основних (почетних) мотива њеног постојања: остваривање економије обима домаћих компанија, на већем заједничком тржишту од домаћег, и заједничка заштита од конкуренције компанија које не производе у ЕУ. Удео ЕУ у светском робном извозу смањен је са 41,5% за 1980. на 33,7% за 2015, док је удео у светском робном увозу смањен са 45,5% у 1980. на 32,5% за 2015. Удео ЕУ у светском извозу услуга смањен је са 54% у 1980. на 42,8% у 2015, а у увозу услуга са 42,2% у 1980. на 37,5% 2015. Пад релативног значаја ЕУ у светском извозу биће настављен и у наредним годинама, а услед спорог опоравка производње и ниске стопе инвестиција.

Графикон 5. Удео ЕУ у светском робном извозу и увозу



Извор: UNCTAD Database; Мирослав Здравковић, Опadaње релативног значаја ЕУ у светској економији (производња, инвестиције и трговина). *Култура полица*, 2017.

На крају, када је у питању спољна трговина, након скоро седам деценија двоструко бржег раста трговине од ГДП, неубичајен је тренд да је повећање волумена светске размене почевши од 2015. скоро идентично расту глобалне привреде (нпр. пораст од 1,6% у 2016, 2,6% у 2017, 2,4% у 2018, те 2% у 2019).¹¹ Спор глобални економски раст је и узрок и последица успоравања.

¹¹ Током 1990-их, глобална трговина порасла је више него дупло брже од глобалне економије, ЕУ је интензивирала интеграције, Кина је постала фабрика света, царине су смањиване, транспортни трошкови су падали. Данас, ниске царине и трошкови транспорта не могу се више много смањити, улога Кине у глобалној економији се мења јер њен индустријски сектор почиње у већој мери да увозне компоненте мења домаћим, што смањује увоз. Нпр. по ММФ удео увозних компоненти у Кини пао је на 35% 2015. у односу на 60% 1990. Повећање глобалног раста за 1% повећавало је обим трговине за 2,5% у 1990-им, док је у последњих неколико година исти раст био повезана са растом трговине од само 0,7%.

Смањена потрошња и инвестиције успорили су међународну трговину која успорава раст. Постоје знаци да успоравање постаје структурно. Развијене земље као да се повлаче из глобализације (и најновија рунда глобалних трговинских преговора у оквиру WTO завршавала се неуспехом). Транс-Пацифик партнерство такође је пропало. Британија ће до марта 2019. напустити ЕУ. Од 2008. успостављено је више од 2.100 нових трговинских ограничења. Редак изузетак од ових неповољних трендова је то што су ЕУ и Канада потписале нови трговински споразум. Треба додати да се ситуација за просечног грађанина Евроzone погоршала и услед тога што је део националног дохотка који се исплаћује радницима у паду од 1980-их. Овај тренд је генерисан напретком у технологији и глобалним интеграцијама (удео прихода од рада опада када плате расту спорије од продуктивности, а резултат је да већи део додатног приноса иде ка капиталу. Пошто капитал има тенденцију да буде концентрисан у горњим крајевима дистрибуције дохотка, то повећава шансе да се подигне неједнакост прихода, што погађа огромну већину популације.

3) ГДЕ ЈЕ ДАНАС ЕУ?

Упркос економском опоравку током 2016. и почетком 2017. године Евроzone је и даље крхка, неосигурана од ризика нове кризе, те рањива на асиметричне циклусе. То значи да сваки пут када се деси следећа криза, постоји опасност да ће инвеститори побећи из фискално слабијих земаља према фискално јачим (добитак сваке земље ће подразумевати губитак друге, што ће поткопати сарадњу у Евроzone и бити гориво политичких тензија). Ипак, реформе које су спроведене у одговору на последњу кризу побољшале су ситуацију на агрегатном нивоу, али нису решене темељне асиметрије у Евроzone. Основне фискалне позиције се и даље се разликују, упркос свим напорима да се постигне фискална конвергенција кроз дефинисана правила. Додатно, реформе финансијског сектора у последњих неколико година, иако значајне, нису дале адекватна решења за постојеће проблеме. Европска банкарска унија, која делимично функционише, још увек се неадекватно бави једним од главних канала, а то су домаће банке, преко којих је јавни дуг нагомилан током последње кризе. Финансијски надзор постављен је на нивоу ЕУ, док су спасилачки пакети влада (*bail-out*) замењени поверилачким спасилачким пакетима (*bail-in*). Међутим, ништа од овога неће отклонити потребу за 'спасилачке пакете' из јавних финансија у евентуалној следећој кризи. Истовремено, нови инструменти за управљање кризама на нивоу ЕУ имају очигледна ограничења. Са кредитним капацитетом од само 500 милијарди евра ЕСМ (*European Stability Mechanism*), вероватно неће бити адекватан. Алтернативна опција била би активирање ОМТ програма ЕЦБ (*Outright Monetary Transactions*), где би ЕЦБ куповала обвезнице држава

чланица Еврозоне на секундарном тржишту.¹² Будући да је, као и ЕСМ, он условљен, у случају кризе биће тешко ублажити тензије између поверилаца и дужника. Чак и други круг програма куповине државних обвезница (*Public Sector Purchase Program*) од стране ЕЦБ неће бити довољан да се реше европске (фискалне и економске) асиметрије. Наиме, ЕЦБ заједно с националним централним банкама купује владине обвезнице у односу на удео сваке земље у капиталу ЕЦБ, те *Public Sector Purchase Program* не може бити привилегија земље која је под ударом кризе. Дакле, земље са високим дугом имају ограничену способност да предузму про-активну политику фискалних стимуланса. На врхунцу последње кризе, неке државе су морале да преко 5% њиховог БДП усмере на плаћање камате на дуг (и након што су каматне стопе пале, земље са високим дуговима су 2016. у просеку 3–4% БДП усмеравале на плаћања камата). Истина, већина ових држава нису несолвентне, али им дуг ограничава способност да генеришу економски раст у добрим временима, и представља тешку обавезу у временима кризе. Реструктурирање формалних дугова се често види као алтернатива неефикасним наднационалним и националним фискалним оквирима. У овом сценарију, тржишни надзор заменио би политички надзор. Ипак, увођење програма реструктурирања дуга уплашило би инвеститоре, чиме би се учинило више штете него користи. *Public Sector Purchase Program*, како је тренутно изграђен, омогућава репатријацију камата на обвезнице купљене од стране ЕЦБ и националних централних банака. Али, уштеде на каматама су скромне јер је ЕЦБ формално ограничена будући да може да купи лимитиран износ државног дуга сваке земље. Укидање овог ограничења ублажило би проблем фискалних оптерећења у неким земљама ЕУ. У међувремену, ЕЦБ би требало да играју другачију и дистанцирају улогу него тренутно. Европска комисија, или чак потпуно нове институције, требало би да осигурају да штедња, тј. акумулација иде ка најпродуктивнијим инвестиционим пројектима у свакој земљи.¹³ Од 2007. до 2015. просечни јавни дуг, као удео у БДП у 19 чланица Еврозоне порастао је са 65% на скоро неодрживих 90%, док је просечни годишњи раст БДП стагнирао у истом раздобљу. Економске политике европских влада у овом периоду практично су истиснуле структурне реформе. Показало се да су земље ЕУ које су брзо расле оне које су избегавале преузимање великих јавних дугова (Пољска, Шведска, Естонија, Летонија, Литванија и Словачка). Међу земљама Еврозоне погођених кризом, Ирска је остварила највеће смањење јавних расхода и дуга и имала најјачи опоравак. Ово указује на то да економски проблеми у Европи не

¹² ОМТ је најављен у септембру 2012, никада није примењен, а и политички би га било тешко имплементирати.

¹³ Benedicte Marzinotto, "The Eurozone is Still Vulnerable", Project-Syndicate, 2017, Интернет: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-still-vulnerable-fiscal-asymmetries-by-benedicte-marzinotto-2017-03>

произилазе из неадекватне тражње, већ из лошег функционисања тржишта, превеликих фискалних оптерећења, строге регулације и релативно лошег образовања. Према *Aslund*, земље ЕУ стога треба да се фокусирају на решавање ових стварних проблема, а пре свега да зауздају јавну потрошњу, која просечно износи 47% БДП у ЕУ, док је просек 37–38% БДП за остале развијене земље.¹⁴ Тако висок удео јавне потрошње одражава трошкове земаља ЕУ (субвенције, социјални трансфери, државна управа). Средства би се преусмерила на обарање пореза на рад, као што је то урадило неколико источноевропских земаља. Поред тога, државе као Британија и Немачка постигле су ниску незапосленост захваљујући дерегулацији тржишта рада и шире стручне обуке. На крају, ЕУ треба да оптимизује своје тржиште услуга и отвори дигитално тржиште тако да она функционишу као јединствено тржиште за робу *Aslund*. То указује да би ЕУ могла подићи раст ГДП за 1 п.п. ако предузме свеобухватне структурне реформе, што се ипак чини прилично оптимистичним сценаријом. Тренутно, криза земаља Еврозоне далеко је мање опасна него током 2010–2013; поред осталог пет милиона радних места креирано је између 2014. и 2017. Ипак, банкарска унија на нивоу ЕУ остаје непотпуна, грчки и италијански банкарски сектор су пред изазовима, док би и евентуални накнадни потреси и даље могли да угрозе стабилност ЕУ и чак заједничку валуту. Европски лидери треба да искористе прилику након избора крајем ове године да наставе амбициозније, али прагматичније, реформе. Ипак, иако је 'Европски Семестар' створио широк оквир за координацију није делотворно побољшана конкурентност, раст, или запошљавање у многим земљама ЕУ. Инвестиције су и даље сувише ниске, посебно у земљама јаче погођеним кризом. "Јункер план" за циљане инвестиције широм ЕУ може бити само део решења. Свакако, ови економски проблеми ће, пре свега, захтевати решења на националном нивоу. Одобрене реформе Еврозоне спроводе се сувише споро, док додатне структурне реформе нису у плану. У оквиру ЕУ, владе са већом фискалном слободом треба да повећају јавну потрошњу. Наравно, будући да су националне владе политички одговорне својим грађанима, они често немају подстицај да повећају сарадњу на нивоу ЕУ, што кочи даље ЕМУ реформе. У недавној 'Белој књизи' о будућности Европе, ЕК намерава да понуди додатне предлоге за ЕМУ реформе. Јасно је да Еврозони треба боља координација како би осигурала своју дугорочну одрживост. Иницијатива мора доћи из Француске и Немачке. Француско-немачки предлог треба да омогући више фискалне флексибилности, али у строжим оквирима. ЕМУ би требало да има "златно правило" за јавне и друштвене инвестиције, са јасном дефиницијом таквих пројеката и механизам за процену њихове оправданости. У замену за већу

¹⁴ Anders Aslund, "Europe's Other Populist Problem". Project-Syndicate, 2017, Интернет: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-economic-populism-by-anders-aslund-2017-04>

флексибилност када је у питању јавна потрошња, фискална правила треба применити строжије, уз евентуално коришћење санкција. Друго, предлог треба да подразумева тзв. *reform-and-investment agreements* (RIAs), и то између појединих земаља чланица и Европског савета.¹⁵ Подстицање раста захтева улагања и финансирање треба да буде условљено оствареним помацима, што би повећало дисциплину али и солидарност. Такве реформе омогућиле би виши раст који би био од користи свим земљама Еврозоне. Коначно, додатни фискални капацитет биће потребан да би се подржала РИА, и то оним земљама Еврозоне којима недостају буџетска средства. Механизам европске стабилности могао би пружити та средства. Са јачим ЕМУ, ЕУ би могла да остане отворена, и да такође пружи већу заштиту за своје грађане. Осим тога, овај план оставља значајну моћ доношења одлука на националном нивоу, чак и када се подстиче сарадњу унутар Еврозоне и заснива се на постојећим одредбама управљања. Овај план представљао би значајан први корак ка суштинским реформама касније, јер ће дубљи пројекат европске интеграције захтевати свеобухватан политички договор. У супротном, садашње слабости Еврозоне поткопаће одрживост самог евра.¹⁶

4) ЈАЧАЊЕ УЛОГЕ КИНЕ УЗ СТАГНАЦИЈУ ЗНАЧАЈА САД

Релативно опадање ЕУ праћено је јачањем улоге Кине, уз фактичку стагнацију значаја САД, иако учешће привреде те земље у светском БДП такође опада. Од краја 2013. интензивирала се дебата да ли ће се САД суочити са тзв. секуларном (дугогодишњом) стагнацијом, односно спорим растом? Од почетка овог века просечни годишњи раст БДП САД износи у просеку 1,75%, двоструко спорије од просечног раста у другој половини 20. столећа (и то без обзира на негативне реалне камате од 2008, односно изузетно лабаве монетарне политике). Дobar део проблема привреде САД је у неадекватним квалификацијама радне снаге, недовољним иновативним капацитетима корпорација, одлагању пореске реформе, те проблему дугорочне одрживости пензионог и система здравствене заштите. Међутим, то су структурни проблеми, и мало је вероватно да се ту направе снажни помаци у наредних пет до десет година (потребно је време за образовање, на пример). Повећање способности да се произведе више неће се 'преточити' у повећану производњу уколико не постоји већа потражња за робом и услугама. Тренутна економска политика ослања се на каматне стопе знатно ниже од стопа раста, што у дужем

¹⁵ Који би био одобрен од стране националних парламената и на основу препорука конкретних земаља које су на то пристале, у оквиру 'Европског семестра'.

¹⁶ Herman Van Rompuy, Janis Emmanouilidis, Fabian Zuleeg, "Europe's Reform Opportunity", Project-Syndicate", 2017, Интернет: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-reform-opportunity-by-herman-van-rompuy-et-al-2017-04>

временском периоду практично гарантује појаву великих 'мехура' и опасно повећања леверица, односно задужености компанија. Већина економиста се слаже да је потребно подићи ниво тражње кроз окончање тренда све мање државне потрошње и запослености, што је програм Трампа. Треба искористи текући период да се обнове и изградити инфраструктуру. Подизање тражње такође би могло да подстакне приватну потрошњу, посебно у енергетском сектору. Велики проблем за одрживост јавних финансија САД представља снажан раст нето јавног дуга, који се више него дуплирао од 2007. када је износио 36% БДП (добрим делом последица *Obamacare*). Раслојавање америчког друштва које прети да угрози његове базичне темеље. Доходак типичног мушкарца запосленог на пуно радно време стагнира у последњих тридесет пет година. Реални медијални доходак домаћинства у САД није се битније променио од средине 70-их. Ипак, велики број фактора који су погурали америчку економију на светски пиједестал још увек су присутни. Већина земаља у свету види Америку као земљу тржишних могућности, која се доследно доказала као снажан партнер у бизнису. САД је својим учешћем у бројним међународних економским организацијама снажно потпомогла либералне тржишне економије да се развијају. Пословање са САД готово увек даје земљама лакши приступ глобалним ланцима производње. Успех у пословној арили постао је *de facto* симбол Америке. САД има огромне ресурсе обрадивог земљишта; 99,5% америчких извора хране је домаће. САД има добар приступ води, која је главни ресурс који утиче на све аспекте америчке привреде, од производа који директно садрже воду до производе којима је потребна вода за прераду. Од тога, 31% се користи наводњавање, а 49% на производњу електричне енергије. САД има огромне минералне ресурсе и дрво, као и огромне стратешке резерве нафте. Контрола резервне светске валуте дозвољава САД да ужива ниже каматне стопе приликом задуживања, и да одлаже негативне економске ефекте због трговинског дефицита (преко 80% свих финансијских трансакција широм света се изводе у доларима, као и 87% у страном валути тржишних трансакција). За доминацију САД важан је и амерички предузетнички дух (*Never Give Up* приступ; епитомизован кроз прегнућа Бил Гејтса или Стив Џобса). Могућност финансирања инвестиција је велика; лако је доступан капитал за *start-up* компаније, а кредитори добију повраћај инвестиције кроз дивиденде, акције и камате. Нпр. овакав приступ је био фокусиран на електронску обраду података у Силиконској долини. То је омогућило постојање данашњих америчких мега-компанија у области телекомуникација, хардвера и софтвера (*Apple, Microsoft, Twitter, Yahoo, Facebook*). На крају геополитичка доминација је економски левериц. Оружане снаге САД се налазе у важним тачкама широм света, а то појачава утицај САД на светска тржишта, иако он последњих 15 година опада, посебно након Велике рецесије.

Према званичним подацима ММФ, Кина ће нешто брже расти, 6,6% (0,3 пп изнад прогнозе у октобру) услед очекивања да ће влада наставити подстицајну фискално монетарну политику. Ипак, ослањање на брз раст кредита и спор напредак у решавању корпоративног дуга, посебно државних предузећа, повећава ризик од наглог застоја, што може повећати одлив капитала. Фебруарски Владин извештај о раду не указује на битније промене политике у 2017. Фокус је на стабилизацији привреде и управљање ризицима, а не радикалним реформама. Истина, Кина има све већи додатни притисак да 'охлади' своје стамбено тржиште, те је један од циљева и спорији раст инвестиција у некретнине у 2017. и то кроз строжије критеријуме за стамбене кредите (нпр. кроз више авансе). Обимни кредити и фискални стимуланси одржавају многе фабрике и градилишта услед чега је Пекинг испунио циљани раст 2016.¹⁷ Ипак, упркос поштравању контроле, ликвидност (М2) наставиће да расте двоструко брже од БДП.¹⁸ То опет указује да ће се повећавати степен 'high-leverage' у економији и током 2017. Наиме, монетарна политика остаје снажан инструмент кинеске владе у постизању циљаних високих стопа раста.¹⁹ Поред тога, снажан допринос расту даје и фискална политика. Да ли ће Кина бити у стању да се одврати од стимуланса као главних покретача раста, што ће створити услове за економски циклус самоодрживих инвестиција и потрошње, остаје можда највећа недоумица. За сада, дуг расте, по многим неодрживо, и кључне реформе се одлажу. Нпр. од 2008. активирани су огромне државне инвестиције ради подршке расту. Последично се бележи снажан раст дугова, прекомерни капацитети, раст НПЛ и промашене инвестиције. Укупни ниво задужености у кинеској привреди (предузећа, становништво, државни сектор укључујући и локал) порастао је на 277% БДП крајем 2016, са 254% претходне

¹⁷ Инвестиције у путеве, железничку, водоводну и енергетску инфраструктуру дају подршку расту, и такође трансформише пејзаж Кине. Азијска развојна банка у извештају, марта 2017, наводи да је Кина далеко испред других земаља са ниским и средњим приходима у смислу испуњавања потреба за инфраструктуром.

¹⁸ Кина циља инфлацију у 2017. од 3%, а јануарска (2017) инфлација (ЦПИ) од 2,5%, највиша је у последње две и по године. Произвођачке цене порасле су најбрже од 2008, што додатно подиже изгледе за глобалну рефлацију као произвођача и извозника (*Producer Price Index*, порастао 7,8% међугодишње у фебруару 2017; раст почео од септембра 2016, после четири и по године дефлације). Да ли је ово опасна рефлација кинеске економије остаје питање. У сваком случају она помаже корпорацијама, омогућавајући им подизање цена и генерисање прихода за покривање врло високог терета дуга.

¹⁹ Кина је 2007–2015. креирала чак 2/3 од раста укупне понуде новца у свету и то у време монетарне експанзије ФЕД, ЕЦБ итд. Тренутно Кина има тек нешто мање новца у циркулацији од Евразоне и САД заједно, што је већи проблем од дугова компанија (посебно СОЕ), јер може да изазове хиперинфлацију у наредних 5 до 10 година. Дакле, генерише се економски раст кроз снажно кредитирање предузећа као и 1929. у САД, а не као 2008. у САД кроз кредитирање становништва.

године,²⁰ уз све већи удео новоодобрених кредита који се користе за плаћање трошкова сервисирања дуга.²¹ *State Owned Enterprise* (СОЕ), тј. огромна државна предузећа, креирају 50% свих инвестиција и само 20% БПД Кине (уз тек 10% извоза) што је главна дисторзија у алокацији капитала. Велики реформски замах десио се у другој половини 1990-их, када је хиљаде државних предузећа приватизовано, што је условило велики раст продуктивности (данас у њима ради још увек $\frac{1}{4}$ запослених). Реформе преосталих огромних државних предузећа, које се све чешће помињу, довеле би до губитка радних места у СОЕ, које су државни монополи.²² Јасно је да без снажних инвестиција, добрим делом преко СОЕ, економија се не би приземљила, односно снажно успорила.²³ Проблем је што потрошња не може да расте довољно да би надоместила потребан допринос расту БДП, јер су инвестиције (и нето извоз) још увек његов велики генератор.²⁴ Индикативно је да су 2016. државне компаније биле профитабилније од приватних; стопа профита 8,2%, према 5,9%. Удео профита у индустрији је 18% код државних компанија (а био је скоро 50% за 2006. годину), а приватних 35,1% (а ако се додају *limited liability company*, које су приватне, онда је удео 50–55%, три пута већи од профита државних компанија). Негативна појава је да расте удео државних компанија у инвестицијама; 2006–2011. биле су 2,6 пута веће инвестиције приватних компанија, а 2016. три пута веће (2015. био исти удео). Позитиван је тренд пада удела индустрије и грађевинарства, нпр. 2010. раст ГДП индустрије и

²⁰ Telegraph, "China's economy grows faster than expected but Trump concerns and debt cloud outlook". Reuters, January, 2017, Интернет: <http://www.telegraph.co.uk/business/2017/01/20/chinas-economy-grows-faster-expected-trump-concerns-debt-cloud/>

²¹ Раст кредитирања у 2016. износио је 13% што је duplo брже од раста ГДП Кине исте године. Кина има велику предност јер су огромни кредити практично покривени депозитима становништва у банкама (депозити/ГДП 200%). Поред тога, кредити у домаћинствима немају висок левериџ (1990-их банкарски систем је био у лошијој ситуацији). Додатно, удео државног сектора константно опада. НПЛ официјелно 2%, реално до 15%.

²² Влада ће наставити да се фокусира на секторе угља и челика, са плановима како би се смањили производни капацитети челика. Иначе, у Кини постоји велика принудна штедња, практично без камата, раст плата је нижи од раста ГДП и продуктивности рада (финансијска репресија). Од 1990-их приходи домаћинства су споро расли да би 2014. чинили тек 60% ГДП, док је на Западу удео 80%. Дакле СОЕ су субвенционисане на рачун домаћинства.

²³ Последице високих кредита према СОЕ су промашене тј. инвестиције без приноса (чак $\frac{1}{3}$ инвестиција или 15% БДП).

²⁴ Нпр. 2000–08. стопа инвестиција порасла је на 42% са 35% ГДП, а ПБ суфицит 2008. достигао је 10% ГДП. То значи да је штедња била 52% ГДП 2008. Са Великом рецесијом уследиле су снажне инвестиције у некретнине.

грађевинарства био 16%, а 2016. тек 6%, док је раст услуга коначно био бржи (8% 2016). Око 70% раста ГДП Кине 2016. генерисано је растом потрошње, што је највише у последњих 10 година, а повезано је са растом удела услужног сектора. Три четвртине раста БДП Кине од 1979. до 2007. остварено је због раста продуктивности, а не раст запослености. Тренутно је већ 70% запослено у приватном сектору и тај удео лагано расте. Од 2012. опада *working age* популација у укупној, али питање незапослености је ипак мање критично, јер је за раст ГДП кључан био раст продуктивности. Половина популације још увек је у руралним подручјима, што је велики потенцијал за нову радну снагу.²⁵ Годишњи циљ је проналажење нових радних места за милионе радника, у супротном расте ризик социјалних немира (очекује се креирање 11 милиона нових урбаних радних места ове године, али да ипак неће држати корак са 15 милиона нових радника који ће ући на тржиште²⁶). Велики проблем Кине је и то што она још увек има висок протекционизам, пре свега кроз фактичко спречавање уласка страних компанија на домаће тржиште.²⁷ Разлози за оптимизам у Кини су пре свега: урбанизација тек на пола пута (скоро 700 милиона руралне популације); сервисни сектор је вибрантан (*'health care'* тек на 5,5% ГДП, образовање у снажном замаху); квалитетан хумани капитал; одлив капитала није краткорочна опасност; стално се унапређује квалитет извоза; дуг је покривен штедним уложима. Чини се да је све извесније да је свет пред уласком у неку врсту мултиполарног међународног поретка. Важан, али не пресудан, моменат биће крајем наредне деценије, када ће Кина, то је све извесније, преузети место највеће светске привреде, мерено тржишним курсевима. Индикативно је да је чак две трећине раста светског БДП током последње деценије генерисано порастом производње у ЗУР, пре свега Кини, а упркос најспоријем привредном расту у 2016. у последњих четврт века, Кина је и даље највећи контрибутор глобалног раста. Наиме, од 2004. до 2014, Кина је чинила просечних 1,6 процентних поена раста светског БДП годишње (грубо око 2/5), а тренутно око 1/3, што је двоструко више од заједничког доприноса развијених економија. Генерално, САД ће и током 20-их година 21. века остати водећа глобална сила и то захваљујући снажној дипломатији и мрежи савезништава у свету, војној супремацији и доминирајућем културном обрасцу. ЕУ ће наставити да буде фокусирана на себе, по питањима као што је проширење и санирање ефеката кризе али ће, и поред тога, и даље остати снажан глобални 'играч'.

²⁵ У 2016. коначно је порастао наталитет за око 10% услед политике два детета.

²⁶ Успоравање увоза Кине последица је локализације производње од стране ино-компанија у Кини.

²⁷ Elizabeth Economy, "Beijing Is No Champion of Globalization. The Myth of Chinese Leadership", *Foreign Affairs*, January 22, 2017, Интернет: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-01-22/beijing-no-champion-globalization>

5) ИЗВОРИ

- Anders, Aslund, "Europe's Other Populist Problem", Project-Syndicate, April 2017, Интернет: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-economic-populism-by-anders-aslund-2017-04>
- Economy, Elizabeth, "Beijing Is No Champion of Globalization. The Myth of Chinese Leadership", *Foreign Affairs*, January 22, 2017. Интернет: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-01-22/beijing-no-champion-globalization>
- EIU, 2017. The Economist Intelligence Unit, April 19th 2017, Интернет: <http://gfs.eiu.com/Article.aspx?articleType=gef&articleId=305331214&secID=0>
- Haldane, Andrew, "The Productivity Puzzle", London School of Economics and Political Science (LSE). Published on 23 Mar 2017. Интернет: <https://www.youtube.com/watch?v=35vcXsFPpEc>
- IMF, 2017b. Video of a Discussion on the Analytical Chapters with the Authors. World Economic Outlook, April 2017. Streaming live from: Интернет: <http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>
- IMF, 2017c. Drivers of Declining Labor Share of Income. IMFdirect April 10, 2017. Mai Chi, Dao, Mitali, Das, Zsoka Koczan, and Weicheng, Lian, Интернет: <https://blog-imfdirect.imf.org/2017/04/10/drivers-of-declining-labor-share-of-income/>
- IMF, WEO Database, April 2017.
- IMF, World Economic Outlook, April 2017: *Gaining Momentum? 2017*.
- Lardy, Nicholas, Freund, Caroline, "The Resurgence of the State in the Chinese Economy?" Peterson Institute, 7 Feb 2017.
- Marzinotto, Benedicta, "The Eurozone is Still Vulnerable", Project-Syndicate, March 2017, Интернет: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-still-vulnerable-fiscal-asymmetries-by-benedicta-marzinotto-2017-03>
- Reinhart, Carmene, "Carmen Reinhart on Debt and the Global Economy", Chicago Council on Global Affairs Published on 31 Oct 2016. Интернет: www.youtube.com/watch?v=ulRNTJDkwko
- Sheehan, Spencer, "The Diplomat", March 2017, Интернет: <http://thediplomat.com/2017/03/chinas-two-sessions-and-the-2017-economic-outlook/>
- Telegraph, "China's economy grows faster than expected but Trump concerns and debt cloud outlook", Reuters, January, 2017, Интернет: <http://www.telegraph.co.uk/business/2017/01/20/chinas-economy-grows-faster-expected-trump-concerns-debt-cloud/>
- Van Rompuy, Herman, Emmanouilidis, Janis, Zuleeg, Fabian, "Europe's Reform Opportunity", Project-Syndicate, April 2017, Интернет: <https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-reform-opportunity-by-van-rompuy-emmanouilidis-zuleeg-fabian-2017-04>

syndicate.org/commentary/eurozone-reform-opportunity-by-herman-van-rompuu-et-al-2017-04

- Здравковић, Мирослав, „Опадање релативног значаја ЕУ у светској економији (производња, инвестиције и трговина)”, *Култура полиса*, ИЕС, 2017.

УДК: 336.717.13(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 138–158
Изворни научни рад

ТРГОВИНСКИ ПРОМЕТ ПЛАТНИМ И ИНФОРМАЦИОНИМ УСЛУГАМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

проф. др Кристијан РИСТИЋ¹
доц. др Ања ГЛИГИЋ²

ABSTRACT

During the process of establishing new mechanisms of integration of material spheres and the service sector, the development of international trade has led to the expansion of the list of objects of international business relations and trade turnover in the world market. Such a phenomenon that will further its cyclical development, represents a new stage and the lobby of the contemporary world economic and trade order. Many states have traditionally shown a high degree of control of entrepreneurial activity in the area of services. However, today is it indisputable that the process of establishing a new mechanism of integration in the areas of material productions and services is underway; this process is accompanied by a strong liberalization of international trade relations at the global level. The legal provisions governing the supply of services have been increasingly influenced by the international legal regime, whose predominant impact has a “discharging effect” on the capacity of the national legislation. The authors point out that the diverse nature of the services causes different problems not only in defining and understanding the character of services, but also in establishing a legal framework for their proper standardization which would regulate ways of providing services in the global market. This approach is the basis for structuring mechanism of legal liberalization in international trade. Object services on the international market mean a temporary or occasional provision of services outside the borders of the home country donors. States often sought through national legislation, establishing different types of restriction in services in the internal market.

Key words: European Union, payment, information services, international trade.

¹ Пословни и Правни факултет, Универзитет Унион „Никола Тесла“, Београд, Е-маил: kristijanristic.fpim@yahoo.com

² Београдска банкарска академија, Универзитет Унион, Београд.

1) СВРХА

Промет услугама све је интезивнији а лепеза асортимана све шири, нарочито откако се појавио е-комерц и услуге ИТ. Познато је да у односу на класичну трговину робом правно уређење међународног промета разноврсним услугама има низ специфичности. Углавном је у питању све израженија тежња према либерализацији глобалне трговине методом усаглашавања правне регулативе на универзалном, регионалном, билатералном и националном нивоу. Поред заштите интереса националних давалаца услуга од иностране конкуренције, циљ ограничења је различит. Он може бити израз настојања за одговарајућим квалитетом услуга, њиховим безбедним коришћењем, уравнотежењем платног биланса и очувањем целине националног финансијског система, као и за реализацију бројних других интереса. Потреба за доградњом формално-правног оквира у међународном промету услуга је врло евидентна. Стога, овај прилог има за циљ да осим појмовних обележја укаже на битне карактеристике услуга у међународном промету из визуре универзалног регулаторног оквира успостављеног нормама Светске трговинске организације (СТО). Услуга је, као и физички производ, реакција произвођача на захтеве тржишта из чега произилази да она има своју потрошачку вредност. Међутим у односу на робу, као међународног трговинског објекта, услуге имају низ специфичности. Промет разних услуга на међународном тржишту подразумева привремено или повремено задовољавање одређених потреба корисника ван границе матичне државе даваоца тих услуга. Наиме, услуге се у савременим условима одликују својом разноликошћу, комплексном структуром као и специфичним модалитетом промена. Међутим често се обим услуга потцењује због одсуства јасне демаркационе вредности учешћа робе, с једне стране, и услуга, с друге стране, у структури остварене укупне добити.³ Наглим технолошким развојем које су пратиле и одговарајуће, не само технолошке већ и регулаторне, промене, отворена су врата иностраним даваоцима услуга, уз смањење или чак и елиминисање постојећих баријера уласка на унутрашња национална тржишта појединих држава Европске уније, или јединствених интеграција и слободних царинских територија. Појава интернета омогућила је нови спектар међународне трговине услугама почев од електронског банкарства до учења на даљину. Створен је виртуелни простор, који је уклонио баријере у трговини на удаљеним локацијама. Долази до развоја софтвера, појаве нових консултантских и саветодавних услуга. Услед тога, државе су све више подвргнуте нужношћу напуштања претходних монопол домена успостављених у корист националних услужних служби у односу на инострану

³ А. Ћирић, „Услуге као предмет међународног трговинског промета“, *Правни живот*, бр. 11/2011.

конкуренцију. Данас услуге постају најдинамичнији сегмент међународне трговине. Та чињеница условљавала је потребу за усаглашавањем појмовног одређења и општих карактеристика услуга, као јединствено посматраног поимања начина односно модула њиховог пружања и коришћења у међународном трговинском промету. Државе, земље чланице Светске трговинске организације преузимају на себе конкретне обавезе у вези са ограничавањем права на коришћење баријера такве врсте, стварајући, истовремено, својеврстан форум за даље преговоре о још ширем отварању тржишта услуга у читавом свету, предвиђајући и посебан правни механизам за решавање евентуалних спорова.⁴ У томе је и основна сврха унапређивања промета свих врста услуга у укупном међународном трговинском промету. Постоји низ облика и видова пружања услуга, а предмет анализе су, углавном, три врсте услуга: а) платне услуге на унутрашњем тржишту ЕУ, б) услуге ИТ (информационе технологије), и в) услуге електронске трговине. Неопходно је утврдити нова правила како би се испуниле регулаторне празнине истовремено пружајући више правне јасноће и осигуравајући доследну примену законодавног оквира широм ЕУ. Истоветне услове пословања требало би гарантовати постојећим и новим учесницима на тржишту како би се новим средствима плаћања омогућило ширење тржишта и осигурао висок ниво заштите потрошача при коришћењу тих платних услуга широм ЕУ. Тиме би требало постићи ефективност платног система у целини и довести до већег избора и транспарентности платних услуга, и истовремено ојачати поверење потрошача у усклађено тржиште плаћања. Нагло су се повећали ризици, ширењем обима, у вези са електронским плаћањем. Други разлог је пораст техничке сложености електронских плаћања и нове врсте платних услуга, које су од виталног значаја за ефикасније функционисање привреде. Последњих година повећали су се ризици за сигурност повезани са електронским плаћањем. Разлог је пораст техничке сложености електронског плаћања, непрекидно растући утисак електронских плаћања широм света и нове врсте платних услуга. Сигурне и поуздане платне услуге кључни су услов за тржиште платних услуга које добро функционише. Стога би корисници платних услуга требали бити примерено заштићени од таквих ризика. Платне услуге кључне су за функционисање виталних привредних и друштвених активности. Овом Директивом (*Директива (ЕУ) 2015/2366*) треба да се регулише одобравање кредита од стране институција за платни промет, тј. одобравање кредитних линија и издавање кредитних картица само ако је то уско повезано с платним услугама. Институцијама за платни промет примерено је допустити одобравање таквог кредита с обзиром на њихове прекограничне активности само у случају да се кредит одобрава ради унапређивања платних услуга и ако

⁴ А. Ћирић, "The dispute settlement procedure before the World Trade Organization", *Yearbook on International Arbitration*, European Academic Press, Graz, 2010, Vol. I, pp. 57-75.

је реч о краткорочном кредиту који се одобрава на рок од највише 12 месеци укључујући и обнављајући кредит, под условом да се у већој мери рефинансира из регуларног капитала институције за платни промет, те других новчаних средстава тржишта капитала, а не из средстава која се држе у име клијената за платне услуге. Таквим правилима не би се требала доводити у питање Директива 2008/48/ЕЗ Европског парламента, а ни друго релевантно право ЕУ или националне мере повезане с условима за одобравање кредита потрошачима који нису усклађени с овом Директивом. С циљем повећавања транспарентности пословања институција за платни промет које имају одобрење, али су и регистрована код надлежних тела матичне државе чланице укључујући њихове заступнике, те како би се осигурао висок ниво заштите потрошача у ЕУ потребно је осигурати једнострани приступ јавности попису субјеката који пружају платне услуге. Државе чланице требало би да осигурају сигурност достављених података односно њихову ажурност. Те мере треба да допринесу и побољшању сарадње надлежних тела. Због различите националне праксе у погледу наплате употребе одређеног платног инструмента („наплата додатних накнада“) дошло је до измене хетерогености тржишта плаћања у Европској унији и збуњености потрошача посебно у е-трговини и прекограничном контексту. Трговци који се налазе у државама чланицама где је наплата додатних накнада допуштена нуде производе и услуге у државама чланицама где је наплата додатних накнада забрањена, па наплаћују додатне накнаде потрошачу. Такође, постоји много примера трговаца који потрошачима наплаћују много веће додатне накнаде од трошкова које сnose трговци, као резултат употребе одређеног платног инструмента. Потом, снажан разлог за преиспитивање праксе наплате додатних накнада подупире се чињеницом да се Уредбом ЕУ 2015/751 утврђују правила за међубанкарске накнаде за плаћања по основу картица. Међубанкарске накнаде представљају основицу накнаде трговца за картице и плаћања по основу коришћења картица. Наплата додатних накнада је пракса којом се, понекад, користе трговци како би надокнадили додатне трошкове плаћања по основу картица. Уредбом ЕУ 2015/751 намећу се ограничења разних банкарских накнада. Предмет ове Директиве (*Директива (ЕУ) 2015/2366*) требало би да су само уговорне обавезе и одговорност између корисника платних услуга и пружања платних услуга. Међутим, правилним функционисањем кредитних трансфера и других платних услуга захтева се да пружаоци платних услуга и њихови посредници, као што су они који обрађују, имају уговоре у којима су утврђена њихова међусобна права и обавезе. Питања повезана са одговорношћу саставни су део тих стандардизованих уговора. Како би се пружаоци платних услуга и посредници који суделују у платним трансакцијама могли поуздати једни у друге, потребна је правна сигурност да ће пружаоцу платних услуга на којем не лежи одговорност примати накнаду за настале губитке или износе који се исплаћују на основама ове Директиве

повезане са одговорношћу. Остала права и детаљи повезани са обимом регресног права и начин решавања потраживања према пружању платних услуга, или посреднику којем се може приписати неправилно извшена платна трансакција, требало би да подлеже договору.

Када је у питању електронска трговина (е-комерц) прва асоцијација углавном је куповина и продаја на разним веб-сајтовима. Међутим, у питању је широка лепеза могућности коришћења електронског потписа, електронског документа, стварање услова за обављање платног промета електронским путем, уређење електронског оглашавања, итд. Кровни документ из области е-трговине на нивоу ЕУ је Директива о електронској трговини (Директива ЕУ 2000/31/ЕЗ). Ова директива бави се најопштијим питањима у овој области као што је отпочињање обављања ове делатности, обавезне информације које се могу налазити на сајту, информације које мора садржати комерцијална комуникација, пуноважности уговора у електронском облику, питање искључења од одговорности, клаузула унутрашњег тржишта, итд. Пружање услуга информационог друштва, а по Директиви дефинише се као „услуге које се пружају углавном уз надокнаду, на даљину, путем електронских средстава и на индивидуални захтев корисника услуга“, а сам пружалац услуге одређује се као “физичко или правно лице које пружа ову услугу“. Дакле, Директива тежи спектру активности које се одвијају на интернету, а не само активности које се традиционално поистовећују са трговином на интернету. С друге стране, судска пракса у ЕУ из ове области указује да не постоји консензус око тога шта све спада у ову категорију, него се то утврђује од случаја до случаја. У Директиви о електронској трговини (Directive 2000/31/E3) не постоји генерална обавеза мониторинга (*general obligation to monitor*). Треба имати у виду да пружалац услуга информационог друштва обухвата много ширу категорију од онога што се традиционално сматра е-трговином, те овде спадају сви они субјекти (физичка и правна лица) која пружају услуге углавном уз накнаду, на даљину, путем електронских средстава и на индивидуални захтев корисника услуге. Директива је, као кровни документ у овој области, покушала да регулише основна питања у вези са различитим активностима ове широке категорије субјеката и успостави нека основна правила у овом погледу. Дефинитивно, једна од највећих заслуга Директиве је успостављање основних правила о одговорности на интернету, због огромног значаја за ИКТ индустрију. Основни режим који Директива уводи је да ниједан пружалац услуга информационог друштва који врши чисти технички пренос података, привремено или трајно складиштење података, није обавезан да врши претходни мониторинг садржаја који преноси или чува, нити да активно тражи чињенице које доказују нелагодност тог садржаја. Овим правилима Директива је покушала да направи баланс између захтева у погледу контроле истог. Чист аутоматски пренос података (мере *conduit*) обавља се кад пружалац услуга информационог друштва пружа услуге приступа мрежи или пружа

услуге преноса података. У складу с тим, члан 12 Директиве предвиђа да пружалац услуга који преноси електронске податке које му је предао корисник услуге, да би био изузет од одговорности мора да испуњава следеће услове: да није иницирао пренос, извршио одабир података, изменио податке и одабрао примаоца преноса. То укључује и аутоматско, посредничко и привремено складиштење пренетих података, а углавном се односи на традиционалне провајдере који омогућају приступ интернету.

Привремено складиштење (*caching*) података обухвата и привремено и аутоматско складиштење у сврху омогућавања даљег преношења података на најефикаснији начин. Привремени пружалац ових услуга мора да се бави аутоматским, посредничким и привременим складиштењем које служи само за ефикаснији пренос података тражених од стране других корисника услуга, и он не сме да мења податке, мора да уважава услове за приступ подацима, мора да поступа у складу са правилима за ажурирање података која су општеприхваћена у тој индустрији, да делује у складу са дозвољеном применом технологија за прикупљање података, и да уклони или онемогући приступ подацима које је чувао одмах након сазнања да су подаци уклоњени из првобитног преноса посредством мреже, или је онемогућен приступ до њих (субјективни елемент који се односи на сазнање у вези са незаконитим подацима и применом дужне пажње у том погледу, као нпр. прокси сервери који чувају копије информација о посећеним веб-сајтовима од стране њихових корисника). На крају овде се ради о чувању тачно одабраних података и њиховом постављању од стране корисника услуге који се чувају у неодређеном временском периоду, тј. трајно складиштење (*hosting*). Највећи изазов Директиве је „скидање“ спорних садржаја, да прекину или предупреду радње које воде кршењу права трећих. Стога независно од њиховог изузећа од одговорности, свакако им се може наложити да прекину штетне радње.

2) МЕРЕ ЕУ

Појам услуга у праву Европске уније одређен је у чл. 50 Уговора о оснивању, који представљају темељни критеријум за утврђивање домаћаја правног оквира ЕУ о слободи промета услуга. Под услугама се у смислу овог Уговора подразумевају „активности које се, по правилу, обављају уз накнаду уколико се на њих не односе одредбе о слободном кретању лица и слободном промету робе и капитала“. Услуге нарочито обухватају: а) делатности индустријског карактера; б) делатности трговачког карактера; в) делатности занатског карактера; г) делатности слободних професија; Значај питања трговинског промета услуга произилази из чињенице да она представљају основне претпоставке за анализу досадашњих решења, као и за њихову даљу изградњу, како на нивоу СТО, тако и унутар тржишта Европске уније, као најзначајније регионалне привредне интеграције у свету. Поред тога, и национална тржишта

у сектору услужних делатности, укључујући и Републику Србију, упућена су на поштовање међународног трговинског режима који одликују појачана либерализација и континуирано уклањање регулаторних препрека у међународном промету. На нормативном плану постоје озбиљне потешкоће у примени већ достигнутог нивоа хармонизације и унификације у области промета робе, индустријских и других производа, с једне стране, и услуга по критеријуму њиховог пласмана у извозу и увозу, с друге стране. Понекад је тешко на традиционалан начин применити постојећа руководна трговачка начела робом у односу на трговања услугама укључујући, на пример, принцип највећег повлашћења или национални третман. Поред Уговора о оснивању, свакако најзначајнији правни документ је Директива 2006/123/о услугама на унутрашњем тржишту, која је позната и као Болкенштајнова директива (*Bolkestein Directive*).⁵ Директива је била предмет контроверзних ставова у земљама чланицама. Њени критичари тврде да ће она довести до конкуренције између радника у различитим деловима Европе и да ће резултирати падом цене радне снаге и социјалним дампингом. Директива 2007/64/ЕЗ Европског парламента од 13.12.2007. о платним услугама на унутрашњем тржишту и о измени директива 97/7/ЕЗ, 2002/65/ЕЗ, 2005/60/ЕЗ и 2006/48/ЕЗ те стављања ван снаге Директиве 97/5/ЕЗ. Уредба ЕЗ бр. 924/2009 Европског парламента од 16.09.2009. о прекограничним плаћањима у Заједници и стављања ван снаге Уредбе (ЕЗ) бр. 2560/2001. Директива 2009/110/ЕЗ од 16.09.2009. о оснивању, обављању делатности и бонитетном надзору пословања институција за електронски новац, те о измени директиве 2005/60/ЕЗ и 2006/48/ЕЗ и стављање ван снаге Директиве 2000/46/ЕЗ.

Уредба ЕЗ бр. 260/2012 Европског парламента од 12.03.2012. о утврђивању техничких и пословних захтева за кредитне трансфере и изворна терећења у еврима и о измени Уредбе (ЕЗ) бр. 924/2009. Директива 2011/83/ЕУ Европског парламента и већа од 25.10.2011. о правима потрошача, измени Директиве већа 81/13/ЕЕЗ и Директиве 1999/44/ЕЗ Европског парламента и стављању ван снаге Директиве већа 85/577/ЕЕЗ и Директиве 97/7/ЕЗ. Директива (ЕУ) 2015/2366 Европског парламента (од 25. новембра 2015. године) односи се на платне услуге на унутрашњем тржишту, потом о измени директиве 2002/ЕЗ, 2009/65/ЕЗ, 2009/110/ЕЗ и 2013/36/ЕУ те уредбе (ЕУ) бр.1093/2010 и о стављању изван снаге Директиве 2007/64/ЕЗ. Дакле, ревидирани правни оквир ЕУ о платним услугама надопуњује се Уредбом ЕУ 2015/75 Европског парламента. Том се уредбом уводе правила нарочито у односу на накнаду међубанкарских накнада за трансакције између картица и њоме се настоји још

⁵ Frits Bolkestein је био Комесар Генералног директората за унутрашње тржиште ЕУ у време доношења директиве. Интернет: http://en.wikipedia.org/wiki/Frits_Bolkestein.

више убрзати постизање ефикасног интегралног тржишта за плаћање по основу картица. Одредбом најновије Директиве о захтевима за транспарентношћу и обавештавањем за пружањем платних услуга те оне о правима и обавезама у вези са пружањем и поређењем платних услуга би се примењивали према потреби, и на трансакције у којима се један давалац платних услуга налази изван Европског привредног простора (ЕПП), како би се избегли различити приступи у државама чланицама на штету потрошача. Према потреби те би уредбе требало проширити на трансакције у свим службеним валутама између давалаца платних услуга који се налазе унутар ЕПП. Новчана пошиљка једноставна је платна услуга која се, обично, заснива на готовини коју је уплатилац дао пружаоцу платних услуга, који шаље одговарајући износ, путем комуникацијске мреже, приматељу плаћања или другом пружаоцу платних услуга који делује у име приматеља плаћања. У неким државама чланицама, трговци на велико и трговци на мало, јавности пружају одговарајућу услугу којом им се омогућава плаћање комуналних или других редовних рачуна домаћинстава. Ове услуге плаћања рачуна требало би третирали као новчане пошиљке, осим ако надлежна тела сматрају да је та активност део других платних услуга. Овом Директивом требало би настојати да се осигура континуитет на тржишту чиме се омогућује постојећим и новим пружаоцима услуга, независно од пословног модела који примењују, да нуде своје услуге са јасним и усклађеним регулаторним оквиром. У очекивању примене тих правила, не доводећи у питање потребу осигуравања сигурности платних трансакција и заштиту клијената од доказаног ризика од преваре државе чланице, Комисија Европске централне банке и Европско надзорно тело за банкарство (основано Уредбом ЕУ бр.1093/2010 Европског Парламента и Већа требало би да гарантује праведно тржишно такмичење на том тржишту уз избегавање неоправдане дискриминације против постојећих тржишних учесника. Сваки пружалац платних услуга требао би да пружа услуге иницирања плаћања. Давалац услуга иницирања плаћања и даваоци услуга информација о стању на рачуну, када пружају искључиво те услуге не поседују новчана средства клијента. У складу с тим било би несразмерно наметати капиталне захтеве тим новим учесницима на тржишту. Међутим, важно је да они могу покрити своје обавезе у односу на властите активности. Стога би се од њих требало тражити поседовање осигурања од професионалне одговорности или успоредиву гаранцију. Како би се избегла злоупотреба права пословног случаја потребно је од институције за платни промет која у држави чланици тражи одобрење захтевати да бар део својих активности пружања платних услуга обавља у тој држави чланици. То значи да треба осигурати држање новчаних средстава корисника платних услуга одвојено од новчаних средстава институције за платни промет. Захтеви повезани са заштитом новчаних средстава потребни су само када институција за платни промет поседује новчана средства корисника платних услуга. Овом Директивом, из

2015. године, не мењају се обавезе институција за платни промет у погледу рачуноводственог извештавања, нити обавеза провођења ревизија њихових годишњих и консолидованих финансијских извештаја (које морају да израде институције за спровођење платног промета) у складу са Директивом 86/615/ЕЗ и Директивом 2013/34/ЕУ Европског парламента. Годишњи и консолидовани финансијски извештаји треба да се подвргну ревизији осим у случају када је институција за платни промет изузета из те обавезе по основу тих директива.⁶ При пружању једне или више платних услуга обухваћених овом Директивом даваоци платних услуга требало би увек да имају рачуне за плаћање искључиво за платне трансакције. Како би даваоци платних услуга могли да пруже платне услуге неопходно је да имају могућност отварања и вођења рачуна о кредитним институцијама. Државе чланице треба да осигурају да је приступ таквим рачунима пружен на недискриминирајући начин и сразмерно законитом циљу којем је намењен. Иако се може радити о основном приступу он би увек требао бити довољно широк како би институција за платни промет могла своје услуге да пружи на несметан и делотворан начин. Овом Директивом поштују се основна права и начела призната Повељом Европске уније у основним правима, укључујући право на поштовање приватног и породичног живота, право на заштиту личних података, слободу предузетништва, право на делотворни правни лек и право да не буде два пута кажњен за исто кривично дело. Ова Директива мора да се проводи у складу са тим правима и начелима.

3) САДРЖАЈ

Појам „услуге“ означава бројне видове делатности у најразличитијим гранама међународне трговине, а за разлику од промета робом у питању је „невидљива“ трговина која није увек повезана са физичким „преносом“ производа преко државних граница. Услуге су, у поређењу са робом, нематеријални производ који се не може ускладиштити и чувати, али који се може продати. Предмет услуге је све оно чиме се тргује, али што вам не може пасти на ногу. Управо по свом предмету, услуге покривају читав низ неопипљивих активности које је тешко сажети у оквиру једноставне и свеобухватне дефиниције. Истиче се да услуге представљају групу веома хетерогених активности за чије одређење није увек могуће пронаћи јединствен и у потпуности адекватан приступ. Услуге обухватају активности,

⁶ Директива 2013/34/ЕУ Европског парламента од 26. априла 2013. године о годишњим финансијским извештајима, консолидованим финансијским извештајима и повезаним извештајима за одређене врсте предузећа, о измени Директиве 2006/41/ЕЗ Европског парламента, и о стављању ван снаге Директиве Већа и о стављању ван снаге директива Већа 78/660/ЕЕЗ и 83/149/ЕЕЗ. Видети: *Службени лист РН*, бр. 182, од 29.06.2013, стр. 191.

које удовољавају одређеним потребама корисника, за шта је он спреман директно или индиректно да плати одговарајући еквивалент изражен у новцу. Без обзира што је наплативост услуге једна од њених битних карактеристика, показало се да ни са економског аспекта није нимало једноставно прецизирати појам услуга и јасно га дефинисати. Разлог за то се може тражити у карактеристикама услуга, које одликују неопипљивост, недељивост, хетерогеност и незадрживост (немогућност складиштења).⁷ Када је реч о правним аспектима дефинисања услуга, Општи споразум о трговини услугама (*General Agreement on Trade in Services* – ГАТС, који је ступио на снагу 1.1.1995. године) је први мултилатерални споразум који уређује сектор међународне трговине услугама. Успоставља оквире за вођење националних економских политика у сектору међународне трговине услугама, а његова усвојена правила су обавезујућа за све чланове СТО. Споразум садржи елементе трговине услугама, а саму услугу посматра као испоруку (*Service supply*) са одређеним основним фазним карактеристикама њеног настанка и промета: производња, разврставање, маркетинг, продаја и испорука услуге.

Саставни део Споразума је класификатор, који је у тренутку усвајања садржао листу од 160 различитих врста услуга, груписаних у следеће секторе:

1. пословне услуге (46 врста);
2. услуге веза (25),
3. грађевинарство и инжињеринг(5);
4. услуге дистрибуције (5);
5. општеобразовне услуге (5);
6. услуге у сфери заштите животне средине (4);
7. финансијске услуге и осигурање (17);
8. социјално здравствене услуге (4);
9. организација доколице (туризам), културе и спорта (5);
10. транспорт (33);
11. друге врсте услуга (1);

Поменута листа услуга повремено се разматра на Савету СТО за трговину услугама уз одговарајуће ажурирање, које усваја и евидентира Секретаријат. Аналитички приступ обухвата, поред напред наведених, и: рачуноводствене услуге, енергетске услуге и др. Сваки сектор се дели на подсекторе. Тако, на пример, под финансијским услугама, сагласно класификацији СТО, подразумевају се три фазе: осигуравајуће, банкарске и друге финансијске

⁷ Сања Јелисавац, „Услуге на међународном тржишту“, *Међународни проблеми*, бр. 4/2008, стр. 528-540.

операције.⁸ Процењује се да ће се до 2020. године обим светске трговине услугама у многим националним привредама вредносно изједначити са трговином робе.⁹ У међународној трговини робом, значајну улогу има трговинско посредовање и заступање. Међународни промет услугама претежно се заснива на директним контактима између давалаца и корисника. Услуге се не чувају на складиштима већ се, често, производе и користе истовремено. Без обзира на различите међусобне специфичности, међународна трговина услугама уско је повезана са трговином робе, почев од маркетинга и анализирања тржишта, информативних и консултантских услуга, транспорта робе, до сервисног опслуживања њених купаца. Ниво и квалитет услуга утиче на обим робног промета, а тиме и на развој производних делатности. С друге стране, радници у производном сектору, као што су информатичари, рачуновође, занатлије, такође пружају услуге. Укупно тржиште услуга, искључујући финансијску сферу, традиционално је представљало делатност резервисану за мала и средња предузећа. Ситуација се на том тржишту нагло променила масовним учешћем транснационалних компанија (ТНК), које су створиле глобални систем преноса информација. Значајно место у њиховој продаји нових производа заузимају услуге (нпр. компјутери се продају са пратећим програмима, електронским уређајима гарантује се сервисирање и одржавање технике). Поред тога појава ТНК условила је разуђеност предметних граница између појединих врста услуга. То је довело до експлозивног раста сфере услуга на међународном тржишту, али и до нових карактеристика, како саме услуге, тако и начина њиховог пружања и коришћења. Тако је пренос информација, трансфер технологије, финансијских и других средстава унутар једног пословног и приватно-правног система (транснационалног трговинског друштва), постао облик међународне продаје услуга. Директива у чл. 4 опредељује појам услуге као сваку привредну делатност, извршену од самостално запосленог лица, уз надокнаду која се наводи у чл. 50 Уговора о оснивању. Надокнада или плаћање је основни критеријум за оцену да ли се нека привредна активност, у смислу права ЕУ, може сматрати услугом. Сагласно пракси Европског суда правде (ЕСП), „битна карактеристика надокнаде се огледа у чињеници плаћања за конкретну услугу, при чему није од значаја да ли надокнаду плаћа непосредно сам корисник услуге, или то чини треће лице.¹⁰ У оквиру анализе садржаја неопходно је сагледати и моделе пружања услуга у међународном трговинском промету. За

⁸ Интернет: http://www.wto.org/english/tratop_e/background_papers_e.htm. 14.07.2016.

⁹ Интернет: http://www.facebook.com/note_id.

¹⁰ Handbook on Implementation of the Services Directive, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2007, p. 10, Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/services/service_dir/index_en.htm.

разлику од промета робом, међународно пружање услуга означава се и као „невидљива“ трговина, која није увек повезана са физичким преносом производа преко државних граница. На основу чл. 2 ГАТС-а, међународна трговина познаје четири модела пружања услуга:

а) Прекогранична трговина услугама

- представља модел по коме се услуге испоручују са територије једне чланице на територију било које друге државе – чланице СТО, док ни давалац ни корисник услуге не напуштају територију државе свог седишта, односно боравишта (продата услуга, аналогно продаји робе, прелази државну границу, а при томе се реализација услуге различито одвија, нпр. преносом стручног мишљења, савета, израдом научно-стручног пројекта, израда софтера;
- трансфер услуга најчешће се одвија слањем порука, докумената, дискова и слично, преко средстава брзих комуникација – Интернет, пошта, телефон, факс, телевизија;

б) Потрошња у иностранству

- представља вид пружања услуга који карактериште премештање или одлазак корисника услуге у инострану земљу, у којој он конзумира различите врсте услуга (туристичке услуге, услуге лечења, студирања, учења, и др.)
- због пласмана услуге на територији седишта њеног даваоца, овај вид промета се у литератури назива „тихи извоз“.

Значајна подручја тржишта плаћања, посебно кртична плаћања, те интернетска и мобилна плаћања остају расцепкана у националним границама. Многи иновативни платни производи или услуге нису обухваћени у потпуности, или великим делом подручјем примене Директиве 2007/64/ЕЗ. Надаље подручје примене ове Директиве, а посебно елементи искључени из њеног подручја примене попут одређених активности повезаних са плаћањем показало се у неколико случајева прилично нејасним, преопштим или једноставно застарелим с обзиром на брзи развој тржишта. Резултат тога је правна несигурност, могући ризици за сигурност у ланцу плаћања и недостатак заштите потрошача у појединим подручјима. Показало се да је даваоцима платних услуга тешко увести иновативне, сигурне дигиталне платне услуге које се лако употребљавају и пружити потрошачима и трговцима на мало ефикасне и прикладне начине плаћања у Унији. У том контексту, постоји велики позитивни потенцијал који треба подробно истражити. Одредбе ове Директиве о захтевима за транспарентношћу давалаца платних услуга, те оне о правима и обавезама о употреби платних услуга, требале би се примењивати према потреби и на трансакције у којима је један давалац платних услуга изван Европског Привредног Простора како би се избегли различити приступи у државама

чланицама на штету потрошача. Ова Директива требала би да следи приступ из Директиве 2007/64/ЕЗ којом се обухватају све врсте електронских платних услуга. Стога не би било примерено да се нова правила примењују на услуге или транспорт новчаних средстава са платиоца на платиоца, или транспорт новчаних средстава обавља искључиво у новчаницама и кованицама, или где се пренос заснива на папирном чеку, меницама, заложницама или другим инструментима, ваучерима или картицама које гласе на пружаоца платних услуга или другу странку ради давања новчаних средстава на располагање примаоцу плаћања. Персонализоване сигурносне податке које користи корисник платних услуга за сигурну идентификацију обично издају пружаоци услуга који воде рачуне, а они не улазе у уговорни однос с пружаоцима платних услуга који воде рачуне, те би независно о пословном моделу који користе пружаоци услуге иницирања плаћања, пружатељи платних услуга који воде рачуне требали омогућити пружаоцима услуге иницирања плаћања да се ослањају на поступке аутентификације пружалаца платних услуга који воде рачуне за иницирање плаћања у име оног који плаћа. При томе, он ни у једној фази платног ланца не поседује новчана средства корисника јер би за то морао прибавити одобрење. Уопштено, показало се да је функционисање сарадње националних надлежних тела одговорних за издавање одобрења институцијама за платни промет провођење контрола и одлучивање о повлачењу било којих издатих одобрења задовољавајуће. Међутим, сарадња надлежних тела требала би се поспешити у подручју размењених информација и доследне примене и тумачења нове Директиве у случајевима када би институција за платни промет с одобрењем хтела пружити платне услуге у држави чланици која није њена матична држава чланица, на основу права пословног настанка или слободе пружања услуга („*passporting*“) укључујући интернет. Према се овом Директивом утврђују минимална овлашћења која би надлежна тела требала да имају при надзору усклађености институција за платни промет, та овлашћења треба да се извршавају поштујући основна права, укључујући право на приватност. Не доводећи у питање контролу независног тела (традиционалног тела за заштиту потрошача) и у складу са Повељом ЕУ о темељним правима, државе чланице би требало да успоставе прикладне и ефикасне заштитне мере када је могуће да би извршавање тих овлашћења могло довести до злоупотребе или произвољности које имају за резултат озбиљна ометања тих права, на пример претходним одобрењем правосудног тела дотичне државе чланице. Важно је осигурати да све особе које пружају платне услуге подлежу минималним правним и регулаторним захтевима. Стога је пожељно да се од свих особа које пружају платне услуге, укључујући особе које нису у могућности да испуне читав низ услова за добијање одобрења као институција за платни промет, захтева регистрација идентитета и локација. Такав приступ у складу је са начелима Посебне препоруке VI Радне групе за финансијско деловање код прања новца којом се предвиђа механизам на темељу којег се са даваоцима платних услуга који нису у могућности да испуне

све услове утврђене том препоруком, свеједно, може поступати као с институцијама за платни промет. У те сврхе, чак и ако су особе потпуно или делимично изузете од услова за одобрење, државе чланице требало би да их упишу у регистар институција за платни промет. Међутим, кључно је да могућност изузећа буде подложна строгим захтевима повезаним с вредностима платних трансакција. Институције за платни промет којима је допуштено изузеће не би требало да имају слободу пружања услуга, нити би требало да непосредно остварују та права као чланице платног система. За све пружаоце платних услуга кључна је могућност приступа услугама техничке инфраструктуре платног система. Тај би приступ требао да подлеже прикладним захтевима како би се осигурала целовитост и стабилност тих система. Сваки пружалац платних услуга који поднесе захтев за суделовање у платном систему требало би да сноси ризик сопственог избора система, и платном систему достави доказ из кога је видљиво да је његово унутрашње уређење довољно стабилно да би одолело свим врстама ризика. У те платне системе обично су укључене четворостране картичне шеме и велики системи којима се обрађују кредитни трансфери и директна терећења. С циљем осигуравања једнаког поступања широм ЕУ међу различитим категоријама пружаоца платних услуга с одобрењем, у складу с условима њихових дозвола, потребно је појаснити правила повезана с приступом платним системима. С обзиром на то да потрошачи и предузећа нису у истом положају није им потребан исти ниво заштите. Иако је важно заштитити права потрошача одредбама од којих није могуће одступити уговором, разумно је допустити предузећима и организацијама да се другачије договоре када не послују са потрошачима. Међутим, државе чланице могу предвидети да се у микро предузећима, како је дефинисано у Препоруци Комисије 2003/361/ЕЗ, поступа на исти начин као са потрошачима.¹¹ У сваком случају одређене основне одредбе ове Директиве требале би се увек примењивати независно о статусу корисника. Потрошачи платних услуга требало би да су заштићени од непоштене и заваарајуће праксе у складу са Директивом 2005/29/ЕЗ Европског парламента као и са Директивом 2000/31/ЕЗ, 2002/65/ЕЗ, 2008/48/ЕЗ, 2011/83/ЕУ и 2914/92/ЕУ Европског парламента. Одредбе у тим директивама и даље се примењују. Међутим, требало би посебно појаснити однос између захтева који се односе на информације пре склапања уговора који су утврђени овом Директивом. Потрошачи би требало да добију основне информације о извршеним платним трансакцијама без додатних накнада. У случају једнократне платне трансакције давалац платних услуга не би требало да засебно наплаћује накнаду за те информације. Како би се узеле у обзир различите националне праксе, државе чланице требало би да могу захтевати да се месечни изводи рачуна за плаћање, на папиру или другом трајном носачу података, увек дају бесплатно. Потом, с

¹¹ Препорука Комисије 2003/161/ЕЗ од 6.05. 2003 о дефиницији микро предузећа, малих и средњих предузећа. Видети: *Službeni list EU*, L 124, од 29.05.2003, стр. 163.

циљем осигуравања вишег нивоа заштите, државе чланице требало би да могу у интересу потрошача да задрже или уведу ограничења или забране једностранних измена у условима оквирног уговора, на пример ако нема оправданог разлога за такву измену. С обзиром на накнаде, искуством је доказано, да је подела накнаде између платитеља и примаоца плаћања најефикаснији систем јер се њиме олакшава директна обрада плаћања. Износ свих наплаћених накнада може бити и нула јер се одредбама ове Директиве не би требало утицати на праксу према којој пружаоци платних услуга не зарачунавају потрошачима одобравање њихових рачуна или зарачунавају само примаоцу плаћања (трговцу), у ком случају платитељу не наплаћује накнаду. Одредбама о пренесеном износу или свим наплаћеним накнадама директно се не утиче на одређивање цена међу пружаоцима платних услуга или могућим посредницима. Како би смањили ризик и последице неауторизованих или неправилно извршених платних трансакција, корисници платних услуга требали би што пре могуће да обавесте пружаоце платних услуга о могућем оспоравању повезаном с наводним неауторизованим или неправилно извршеним платним трансакцијама, под условом да је пружалац платних услуга испунио своје обавезе обавештавања по основу ове Директиве. Ако корисник платних услуга достави то обавештење у прописаном року, требало би имати могућност остваривања тих захтева, подложно националним роковима, док не застаре. Овом Директивом не би требало утицати на друга потраживања између корисника платних услуга и пружаоца платних услуга. Пружаоци платних услуга одговорни су за безбедоносне мере, а те мере треба да су сразмерне ризицима на које се односе, те би требали да успоставе оквир за ублажавање ризика и задрже делотворне поступке управљања инцидентима. Требало би успоставити редован механизам извештавања како би се осигурало да пружаоци платних услуга надлежним телима редовно пружају ажуриране информације у процени својих сигурносних ризика и мерама које су предузели као одговор на те ризике. Обавезна извештавања о сигурносним инцидентима не би смела доводити у питање остале обавезе о извештавању о инцидентима утврђене у осталим правним актима Европске уније, те би сви захтеви утврђени у овој Директиви требали да буду у складу са обавезама извештавања које одређује остало право ЕУ и одговарајуће њима. Основне одредбе Директиве о електронској трговини примењују се на следећа поља, тј. експлицитно се искључује од поља примене појединих области, а то су:

- питања опорезивања,
- питања везана за услуге информационог друштва која су већ покривена директивама о заштити података и приватности о електронским комуникационим мрежама (95/46/ЕЗ, 97/66/ЕЗ),
- питања везана за регулисање јавних бележника и сличних струка које су повезане са вршењем јавних овлашћења, заступања странака пред судом,
- коцкање и игре на срећу;

Основно начело Директиве и оно на чему се темељи концепт пружања услуга информационог друштва је да се такво пружање услуга обавља без икаквог претходног одобрења или дозволе тј. да је потпуно слободно. Надаље директива посебно потенцира транспарентност пословања пружаоца услуга и заштиту потрошача, па стога прописује које све опште информације о себи мора учинити јавним и лако доступним пружалац услуге. Ту углавном спадају стандардне информације као што су идентификациони подаци или подаци о цени и све ове информације морају бити лако доступне и прегледне на сајту пружалаца услуга. Поред основних информација које је сваки пружалац услуга дужан да учини јавно доступним, приликом слања саме понуде он је дужан да достави и информације о техничким корацима које треба следити приликом закључења уговора, да ли ће тај уговор бити архивиран и доступан, техничким средствима за исправљање грешака пре слања поруџбине, језике на којима се уговор може закључити, итд. Кад је у питању комерцијална комуникација Директива прописује основне информације које она мора садржати, као и услове у вези са нетраженом комерцијалном комуникацијом, и поготово право да се спречи примање такве комуникације на захтев особе којој је послата. У погледу дефинисања временских одредница различитих радњи приликом закључивања уговора Директива дефинише када се сматра да је примењен одговор на понуду и потврду пријема, и тај тренутак везује за тренутак кад им странке којима су упућени могу приступити. С друге стране, питање тренутка закључења уговора Директива је оставила државама чланицама да регулишу у складу са својим општим правилима облигационог права.

Директива посебно наглашава да се не смеју стварати правне препреке које би онемогућиле закључивање уговора у електронском облику, тј. не сме им се оспорити пуноважност или ваљаност само зато што су закључени електронским путем. Наравно, Директива прописује, у виду изузетака, пар одступања од овог општег правила. Директива регулише и друге ствари, као што су питања везана за регулисане професије, кодексе понашања, вансудске начине решавања спорова, за сарадњу земаља чланица, и друго. Одређивање припадности пружаоца услуга информационог друштва одређује се према месту оснивања или тамо где му је претежно смештена пословна активност а не према месту где му се налази сервер или опрема. Директива дефинише које су то области које спадају у координантно поље али прописује и опште и специфичне изузетке од промене координантног поља, тј. ситуације у којима је могуће ускратити пружање услуга информационог друштва пружаоцу из друге земље. Општи изузеци су дефинисани у Анексу I Директиве, док се специфичне ситуације одређују на *ad hoc* бази. Оно због чега је битна ова клаузула је зато што је омогућила да пружаоци услуга основани у ЕУ прилагоде своје пословање, у одређеним областима, само једном сету правила и то њиховом домаћем када послују на тржишту ЕУ. Стога ова клаузула представља једно од најбитнијих питања које регулише ова Директива, јер она тежи да

пружи правну сигурност и јасноћу у погледу пружања услуга информационог друштва у читавој заједници. Директива се посебно бави и питањима ограничења од одговорности пружаоца услуга информационог друштва за садржај који преносе и складиште јер се овде, по први пут, на свеобухватан начин регулише ово питање које је од суштинског значаја за електронску трговину. У овим одредбама Директива заступа хоризонтални режим одговорности, што значи да се одредбе о ограничењу од одговорности примењују на све врсте повреда, без обзира да ли је у питању клевета, кршење ауторских права или нешто треће. Директива уводи такозвани режим „сигурне руке“ по коме пружалац услуга информационог друштва, који на одређени начин наступа на интернету, тј. испуњава услове из чланова 12-14 Директиве, није обавезан да врши претходни мониторинг садржаја који преноси-складишти нити је дужан да активно тражи чињенице које указују на противзаконите активности. Наиме, Директива предвиђа да је од одговорности за нелагодност садржаја изузет сваки пружалац услуге које врши чист технички пренос података, привремено складиштење података и трајно складиштење података. Иако Директива регулише питање ограничења од одговорности, она не регулише питање сазнања за нелегалан садржај и процедуре скидања-онемогућавања спорног садржаја. Тиме су ова питања препуштена земљама чланицама да их регулишу националним прописима.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

По правилу, услуга се прво купује, да би се потом произвела и користила. Корисник је поред даваоца, учесник у настанку услуге. У том смислу међународни стандард ISO 9004-2 опредељује услугу као резултат узajамног садејства даваоца и корисника. Многе државе су након 2011. године једностраним националним мерама либерализовале међународну трговину услугама, или то чине закључењем споразума, односно приступењем у чланство међународним трговинским организацијама. Директива Европског парламента и Већа бр. 123/2006 о услугама на унутрашњем тржишту је потписана 12. децембра 2006. године у Стразбуру. Ступила је на снагу 27.12.2006. године даном објављивања у Службеном листу Европске уније (Directive 2006&123&EC of the European Parliament and of the Council of 12 Decembre 2006 on Services in the Internal Market¹². Директива 2007/64/ЕЗ донесена је у децембру 2007. године на основу предлога комисије из децембра 2005. Од тада је на тржишту плаћања малих вредности дошло до значајних техничких интервенција са брзим растом броја електронског и мобилног плаћања, те појавом нових врста платних услуга на тржишту што представља изазов за садашњи правни оквир. Преиспитивањем правног оквира

¹² Интернет: www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/default_en.htm.230k.

ЕУ о платним услугама (а посебно анализом утицаја Директиве 2007/04/ЕЗ и саветовањем о Зеленој књизи Комисије од 11. јануара 2012. под насловом „У сусрет интегрисаном европском тржишту за картична плаћања те интернетска и мобилна плаћања“ показало се да су последице тог развоја значајни изазов из регулаторне перспективе. Директива нуди јединствена правила конкуренције у услужној сфери, уклањајући истовремено традиционалне границе међу члановима ЕУ у тој области. И поред тога, државе – чланице успеле су да задрже одређена ограничења, која омогућавају да се неки од националних услужних сектора резервишу само за домаћа лица, чиме они постају недоступни страним субјектима. Директива ЕУ 2015/2366 Европског парламента ступила је на снагу 25.12.2015 године. У складу са заједничком политичком изјавом чланица и Комисије од 28. септембра 2011. о документима са објашњењима, државе чланице обавезале су се да ће у оправданим случајевима уз обавештење о својим мерама за преношење приложити један или више докумената у којима се објашњава однос између делова директиве и одговарајућих делова националних инструмената за преношење. У погледу ове Директиве законодавац сматра оправданим достављање таквих докумената. За финансијско планирање и правовремено испуњавање обавеза плаћања потрошачи и предузећа морају уживати сигурност у погледу раздобља потребног за извршење налога за плаћање. Овом би се Директивом стога требало одредити када права и обавезе ступају на снагу, односно тренутак када пружалац платних услуга прими налог за плаћање, укључујући када је пружилац платне услуге имао могућност осигурати га комуникационим средствима уговореним у уговору о платним услугама, без обзира на читаво претходно учешће у процесу којим је дошло до настанка и преноса налога за плаћање, нпр. проверавање сигурности и расположивости новчаних средстава, информације у вези с употребом личног идентификационог броја или издавање обавезе плаћања. Одредбе о извршењу за пуни износ и рок извршења требале би да представљају добру праксу ако се један од пружалаца платних услуга не налази у Европској унији.

5) ИЗВОРИ

- Commission Staff working document Report on the application by Member States of the EU of the *Commission Recommendation on directors remuneration*, Brussels, 13.07.2007 SEC (2007) 1022, Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/directors-remun/sec_200771022_en.pdf.
- Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, 2005. (*Official Journal L309/15 of 25.11.2005.*), Интернет: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005>.
- Директива 2013/34/EU Европског парламента од 26. априла 2013. године о годишњим финансијским извештајима, консолидованим финансијским извештајима и

povezanim izveštajima za određene vrste preduzeća, o izmeni Direktive 2006/41/EZ Evropskog parlamenta, i o stavljanju van snage Direktive Veća i o stavljanju van snage direktiva Veća 78/660/EEZ i 83/149/EEZ, *Službeni list Republike Hrvatske*, br. 182, 29.06.2013.

- Regulation EC No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, Интернет: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/.../2005/L.../L_30920051125en00090012.pdf).
- Uredba EU 2015/751 i Veća od 29. aprila 2015. o međunarodnim naknadama za platne transakcije na osnovu kartica; *Službeni list Republike Hrvatske*, br. 123 od 19. 05.2015.
- Директива (ЕУ) 2015/2366 Европског парламента (од 25. новембра 2015. године) односи се на платне услуге на унутрашњем тржишту, потом о измени директиве 2002/ЕЗ, 2009/65/ЕЗ, 2009/110/ЕЗ и 2013/36/ЕУ те уредбе (ЕУ) бр.1093/20010 и о стављању изван снаге Директиве 2007/64/ЕЗ, Интернет: [lex.europa.eu/LexUriServ/.../2005/L.../L_30920051125_en00090012.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/.../2005/L.../L_30920051125_en00090012.pdf).
- Директива 2014/92/ЕУ Европског парламента од 25. јула 2014. о упоредивости накнада повезаних с рачунима за плаћање, пребацивању рачуна за плаћање и основним услугама, *Sužbeni list EU*, L 257, 28.08. 2014, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?ur=CELEX%3A32915L2366>.
- Директива Већа 2006/112/ЕЗ од 22.12. 2006 о заједничком саставу пореза за додатну вредност, *Sužbeni list EU*, L 347, 11.12.2006.
- Јелисавец, С., Услуге на међународном тржишту, *Међународни проблеми*, бр. 4/2008.
- Ђирић, А., „Услуге као предмет међународног трговинског промета“, *Правни живот*, Београд, бр. 11/2011, II том.
- Уредба ЕЗ бр. 593/2008 Европског парламента и Већа од 17. априла 2008. године о праву које се примењује на уговорне обавезе (RIM I), *Sužbeni list EU*, L 177, 4.7.2008.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Општи напредак – технолошки напредак у транспорту, рачунарству, телекомуникацијама и електронској трговини, омогућио је нагло ширење тржишта услуга на глобалном нивоу. Управо је процес глобализације повећао потребу за коришћењем услуга посебно у сфери комуникација и путовања. Временом долази до специјализације услужних делатности, нове систематизације услуга, њиховог ширег појмовног схватања, усавршавања модела њиховог пружања и коришћења, као и до промена нормативно-правних оквира у њиховом међународном трговинском промету. Многи видови производних услуга прешли су у категорију трговинских. Појмовима „експорт“ и

„импорт“ у међународном промету услуга придају се нова значења. На пример, роба у извозу која се превози бродом је у експорту, док је сам превоз врста транспортне увозне услуге. Туристичка агенција у Србији која упућује српске туристе у иностранство обавља послове извоза туристичких услуга, а привредне организације које примају иностране туристе се баве увозом услуга. На пример, српски научник који ради на научном пројекту у иностранству и трансферише новчану надокнаду за свој рад у Србију је извозник услуга. У националним оквирима долази до сужавања легислативног капацитета држава услед дејства споразума о привредном повезивању држава на билатералном, регионалном и универзалном нивоу. Из праксе Европског суда произилази да услуге које обавља држава за свој рачун, у контексту друштвених, образовних и правосудних активности, а не укључују наплату попут услуга националног образовања, или управљања националним социјалним осигурањем, не представља услугу у смислу права Европске уније. Требало би утврдити нова правила како би се испуниле регулаторне празнине истовремено пружајући више правне јасноће и осигуравајући доследну примену законодавног оквира широм Уније. Истовремено услови пословања требало би зајамчити постојећим и новим учесницима на тржишту како би се новим средствима плаћања омогућило ширење њихових тржишта и осигурао висок ниво заштите потрошача при коришћењу тих платних услуга широм ЕУ. Тиме би требало да се постигне ефикасност платног система у целини, и да се доведе до већег избора и транспарентности платних услога, а истовремено да се ојача поверење потрошача у усклађено тржиште плаћања. Ову Директиву не би требало примењивати на готовинске платне трансакције јер јединствено тржиште плаћања у готовини већ постоји. Она се не би требала примењивати и на трансакције на темељу папирних чекова с обзиром на то да папирне чекове, због њихове природе, није могуће обрадити тако ефикасно као друга средства плаћања. Међутим, добра пракса у том подручју требала би да се заснива на начелима утврђеним овом Директивом. Потребно је одредити категорије пружилаца платних услуга који могу законито пружати платне услуге широм ЕУ, а реч је о кредитним институцијама које примају депозите од корисника који се могу употребити за финансирање платних трансакција и које би требало и даље да буду подложне бонитетним захтевима утврђеним у Директиви 2013/36/ЕУ Европског Парламента и већа,¹³ Институцијама које издају електронски новац који се може употребити за финансирање платних трансакција и које би и даље требале бити подложне бонитетним захтевима утврђеним у Директиви

¹³ Direktiva 2013/34/EU Evropskog parlamenta od 26. aprila 2013. godine o godišnjim finansijskim izveštajima, konsolidovanim finansijskim izveštajima i povezanim izveštajima za određene vrste preduzeća, o izmeni Direktive 2006/41/EZ Evropskog parlamenta, i o stavljanju van snage Direktive Veća i o stavljanju van snage direktiva Veća 78/660/EEZ i 83/149/EEZ, *Službeni list Republike Hrvatske*, br. 182, 29.06.2013.

2009/110/ЕЗ, институцијама за платни промет и поштанским жиро-институцијама које су овлашћене за обављање наведених услуга на темељу националног права. Примена тог правног оквира требала би бити ограничена на пружаоце услуга за платне услуге као редовно занимање или пословну активност у складу са анализираном Директивом. Овом Директивом (*Директива (ЕУ) 2015/2366*) не доводе се у питање одредбе националног права које се односе на последице које су повезане са одговорношћу за неправилности при формулисању и преношењу изјаве. Када ова Директива упућује на износе у еврима те износе треба схватити као противвредност у националној валути како их одређује свака поједина држава чланица чија валута није евро. У интересу правне сигурности примерено је одредити прелазне одредбе према којима се лицима која су започеле обављати активности институција за платни промет у складу с националним правом којим се преноси Директива 2007/64/ЕЗ, прелазна на снагу ове Директиве (*Директива (ЕУ) 2015/2366*), допушта наставак обављања тих активности у дотичној држави чланици током одређеног раздобља. У Годишњем извештају Европске Комисије о напретку Републике Србије у 2015. години једно од кључних питања у поглављу које се бави информатичким друштвом (ПГ 10), у којем је препозната потреба за даљим усаглашавањем законодавства, је и област електронске трговине. Директива о електронској трговини ЕУ је Законом о електронској трговини Србије у великој мери инкорпорирана у српски правни систем. Међутим, оно што треба имати у виду је да уређење ове области може бити решено само кроз овај закон с обзиром да информационе технологије постају саставни део сваке сфере живота, и да стога њихово регулисање не може бити концентрисано на једну област. Неопходно је да се системски уреди ова област кроз све прописе у којима се јављају одређени аспекти пружања услуга информационог друштва, а да се то уређење ослања на Закон о електронској трговини.

УДК: 005.591.4:658
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 159–167
Изворни научни рад

НОВИ ВОДИЧ ЕУ О ДРЖАВНОЈ ПОМОЋИ ЗА СПАШАВАЊЕ И РЕСТРУКТУРИРАЊЕ ПРЕДУЗЕЋА У ТЕШКОЋАМА

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

ABSTRACT

The European Commission revised its earlier Community guidelines on state aid for rescue and restructuring firms in difficulty in 2014. The new Guidelines aim to ensure that public funding is directed where it is most needed and that investors in unsuccessful companies bear their fair share of restructuring costs rather than leaving the burden on taxpayers of the Member States in which they operate. The adopted rules apply only to non-financial firms in difficulty. This paper analyzes the specific solutions contained in the new Guidelines.

Key words: European Union Guidelines, Rescue Companies, Restructuring, General Ban on State Aid

1) СВРХА

Државе чланице Европске заједнице још 1994. године усагласиле су заједничка правила о пружању помоћи предузећима која се због финансијске

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).

презадужености, техничко-технолошке застарелости, неадекватне организационе структуре, те великог броја вишкова запослених нађу у тешкоћама.² У каснијем периоду, са нешто „мање-више“ успеха, надлежни органи Европске заједнице, односно Европске уније, успели су да прилагоде ова правила условима у којима су оваква предузећа пословала како би знатније утицала на њихову непродуктивност, нерентабилност и неекономичност.³ Комисија је у току 2012. године донела програм реформи који је обухватио и модернизацију пружања државне помоћи оваквој категорији привредних субјеката.⁴ Због процене да би било добро да се омогући спасавање предузећа кроз рационализацију правила о пружању државне помоћи која би довела до одрживог и инклузивног раста на унутрашњим тржиштима, Комисија је донела Водич за пружање помоћи и реструктурирање фирми запалих у финансијске тешкоће. Тиме је на бази дотадашњег искуства ревидиран ранији институционални модел у којем су биле предвиђене претходне мере и активности ради санације и реорганизације ових предузећа, у циљу повећања њихове атрактивности на јединственом тржишту.

2) МЕРЕ ЕУ

„Водич о државној помоћи за спашавање и реструктурирање нефинансијских предузећа у тешкоћама” (*Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty*).⁵

3) САДРЖАЈ

Домашај

Нови Водич заснован је на одредби из члана 107 став 3, тачка (с) Уговора о функционисању ЕУ. Комисија новим Водичем утврђује конкретне услове на основу којих државе чланице ЕУ могу пружати помоћ за санацију и

² “Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty”, OJ C 368, 23.12.1994, p. 12.

³ “Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty”, OJ C 283, 19.9.1997; OJ C 288, 9.10.1999; OJ C 244, 1.10.2004; “Commission Communication concerning the prolongation of the Community Guidelines on State aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty”, OJ C 156, 9.7.2009; OJ C 296, 2.10.2012.

⁴ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on EU State aid modernisation (SAM)”, COM(2012) 209 final.

⁵ Видети Изворе.

реструктурирање нефинансијским привредним субјектима. Њихов циљ јесте реформа државне помоћи у сврху подстицања само „добрих“ мера које воде економском расту и остварењу других значајних циљева Европске уније.

Пружање помоћи и реструктурирање представљају две фазе истог процеса оживљавања предузећа у финансијским тешкоћама. Државна помоћ и реструктурирање имају за циљ опстанак предузећа на тржишту. Отуд, њихово предузимање подразумева реалну економску процену којом не би требало да се нарушава тржишна утакмица. Државе у том смислу морају бити веома опрезне, јер је у неким случајевима исплативије и ликвидирати предузећа која нису рентабилна и тиме омогућити реалан привредни раст, него исте потхрањивати државним средствима у фази реструктурирања иако за то нема нити једног економски оправданог разлога. При томе, неоснованом државном помоћи и реструктурирањем предузећа у тешкоћама могуће је нарушити унутрашње тржиште и неосновано пребацити део терета структурне природе на друге државе, што је само по себи веома непожељно, а могло би покренути и међусобну трку за државним субвенцијама. Стога је неопходно ограничити државну помоћ само у ситуацијама када се њоме умањују потенцијални штетни ефекти и када се подстиче раст јавне потрошње.

Ранијим Водичем Комисије, из 2004. године, напуштен је до тада владајући концепт по којем није било могуће предузимање реструктурирања у фази примања државне помоћи. Од тада, предузећа могу примати државну помоћ и бити у реструктурирању.⁶

Новим Водичем о државној помоћи за спашавање и реструктурирање нефинансијских предузећа у тешкоћама задржано је раније решење о пружању привремене помоћи до шест месеци (*rescue aid*), односно једнократне помоћи у периоду од десет година за предузећа у реструктурирању у сврху њиховог структуралног опоравка (*one time, last time principle*).

Водич предвиђа и неке новине попут нових правила која омогућавају привремену подршку у реструктурирању за мала и средња предузећа. Правила су осмишљена да поједноставе давање државних средстава за реструктурирање, а смањују поремећаје конкуренције фаворизовањем мера које су мање дисторзивне (као што су зајмови и гаранције), преко структурне помоћи као што су директни грантови или капитална улагања. Такву подршку сада држава може одобрити највише до 18 месеци или три пута дуже од периода за добијање помоћи за спашавање – на основу поједностављеног плана реструктурирања. На тај начин омогућиће се државама чланицама да ефективније помажу малим и средњим предузећима у решавању проблема ликвидности, што је посебно важно у актуелном финансијском контексту који

⁶ “Community guidelines on state aid for rescue and restructuring firms in difficulty”, OJ C 244, 1.10.2004.

је присутан у чланицама Европске уније. Нови Водич такође уводи јасније критеријуме на основу којих је могуће осигурати употребу државне помоћи тамо где је она заиста и потребна, а како би се избегао губитак новца пореских обвезника. У том смислу, државе чланице према Водичу морају показати да је помоћ потребна како би се спречиле тешкоће, на пример у секторима где постоји огроман број незапослених. Нова правила Водича обезбеђују и да инвеститори плаћају реалне трошкове реструктурирања предузећа (*burden sharing*), а да при томе остају одговорни за покривање насталих губитака пре одобравања државне помоћи. Државе према новим правилима имају могућност да преузму фер повраћај својих инвестиција уколико планирано реструктурирање буде успешно окончано. Поменути концепт настао је током финансијске кризе, када је дељење терета постало неопходно како би се заштитили интереси пореских обвезника и потрошача. У кризним условима огромне количине новца из јавних фондова биле су стављене на располагање банкама, а потом и нефинансијским предузећима и привредним субјектима.

Опште подручје примене

Нови Водич предвиђа примену на сва предузећа у свим секторима изузев у сектору производње угља и челика, и у финансијском сектору где важе посебна правила.⁷ Водич прописује и посебна правила за одређена пољопривредна, водна и риболовна предузећа.

У погледу материјалноправне примене, Водич предвиђа да државе чланице које предложе доделу помоћи предузећу имају обавезу да докажу да је „предузеће у тешкоћама“ у складу са критеријумима утврђеним у Водичу. За потребе Водича, сматра се да је „предузеће у тешкоћама“, ако би без државне помоћи било доведено у ситуацију да престане са пословањем у краткорочном или у дугорочном периоду. Водич поставља и посебне услове за „предузећа у тешкоћама“ која су утврђена алтернативно. У случају друштва са ограниченом одговорношћу, услов је да више од половине његовог уписаног капитала трајно изгубљено због пословних губитака. У случају друштва у којем више чланова сноси неограничену одговорност (што се процењује на основу финансијских извештаја) услов је, такође, да је више од половине капитала трајно изгубљено због пословних губитака. Потом, поставља се услов и за предузећа над којим се спроводи поступак стечаја. Коначно, посебан услов Водич поставља и у случају предузећа за која се утврди да су у последње две године имала по

⁷ “Guidelines on regional state aid for 2014-2020”, OJ C 209, 23.7.2013; “Communication from the Commission on the application, from 1 August 2013, of the State aid rules to support measures in favour of banks in the context of the financial crisis”, OJ C 216, 30.7.2013.

књиговодству однос дуга и капитала већи од 7,5, односно за предузећа код којих је тзв. ЕБИТДА коефицијент покрића камата био нижи од 1,0.

Занимљиво решење у Водичу је да искључује давање помоћи новооснованим предузећима. То се, пре свега, односи на она предузећа која су настала ликвидацијом правних претходника. У таквим и сличним случајевима, Водич предвиђа могућност примања помоћи након истека прве три године пословања у релевантном сектору деловања предузећа. И у тим колностима Водич поставља одређене критеријуме (да је предузеће у тешкоћама, да није део веће пословне групе итд.).

Државна помоћ за санацију

Државна помоћ за санацију мора бити привремена и хитна. Њен примарни циљ јесте осигурање посрнулог предузећа у периоду док се не изради план реструктурирања или ликвидације. Државном помоћи омогућава се пренебрегавање финансијских тешкоћа предузећа које је доспело у озбиљну неликвидност или несолвентност. Да би Комисија одобрила помоћ за санацију предузећа, помоћ мора испунити следеће критеријуме: мора се састојати од привремене помоћи за ликвидност у облику јемства за кредит или кредита; трошкови кредита или јемства за кредит укључујући каматну стопу кредита и јемствену премију, не могу бити мањи од референтне стопе утврђене у Комуникацији о референтној стопи за предузећа у тешкоћама којом се утврђују уобичајене висине колатерале (једногодишње стопа ИБОР увећана за 400 базних бодова) која се увећава најмање са 50 бодова; сваки кредит мора се отплатити, а јемство се мора окончати у року од шест месеци након исплате првог дела кориснику; државе чланице морају се обавезати да ће Комисији, најкасније у року од шест месеци након одобравања помоћи, или у случају помоћи која није пријављена најкасније шест месеци након исплате првог дела кориснику, доставити доказ да је кредит у целости отплаћен и/или да је јемство истекло, односно за предузећа у тешкоћама након што је достављен план реструктурирања, одобрење помоћи за санацију аутоматски се пролонгира све док Комисија не донесе коначну одлуку. Ако Комисија донесе одлуку да је продужење неосновано или да треба бити ограничено, кад почне спровођење плана реструктурирања за које је помоћ одобрена, све остале помоћи сматрају се помоћима за реструктурирање односно за ликвидацију. Помоћ за санацију морала би бити ограничена на износ који је потребан да би корисник одржао пословање током шест месеци. Она не треба да пређе износ од 10 милиона евра. При томе се узима у обзир резултат који се добија математичком формулом садржаном у Прилогу 1 Водича. Свака помоћ која је већа од износа добијеног применом ове формуле може бити одобрена ако је оправдана планом ликвидности који садржи образложење потреба предузећа у погледу ликвидности за наредних шест месеци.

Државна помоћ за реструктурирање

Помоћ за реструктурирање укључује трајну помоћ којом се успоставља дугорочна одрживост предузећа на основу реално изводивог и далекосежног плана реструктурирања којим се пренебрегавају поремећаји на тржишту. Помоћ за реструктурирање може бити и привременог карактера када је усмерена на санирање последица великвидности и успостављање дугорочне одрживости предузећа. Помоћ се додељује искључиво малим и средњим предузећима у државном власништву. Такође, изузетно ова помоћ даје се и предузећима која су због изванредних околности запала у проблеме великвидности. Према Водичу, државе могу одабрати врсту помоћи за реструктурирање. Међутим, морају при томе водити рачуна да ли је та помоћ примерена (процењујући у сваком случају да ли се проблеми и тешкоће предузећа односе на ликвидност или солвентност). Износ помоћи за реструктурирање према Водичу мора бити строго ограничен на најмањи износ потребан за спровођење овог поступка, узимајући при томе у обзир и постојећа финансијска средства предузећа и његових оснивача. У сваком случају, за реструктурирање мора се обезбедити и расподела терета као и сопствена средства која би била уложена као допринос овој расподели.

Државна помоћ за покривање социјалних трошкова

Због предузимања мера реструктурирања предузећа често остају без великог броја запослених. Независно од конкретних разлога, унутрашње законодавство држава чланица може садржати системе социјалног осигурања на основу који се вишку запослених директно исплаћују одређене надокнаде. Изван тога, законодавства могу предвидети и додатна финансирања вишка запослених која нису директно обухваћена законима и уговорима. Обавезе које предузеће има на основу радног законодавства пружају довољну гаранцију за исплату одређених надокнада вишку запослених (нпр. отпремнине или мере за ново запошљавање). Ова врста помоћи примењује се независно од тога да ли се плаћања издвајају непосредно или посредством надлежних државних тела. Сматра се, наиме, да се помоћ која се додељује предузећу од стране државе за ову сврху, у ствари уклапа у план економског развоја који је изван непосредних интереса предузећа у тешкоћама.

Испитивање потребе за државном помоћи

Државе чланице Европске уније које имају намеру да дају помоћ предузећу у тешкоћама, односно предузећу у реструктурирању, морају доставити процену ситуације и алтернативне сценарије који не укључују државну помоћ, с тим да се на овај начин оправдава релевантан циљ предузимања оваквих мера који

би морао бити у симетрији са унутрашњим тржиштем. У том смислу, Комисија у сваком појединачном случају испитује њихову примереност и могућност испуњења заједничког интереса.

Компатибилност са унутрашњим тржиштем

Услови под којима се државна помоћ може одобрити утврђени су у члану 107 став 3, тачка (с) Уговора о функционисању ЕУ по којем је Комисија овлашћена да одобри помоћ за олакшани развој одређених економских области, ако таква помоћ не утиче негативно на трговинске услове у мери у којој би то било у супротности са заједничким интересима. Према Водичу, помоћ која се даје великим предузећима мора се пријавити Комисији, док помоћ која се даје малим и средњим предузећима у државном власништву мора бити одобрена кроз програм. Компатибилност са унутрашњим тржиштем цени се на основу јасног дефинисаног доприноса заједничким циљевима, потом на основу потребе за државном интервенцијом, примереношћу примене мера и њиховим учинцима у погледу ефеката на тржиште, итд.

Раподела терета

У случају кад државе додељују помоћ која служи за јачање власничког капитала (нпр. кроз доделу бесповратних средстава, кроз докапитализације, отпис дугова и др.), последице тога могу се манифестовати у томе што ће власници капитала и повериоци бити заштићени. Овим се проузрокује тзв. „морални хазард“ који нарушава тржишну дисциплину. Помоћ би отуд ваљало додељивати искључиво за покривање губитака и то под условима који подразумевају прикладну расподелу терета између власника капитала и повериоца. Повериоци треба да дају свој допринос покривању губитака кроз конверзију потраживања у капитал или отписом главнице. Тек након што се подмире сви губици, уз спречавање новчаних токова корисника у финансијским тешкоћама, односно у реструктурирању, могло би се приступити државној интервенцији. Прикладна подела терета значи и узимање у обзир сваке државне помоћи којом се јача власнички капитал, а што у перспективи треба да осигура и њен разумни удео у добити предузећа.

Принцип „први пут задњи пут“ – једнократна додела помоћи

Како би се смањило „морални хазард“, односно како би се смањило прекомерно преузимање ризика и нарушавање тржишта, Водич стипулише јединствен период од десет година током кога корисници помоћи не смеју

примати никакве додатна финансијска средства намењена реструктурирању Тиме је уведено правило да се помоћ прима само једном (*one time, last time principle*), што у крајњем значи превенцију од вештачког одржавања предузећа у животу након истека поменутог рока. Потреба да се предузећу које је већ примило помоћ на основу Водича поново додели таква помоћ јасно може да укаже на тешкоће у пословању. Ако је помоћ пријављена Комисији, држава чланица има обавезу да наведе да ли је предузеће већ примало помоћ за санацију, реструктурирање или привремену помоћ за реструктурирање укључујући помоћ додељену пре ступања на снагу овог Водича. У том смислу, иако је прошло мање од десет година од примања помоћи, завршетка реструктурирања или његовог прекида, Комисија не одобрава могућност даљег примања помоћи. Изузетак се једино може направити у случају када реструктурирање следи пружање државне помоћи намењене санацији предузећа и то у оквиру јединственог поступка реструктурирања. Према Водичу, услов је још и да након овакве помоћи није додељена нова помоћ. Такође, ако се процењује да ће предузеће постати одрживо и да ће нова помоћ постати нужна након барем пет година због објективних околности. Иначе, било каква промена у власничкој структури након примања помоћи или било какав правосудни поступак који је окончан смањењем обавеза и побољшањем економске позиције предузећа, не утиче на примену принципа једнократне доделе помоћи.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Водич ступа на снагу почев од 01.08.2014. године и важи до 31.12.2020. Водич нема ретроактивне ефекте. Комисија на основу Водича у сваком случају оцењује спојивост давања помоћи са унутрашњим тржиштем и могућим кршењем члана 108 став 3 Уговора. Комисија примењује Водич у испитавању помоћи пружаоцима услуга од општег економског интереса, без обзира на то када је помоћ пријављена или додељена.

5) ИЗВОРИ

- “Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty”, OJ C 368, 23.12.1994.
- “Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty”, OJ C 283, 19.9.1997; OJ C 288, 9.10.1999; OJ C 244, 1.10.2004;
- “Commission Communication concerning the prolongation of the Community Guidelines on State aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty”, OJ C 156, 9.7.2009; OJ C 296, 2.10.2012.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on EU State aid modernisation (SAM)”, COM(2012) 209 final.

- “Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty”, OJ C 249/1, 31.7.2014.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У оквиру сектора привреде Републике Србије, егзистира одређени број предузећа која имају низ нерешених проблема који произилазе из финансијске презадужености, техничко-технолошке застарелости, неадекватне организационе структуре и великог броја вишкова запослених. Применом државне помоћи (кроз буџет или фондове) или кроз реструктурирање, институционализује се посебан модел у коме су предвиђене претходне мере и активности ради санације и реорганизације ових предузећа у циљу повећања њихове атрактивности за потенцијалне инвеститоре. Претпоставка је да је реструктурирање предузећа у Републици Србији оптималнији поступак од спровођења стечајног поступка. Измиривање обавеза презадужених предузећа у већем обиму од оног који се очекује у стечају не може се постићи са постојећом активом предузећа и без спровођења финансијског реструктурирања, које се врши на бази отпуста, отписа и репрограма дугова, у сврху стварања позитивне вредности капитала и измиривања потраживања поверилаца. Његовим спровођењем, омогућава се далеко већи финансијски учинак од оног који би се постигао преко деобе стечајне масе у стечајном поступку. Пружање државне помоћи у крајњем случају, као и реструктурирање, омогућава опстанак предузећа на тржишту, за разлику од стечаја који доводи до елиминисања правних субјеката, што се у нашем систему није показало као повољан начин за ликвидацију поверилачких захтева. Усвајањем предложених правила из иновираног Водича Комисије из 2014. године, може се поспешити хармонизацији домаћих прописа, у крајњем случају, може се прилагодити домаће тржиште тржишту Европске уније.

УДК: 336.71.078.3+366
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 168–177
Изворни научни рад

ЕЛЕМЕНТИ КОНТРОЛЕ БАНАКА И ЗАШТИТА КЛИЈЕНАТА НА БАНКАРСКОМ ТРЖИШТУ

проф. др Славко ВУКША

проф. др Мирјана БАРЈАКТАРОВИЋ¹

ABSTRACT

Contemporary tendencies in controlling the banking market are the basic characteristic organization of economic and financial activities in their interaction with the matter of legal regulation. The process of development of the banking market, in terms of the application of new technologies as well as raising public control to a higher level, has mutual conditions. The main motives of public control of the banking market are its stability and investor protection, and are associated with the nature of the risk occurring in banks due to the effects of the application of new technologies, investment and competition. Public control of the banking market should not be a limiting factor in the development of the market; otherwise the social costs were greater than the benefits to be gained by regulatory measures. Consumer protection is normatively inaugurated by Bank Law, which was passed in 2005 and came into force in 2006. Institutional assumptions for the protection are: (1) general operative conditions transparency; (2) Client informing; (3) procedural treatment of their objections; Perspective of consumer protection in the banking industry, as well as in all other domestic sectors, depends on the speed of the process of approaching the EU and the consequent obligation to harmonize current legislation with the EU *acquis*.

Key words: Regulatory measures, banking market, consumer protection, changes

1) СВРХА

Банкарски систем је део укупног интегрисаног финансијског система који је захватио глобални ниво пословања на све турбулентнијем тржишту које има низ ефективних функционалних облика: директно (непосредно) инвестирање, индиректне или тзв. портфолио инвестиције, котирање (листинг) крупних предузећа на берзама ван матичне државе, емисију финансијских инструмената

¹ Алфа универзитет, Београд, Е-маил: slavkovuksa@gmail.com

у иностраној валути, кредитирање на тржишту новца ван матичне земље (нпр. евродоларско тржиште), кредитирање у конвертибилним валутама, формирање банака и других финансијских институција у другим земљама, пружање финансијских услуга у другим земљама, и др. Међутим, не постоје систематизовани подаци о обиму финансијских трансакција које би се могле сматрати сегментима финансијског, или још ужег банкарског тржишта. За неке сегменте, најконзистентније податке даје Банка за међународне обрачуне (*Bank for International Settlements – BIS*) у Базелу, која носи назив „банка централних банака“, јер се посредством ње обавља обрачун бројних међународних плаћања централних банака, односно националне централне банке држе део својих девизних резерви и златних резерви код те банке. Међународно кретање капитала условљено је, пре свега, тежњом за реализацијом више профита од оног који се стиче у матичној земљи. Оно, међутим, има за претпоставку и обезбеђење сигурности улагања, односно постојање поверења инвеститора у процесу инвестирања у институције и тржиште земље у које се инвестира. Ризици инвестирања се не могу избећи на међународном тржишту, напротив, они се константно повећавају, у односу на улагања у матичној земљи јер се не може, у потпуности, обезбедити транспарентност услова улагања. Међутим да би се обезбедила сигурност улагања, ван граница матичне државе, није довољна само координација националне регулативе финансијског односно банкарског тржишта, потребна је и ефикасна али и ефективна заштита инвеститора на националном нивоу регулисања. Неопходност ефикасне заштите посебно појачавају кризе поверења на светском финансијском тржишту које настају као манифестација системског ризика. Није довољна интервенција Међународног монетарног фонда која осигурава исплату инвеститорима из иностранства у земљу погођену кризом (посебно исплату спекулативног капитала), јер је онда стимулисан приватни, посебно спекулативни капитал, да уложи ради стицања изузетно високих профита, у земљу високог ризика, односно слабих институција (и често високе корупције) и слабе економске политике уз разумну претпоставку да ће ММФ, у случају избијања кризе националног финансијског тржишта, одобрити кредите земљи у тешкоћама за санацију улагања приватног инвеститора (морални хазард). Због наведених околности, међународна пракса креће се у правцу усвајања стандарда регулативе за различите сегменте светског финансијског тржишта. Стандарди регулативе значе да се прихвате правила, формулисана у оквиру бројних међународних организација и примењују као део унутрашњег права на основу одлука надлежних националних регулаторних органа². Оваквим приступом отклања се препрека коју национални суверенитет поставља наднационалном регулисању, а посебно због чињенице да не постоји,

² М. Бејатовић, „Савремене тенденције контроле финансијског тржишта“, *Правни живот*, Београд, тематски број, бр. 12/2008, том IV, стр. 891-902.

међународним уговорима прихваћено, наднационално тело које би имало задатак да контролише, у великом обиму, светско финансијско тржиште. Наиме, ММФ није такво тело јер он није светска централна банка и нема задатак да регулише сигурност пословања банака у свету. Међутим, иако не постоје наднационални регулаторни органи финансијског тржишта, економске околности у тесној међународној сарадњи – кретање капитала у међународним оквирима, нова технологија и ризици, као и појаве криза светског финансијског тржишта – захтевају одређене облике међународне регулативе. Она је, још увек, заснована на примату националних права, али се све више креће у правцу разраде међународних стандарда регулативе. С обзиром на примат националне регулативе, она мора бити полазна основа у анализи савремених тенденција развоја јавне контроле на банкарском тржишту. С друге стране, све значајнија интернационализација финансијског тржишта, која прати међународно кретање капитала, као и све већа конвергенција националних регулаторних пракси, поставили су питање формулисања међународних стандарда регулативе. У међународним оквирима, првенствено у Европској унији, формирано је неколико инвестиција чије препоруке данас усвајају и у својим националним законодавствима спроводе скоро све европске земље. Информисање и едукација представљају основне претпоставке делотворне заштите потрошача, нарочито у банкарству. Једнострано, већина становништва само делимично познаје класичну банкарску понуду, пре свега искуствено, све иновативне производе и услуге – потрошачи без минимума знања нису у стању да разумеју расположиве информације, уоче ризике, селекционишу услове и изврше одговарајући избор. Отуда је едукација примаран процес, од кога зависи и ефикасност информација.³ Информисање банкарских клијената врше саме пословне банке, централне банке, владе и организације потрошача. Информисање се посматра и као целина која обухвата и едукацију клијената, мада се могу јасно издвојити обавештења о појединачним банкама и њиховим производима и услугама.

2) МЕРЕ ЕУ

Пословање банака, нарочито у условима светске финансијске кризе, неопходно је контролисати како са аспекта сигурности кредитирања, тако и инвеститора али и потрошача, односно клијената. Међутим, чак и на нивоу Европске уније и поред постојања јединствене валуте Европска централна банка има само консултативну надлежност у контроли банака. „Европска централна банка доприноси добром вођењу политика надлежних органа који се односе на контролу пословања кредитних институција и на стабилност

³ В. Вуковић, „Заштита потрошача у домаћем банкарству“, *Привредни живот*, бр. 13/2008, тематски број, том IV, стр. 882.

финансијског система.⁴ Институционална структура националног регулисања креће се ка сужавању броја регулаторних органа. Од посебних органа за надзор банкарског тржишта еволуција система креће се у правцу формирања само једног регулаторног органа. Јединствено регулисање обезбеђује регулаторно интегрисање комплексних ризика и очување интегритета тржишта. У Европској унији бројне законске одредбе омогућавају релативно висок степен заштите потрошача, а регулатива и пракса ЕУ је веома инспиративна за земље кандидате њеном приступању.⁵ У Европској унији се придаје велики значај едукацији потрошача.⁶ Едукација се обавља под управом саме Европске Комисије, непосредно преко Европске мреже потрошачких центара⁷. Потом се едукација обавља и преко националних организација за заштиту потрошача, обједињених у европском удружењу.⁸ Међутим, изразита дистанцираност Народне банке Србије од домаћих организација за заштиту потрошача, умногоме одудара од праксе земаља чланица Европске уније. Недовољно знања и неизграђена свест домаћих потрошача (клијената) о њиховим правима, уз традиционалну разједињеност потрошачких организација, погодује изразито пасивном односу надлежних институција према сопственим законским обавезама. Зато суштински напредак, у заштити банкарских потрошача, може бити остварен само под притиском захтева за усклађивање домаћих прописа са правним тековинама ЕУ почев од постојећег Закона о банкама, који није у складу са Директивом 2006/48/ЕЦ о почетку рада и делатности кредитних институција. Европска Комисија има посебан Комесаријат за потрошаче и изграђену мрежу националних потрошачких центара.

3) САДРЖАЈ

У савременом банкарском пословању присутне су тенденције развоја националне регулативе. Међутим, процес регулације показује заједничке обрасце које диктира деловање банкарског тржишта, тако да је у питању конвергенција националних регулаторних пракси. Резултати теоријских истраживања, с друге стране, формулишу и технике за анализу ризика улагања и његово ублажавање, посебно ризика везаних за сложене финансијске операције. Савремене тенденције развоја националне регулативе, могу се сврстати у пет међузависних целина, и то:

⁴ Уговор из Мастрихта, чл. 105, тачка 5 у: Уговор о Европској унији, Превели и приредили Душко Лопандић и Милан Јањевић, *Међународна политика*, Београд, 1996, стр. 87.

⁵ На пример, *EU Consumer Policy Strategy 2007-2013*, Интернет: www.ec.europa.eu/consumers

⁶ European Commission, Consumer education, December 2006 (www.ec.europa.eu/consumers).

⁷ ЕС, *The European Consumer Centres Network*, Интернет: www.ec.europa.eu/consumers.

⁸ *The European Consumers Organisation*, Интернет: www.beuc.eu

(1) Континуирана контрола банкарских институција

Регулаторни органи су у стању да спроводе сталну контролу финансијских институција (банака) уз помоћ развијених датотека података, које им пружају основ за посредну контролу (обавља се развијеним системом финансијских коефицијената који дозвољавају упоређивање индикатора);

На тај начин могу се, код банака, уочити ризици које имају (кредитни, ликвидносни, осетљивост каматних стопа и др.), као и адекватност капитала да се ти ризици покрију. Производ континуиране контроле у пракси надзорног органа банака јесте интерни систем рејтинга који органи интерне контроле сачињавају ради даље акције у контролисању и отклањању проблема у појединим банкама. Овај систем садржи оцену ризика пословања банака односно анализу кредитног ризика, ризика ликвидности и других ризика, као и оцену ризика контроле односно оцену организованости процеса интерне контроле, доношења ценовних одлука и управљања банком, како би се уочиле могућности генерисања ризика и предвиделе одговарајуће одбрамбене стратегије. На основу директне и индиректне контроле, регулаторни органи могу наредити повећање капитала или његово усклађивање са преузетим обавезама односно потраживањем; ограничити пословање финансијске институције или права оснивача на управљање; обуставити рад финансијских институција;

(2) Сузбијање моралног стандарда

Посебно се односи на механизам осигурања депозита банке. Пошто је осигурање депозита линеарно – односно банке плаћају исту премију осигурања, неке од њих могу тражити да послују ризичније (на пример, одобравању кредита клијентима са нижом кредитном способношћу) јер евентуални губитак ионако сноси институција која осигурава депозите, у крајњој линији порески обвезници у целини. Осигуране банке, исто тако, имају повећану конкурентност у односу на неосигуране банке, јер могу прикупити већи обим депозита, пошто исплату прикупљених средстава гарантује систем заштите депозита. Да би се избегле појаве моралног хазарда институције које осигуравају депозите формирају скалу премија које банке уплаћују према ризичном профилу банке, односно њеном рејтингу додељеном од стране регулаторних институција, банке су подељене у подгрупе сагласно обиму капитала кроз категорије. Одлично капитализоване, адекватно капитализоване, подкапитализоване и према рејтингу које су добиле у регулаторном процесу, на основу испитивања на лицу места. Одређивањем различите стопе премије за осигурање које банке уплаћују, избегава се формирање моралног хазарда и регулатива банака доводи се у склад са њиховим ризичним профилем-обимом ризика које су преузеле⁹.

⁹ М. Бејатовић, *op.cit.*

(3) Регулаторни обухват нових и комплексних ризика

Могућност примене савремене технологије и конкуренција које финансијске институције стимулише на улагања у ризичне области, посебно ванбилансне (условне) операције и на организационо укрупњавање, стварају нове и комплексније ризике (посебно се анализирају оперативни и корелисани ризици). Оперативни ризик је ризик директног или индиректног губитка који настаје због неадекватних или неуспелих интерних прописа, људског фактора и система, или због „екстерних догађаја“, а увећава се са применом савремене технологије. Зато су регулаторни органи ангажовани и на решавању одређених проблема функционисања савремене технологије која може генерисати како оперативне ризике (у заштити података) тако и системске ризике. Корелисани и комплексни ризици јављају се као последица интеграција на финансијском тржишту, које доводи до стварања финансијских конгломерата. Преузимање ризика није увек праћено диверзификацијом, већ се може десити и уска корелација ризика у области пословања на банкарском тржишту, што множава ризике а тиме и могуће негативне последице по капитал.

(4) Смањење асиметричних информација

Регулаторни процес, инициран применом савремене технологије и финансијских иновација, састоји се: прво на захтев за обелодањивањем финансијских информација како би се обезбедила заштита инвеститора и стабилност тржишта, а друго, регулаторни органи суочени су са моралним хазардом у обелодањивању информација које су повезане са двоструком улогом крупних ревизорских фирми. Пошто се консултантским услугама стичу изузетно високи приходи, одиторске фирме склоне су да непотпуно или недовољно савесно изврше контролу финансијских извештаја и тако доведу акционаре и инвеститоре у заблуду о финансијском стању предузећа (комбинују морални хазард и оперативни ризик, што доводи до злоупотреба). „Ништа брже не подрива поверење инвеститора него када је процес финансијског извештавања вођен другим мотивима, а не мотивима поштења и интегритета“.¹⁰

(5) Јединствено регулисање функционалних облика банкарског тржишта

Регулаторна пракса, међутим, све више нема фокус са разматрања перформанси финансијских институција, односно резултата њиховог пословања, на разматрање пословне политике и интерних контрола у којима се највише генеришу ризици пословања банака. У ту сврху практикује се метод непосредног увида у пословање банака, кроз „контролу на лицу места“. То се посебно односи на банке код којих је недостатак капитала да би се покрили ризици. Фундаментални процеси стимулишу јединствено регулисање финансијског тржишта. Закон о банкама генерално регулише однос банке с

¹⁰ A. Levitt, Global Market, Global finance, 25 th IOSCO, Anuel Conference, Sidney, 2000, p. 3.

клијентима посебним одељком 3 који обухвата: заштиту клијената, објављивање општих услова пословања, обавештавање клијената и приговор клијената.¹¹ Поред обавезе банке да опште услове пословања „истакне у својим пословним просторијама на видном месту“, Законом је дефинисано да они садрже „стандардне услове пословања применљиве на све клијенте банке, опште услове за успостављање односа између клијената и банке, поступак комуникације између клијената и банке. Међутим, НБС је опет дато дискреционо право да „може прописати ближе услове и начин објављивања и примене општих услова пословања банке“. Законско одређење општих услова пословања банке је обухватно, али је анахроно и непрактично свести њихово објављивање на видно истицање у пословним просторијама.¹² Уколико клијент сматра да се банка не придржава уговора може упутити приговор „руководиоцу организационе јединице у чијем је делокругу унутрашња ревизија, надлежној организационој јединици или надлежном органу банке“, на који је „банка дужна да одговори у разумном року“. Закон о посредовању – медијацији (2005) уређује правила поступка о посредовању у спорним односима. Начела поступка одражавају природу посредовања – добровољност, једнакост и равноправност страна, приватност поступка, поверљивост и хитност. Посредовање врши трећа неутрална страна (особа): судија, адвокат или истакнути стручњак из одговарајуће области. Закон о оглашавању уређује услове и начин оглашавања, као и права и обавезе свих актера. Банкарски клијенти несумњиво представљају једну од најизложенијих група „прималаца огласних порука“, за коју су релевантна три, од укупно седам начела оглашавања – (1) истинитост, потпуност и одређеност огласне поруке; (2) забрана злоупотребе поверења, (3) забрана појединачног оглашавања личним обраћањем без претходне сагласности. Међутим, од доношења Закона о банкама из 2005. године, није учињен никакав помак у заштити тржишне конкуренције банака.¹³ Неопходно је „даље јачање административних капацитета и правног оквира у складу са европском политиком заштите потрошача“.¹⁴ Заштита потрошача (клијената) у домаћем банкарству нормативно је инаугурисана Законом о банкама донетим 2005. и применљивим од 2006. године. Нормативни оквир је комплетиран иновираним Законом о заштити потрошача и новим Законом о посредовању – медијацији, као и новим Законом о оглашавању.

¹¹ Закон о банкама, *Службени гласник РС*, бр. 107/05.

¹² В. Вуковић, *op.cit.*, стр. 879.

¹³ В. Вуковић, „Заштита конкуренције у банкарском сектору Србије“, *Правни живот*, Београд, бр.11/2006, стр. 743-753.

¹⁴ Commission of the European Communities, Serbia 2012 progres report, Commission staf working, Document, SEC (2012) 1435, p. 27.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Актуелни правни оквир заштите потрошача у српском законодавству чине Закон о банкама из 2005. године и Закон о заштити потрошача из 2005. године, Закон о посредовању – медијацији из 2005. године. Прва два закона имају фундаменталан значај, мада је и регулисање посредовања (медијације) веома битно за ову врсту заштите. Закон о оглашавању, такође из 2005. године, веома је значајан за заштиту корисника банкарких услуга, имајући у виду да банке спадају у највеће и најфреквентније оглашиваче код нас и у свету.¹⁵ Закон је заснован на Директиви бр. 90/88/ЕЕС (OJL 61 of 10.03.1990). Директива 2006/48/ЕС која се односи на почетак рада кредитних институција (банка) ступила је на снагу 30.06.2006.

5) ИЗВОРИ

- Бејатовић, М., „Савремене тенденције контроле финансијског тржишта“, *Правни живот*, Београд, тематски број, бр.12/2008.
- Commission of the European Communities, *Serbia 2012 progres report*, Commission staff working Document, SEC (2012) 1435.
- Commission of the European Communities, *Serbia 2013 progres report*, Commission staff working Document, SEC (2013).
- Directive 90/88/EEC (OJL 61 of 10.03.1990).
- Directive 2006/48/EC, relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, (OJ L.177/1 of 30.06.2006).
- EC, The European Consumer Centres Network (www.ec.europa.eu/consumers).
- European Commission, Consumer education, December 2006 (www.ec.europa.eu/consumers).
- Levitt, A., Global Market, Global finance, 25 th IOSCO, Anuel Conference, Sidney, 2000.
- Вуковић, В., „Заштита потрошача у домаћем банкарству“, *Привредни живот*, бр. 13/2008.
- Закон о банкама, 2005, *Службени гласник РС*, бр. 107/05.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Национални регулаторни системи реализују се кроз институционалну структуру и модалитете јавне контроле који су историјски развијени и

¹⁵ Вуковић, В., 2008, Заштита потрошача у домаћем банкарству, Привредни живот, бр. 13/2008, тематски број, том IV, стр. 878.

одговарају националним особеностима. Разлике ових система природна су последица наслеђених модела финансијских система, као и традиције регулисања. С друге стране, иновације и конкуренција су често у најбољем интересу потрошача. Мада не постоје планови да се законодавство прошири на одобравање обављања појединих производа, постоји потреба да се осигура да се регулаторно окружење развија паралелно са увођењем нових производа и тржишта. Модернизација финансијског система није само пожељна, она је неопходна да би омогућила индустрији финансијских услуга да се суочи са изазовима који леже пред њом.¹⁶ Међутим, кад је у питању заштита клијената законодавац је њихову заштиту редуковао на „право приступа свим подацима који му према Закону о банкама морају бити доступни“ остављајући последњим ставом факултативну опцију НБС да „може прописати ближе услове и начин управљања права“. Концепт озаконен 2005. године знатно је испод нивоа заштите потрошача који је нормативно захтевао, на пример, Уговор о Европској унији, односно Уговор из Мастрихта 1992. године.¹⁷ На основу тога Закон о банкама одређује да је банка „дужна да клијенту, на његов захтев обезбеди информације из пословног односа клијента и банке“. Обавеза обавештавања клијената укључује и објављивање имена акционара и чланова управе на Интернет презентацији банке.¹⁸ Основни проблем је што се према важећим одредбама приговор упућује само банци, као другој уговорној страни, а не и супервизору и независном телу за заштиту права потрошача. Праксу посредовања Народна банка Србије развија од 2007. године, када је основан Центар за заштиту корисника финансијских услуга и контролу тржишта над обављањем тих услуга, коме је прикључен Информативни центар. Навођење назива банака у извештајима о медијацији сигурно би допринело репутацији овог поступка и заштити корисника њихових услуга. Потом, предлаже се преговарачима и пословној банци медијација након додатне провере и позитивне оцене основаности приговора, што је доказ озбиљности сваког предлога и јасан сигнал банкама. Независно од скромних почетних резултата, сама могућност обраћања централној банци и медијације неминовно подстиче коректност домаћих банака према клијентима односно побољшава ниво њихове заштите.¹⁹ Функционална раздвојеност контроле (супервизије) банака и заштите потрошача и контроле тржишта у оквиру НБС одудара од организације супервизијских институција у Европској унији. Службени

¹⁶ Tanoue, Donna, 1999, On Financial Services Modernization Act of 1999, Federal Deposit Insurance Corporation, Washington, 1999, str. 1.

¹⁷ TREATY ON EUROPEAN UNION (1992), Article 129, a.l., Интернет: www.europa.eu.int/eur-lex/en.

¹⁸ Directive 90/88/EEC (OJ L 61 of 10.03.1990).

¹⁹ В. Вуковић, „Заштита потрошача у домаћем банкарству“, *op.cit.*, стр. 884.

извештај Европске Комисије констатује да је у Србији учињен напредак у заштити потрошача јер је 2011. иновиран правни оквир и започета изградња административних капацитета. Између осталог, отворена су три официјелна потрошачка бироа и институционализован је Савет за заштиту потрошача. Међутим, истовремено се у извештају оцењује да постојећи административни капацитети нису примерени одговарајућим стандардима Европске уније, односно земаља чланица²⁰. НБС је на основу постојећих законских решења донела релевантне одлуке и упутства, оформила ресорне центре – први за информисање и други за заштиту корисника финансијских услуга, истовремено преузимајући на себе деликатну улогу медијатора, контроверзну задацима секторског регулатора и супервизора.

²⁰ Commission of the European Communities, *Serbia 2013 progres report*, Commission staff working Document, SEC (2013), p. 24.

УДК: 339.74:336.781
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 178–187
Изворни научни рад

ПОТРАЖИВАЊА У СТРАНОЈ ВАЛУТИ И СТОПА ЗАТЕЗНЕ КАМАТЕ

проф. др Перо ПЕТРОВИЋ¹
доц. др Марина ПРОТИЋ²

ABSTRACT

In the paper, the authors analysed receivables in foreign currency and interest rate. The authors first observed different theoretical understanding of the essence and nature of default interest. In countries where the interest rate is predicted to be a normal consequence of the delay in the payment of a monetary obligation, by law or by-laws are usually prescribed penalty interest rate (statutory rate, legal rate). The analysis after that was concentrated on the application of appropriate interest rate in case of default of the debtor of a monetary obligation in international contracts governed by Serbian law where the obligation is to be settled in foreign currency. Such interest rate is important for the development of the export economy and it has not been determined in a satisfactory manner in Serbian law. The interest rate that the legal counsellors seek and that the Serbian courts award is far too low and is stimulative for the debtor's default. The default interest rate usually awarded in Euro is currently equal to the Main Refinancing Rate.

Key words: Interest rate, applicable, Serbian law, foreign currency.

1) СВРХА

Права и обавезе из уговора о међународној продаји уређени су међународним избором права, у првом реду Конвенцијом УН о уговорима о

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 Универзитет Унион и Висока школа академских студија „Доситеј“, Београд.

међународној продаји робе, и данас представља део унутрашњег права Републике Србије. Примењује се на уговоре о продаји робе ако сауговорач домаће лице има пословно седиште у другој држави чланици Конвенције, али и онда када страни сауговорач није из државе чланице, али је за уговор о продаји меродавно домаће право. У конкретним уговорима о продаји робе на потраживања у страниој валути јавља се проблем затезне камате. Проблем се, углавном, појављује у готово свим уговорним споровима са иностраним елементом, али је најчешћи у споровима из уговора о међународној продаји у којима купац није на време платио уговорену цену. Стопа затезне камате коју Директива прописује састоји се из два дела: референтне стопе (*reference rate*) – каматне стопе коју је примењивала Европска централна банка на своје послове рефинансирања обављене пре првог календарског дана у датом полугодишту и марже (*margin, marge*) која износи још најмање седам процентних поена (референтна стопа и маржа се сабирају и тако се добија законска затезна каматна стопа. Државе приликом имплементације директиве могу одредити и већу маржу. Међутим, уколико држава не спада у зону евра, референтна стопа је еквивалентна стопа коју одређује њена централна банка. Осим тога, треба имати у виду да се референтна каматна стопа која је одређена на почетку полугодишта примењује до краја полугодишта. Обрачунава се обичном а не комфорном методом. Директива је унета у унутрашње законодавство свих 28 држава чланица ЕУ. Сва ова питања усклађена су са претходно усвојеном Конвенцијом. „Питања која се тичу материја уређених овом Конвенцијом а која нису изричито решена у њој, решаваће се према општим начелима на којима ова конвенција почива или, у одсуству тих начела, према праву меродавном на основу правила међународног приватног права.“³ Полазећи од ове одредбе, национални судови држава чланица најчешће утврђују каматну стопу на основу меродавног унутрашњег права до које се долази применом колизионе норме рада.⁴ У већини земаља за уговор о продаји меродавно је право државе продавца, ако странке нису уговориле примену неког другог права. Наиме, право меродавно за уговор о продаји често одређује каматну стопу и у споровима који се решавају путем арбитраже. Тада се досуђује, по правилу, затезна камата по законској каматној стопи која је прописана у земљи продавца, или ако је нема по комерцијалној стопи по којој банке позајмљују новац привредницима у тој конкретној земљи. Основни циљ хармонизације питања затезне камате у Европској унији је повећање уговорне дисциплине и подстицање економског успеха малих и средњих предузећа. Између држава чланица Европске уније постојале су пре доношења директиве знатне разлике

³ UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods, Vienna, 1980.

⁴ М. Станивуковић, „UNCITRAL-ова Конвенција о уговорима о међународној продаји робе и правила међународног приватног права“, *Право и привреда* бр.11-12/1998, Београд, стр. 68-84.

у роковима плаћања и стопи затезне камате, што је представљало препреку за функционисање унутрашњег тржишта. Доцња у плаћању представља повреду уговора. Међутим, она је постала привлачна опција за дужнике у већини држава чланица због ниских затезних камата или због спорог поступка за принудну наплату. Потребно је остварити одлучујући преокрет, који подразумева и потребу надокнаде трошкова које су повериоци имали око наплате затезне камате, да би се овај тренд променио, односно потребно је обезбедити да последице доцње буду такве да се дестимулише доцња у плаћању. Борба против доцње (*combating late payments, lutte contre le retard de paiement*) истакнута је и у наслову директиве. Већ у њеном уводу истакнуто је да предугачки рокови исплате и доцња у плаћању представљају велики административни и финансијски терет, посебно за мала и средња предузећа. С друге стране, треба имати у виду да у многим земљама које имају израженију стопу инфлације затезна камата има две компоненте:⁵ једна је усмерена на очување стварне вредности дуваног износа током трајања доцње како се не би десило да услед инфлације новчани износ буде обезвређен (ревалоризациона компонента); друга компонента затезне камате има за циљ да дисциплинује дужника, да јој учини доцњу непривлачном, и/или да накнади повериоцу претпостављену цену коришћења његовог новца од стране дужника – у зависности од тога како се у појединим државама одређује природа затезне камате (превентивна, казнена или одштетна компонента). Ова тема је посебно актуелна због уговора о кредиту који садрже валутну клаузулу.

2) МЕРЕ ЕУ

Затезна камата је један од основних облика (рестриктивне) законске камате. У теорији се за њу среће и назив мораторна камата (*usura ex mora*). У Европској унији ситуација око затезне камате додатно се искомпликовала услед преласка већине чланица на евро (који је пуштен у оптицај 1. јануара 2002. године). Убрзо се пред српским судовима поставило питање како утврдити „домицилну камату“ на потраживања изражена у еврима, која је преовладала у трансакцијама, односно у готово свим спољнотрговинским пословима. Међутим, у пракси је прихваћено становиште о затезној камати по стопи коју Централна Европска банка прописује за евро, јер не постоји земља домицила наведене валуте већ је, с обзиром да се ради о више земаља које имају заједничку валуту (земље тзв. еврозоне), једино могуће и оправдано као важећу каматну стопу обрачунати стопу Централне заједничке банке наведених земаља за означену валуту. Европска централна банка не објављује камату под називом „затезна камата по есконтној стопи“ односно не постоји таква затезна камата, тј. одређена на такав начин. Не постоји ни тзв. домцилна камата која

⁵ М. Станивуковић, *ibid.*

се по правилу тражи оваквим тужбама и то углавном састављањем тужбе од стране адвоката. С друге стране, од стране Европске централне банке примењује се каматна стопа под називом „*main refinancing rate*“ (референтна каматна стопа), која је најприближнија есконтној каматној стопи. Међутим, ипак то није есконтна каматна стопа, а није ни домицилна каматна стопа и треба је разликовати од EURIBOR (*European Interbank Federate*), која се формира на међубанкарском тржишту ЕУ зоне и EUROLIBOR, која се примењује на евротржишту за трговање валутама које се промећу изван монетарног протора, а на које се неће односити прописи Европске централне банке. Средином 2000. године донета је у Европској унији Директива о борби против доцње у плаћању у трговинским пословима која је утицала на одређење законске стопе затезне камате у свим земљама у нашем окружењу. Тиме је предвиђена обавезна затезна законска камата (*the statutory rate, taux legal*) која се обрачунава у случају доцње са плаћањем у трговинским пословима. Борба против доцње (*combating late payments, la lute contre le retard de paiement*) истакнута је и у наслову директиве. У њеном уводу се истиче да предугачки рокови исплате и доцња у плаћању представљају велики административан и финансијски терет за предузећа, посебно за мала и средња предузећа. Они су и главни узрок стечаја таквих предузећа која имају за последицу отпуштање радника.

3) САДРЖАЈ

Конвенција о међународној продаји робе иако детаљно уређује закључење уговора и права и обавезе уговорних страна не садржи потпуне одредбе о неким важним питањима која се могу појавити у спору. Међу њима се нарочито истиче стопа затезне камате. Наиме, у ситуацији када је роба испоручена на време, те није било рекламације, међутим не стиже исплата цене, онда је продавац принуђен да тужи купца било пред уговореним државним или арбитражним судом, или пред другим међународно надлежним судом. Уобичајено је да се том тужбом тражи и затезна камата, од датума доспелости обавезе исплате цене. У пракси се врло брзо показало да овакво досуђивање затезне камате није довољно прецизно, због тога што у свакој земљи постоје разне врсте камата различите висине.⁶ Проблем се одразио и на арбитражу јер су адвокати тражили досуђивање „домицилне камате“. Правни саветници и судови користе различите појмове покушавајући да одреде одговарајућу каматну стопу коју траже. У прилогу следе дефиниције појединих врста камате:⁷

⁶ Ј. Милићевић, „Камата као део тужбеног захтева у одлукама Спољнотрговинске арбитраже при привредној комори Србије у Београду“, *Арбитража*, Београд, бр. 5/2008, стр. 61.

⁷ Станивуковић, М., 1998, UNCITRAL-ова Конвенција о уговорима о међународној продаји робе и правила међународног приватног права, *Право и привреда* бр. 11-12/1998, Београд, стр. 68-84.

- Есконтна каматна стопа
 - стопа по којој се врши есконтовање меница, најнижа каматна стопа по којој емисиона банка даје кредите другим банкама, или по којој од тих банака прима у есконт менице и државне хартије од вредности;
- Домицилна камата
 - камата коју прописује централна банка у држави у чијој је валути изражена обавеза, а понекад и каматна стопа коју домаће банке дају на депозите по виђењу у одговарајућој валути;
- Референтна каматна стопа
 - каматна стопа према чијим променама се управљају друге каматне стопе
- Стопа коју одређује Европска централна банка
 - Савет гувернера ЕЦБ одређује основне каматне стопе за зону евра, а три основне и преовлађујуће су:
 - а) каматна стопа на главне послове рефинансирања (*Main Referencing Operation MRO*), а то је стопа која обезбеђује главни део ликвидности банкарског система;
 - б) каматна стопа на депозите (*Deposit Facility*), која се примењује на дневне депозите банака у Евросистему, и
 - в) каматна стопа на позајмице (*Marginal Lending Facility*) који се примењује на дневне позајмице банкама из Евросистема.

Све три каматне стопе примењују се не само на пословање између банака и објављују се на веб-сајту Европске централне банке.⁸ Каматна стопа на главне послове рефинансирања (МРО) користи се као референтна каматна стопа за израчунавање затезне камате у Директиви Европске уније.
- г) EURIBOR
 - референтна каматна стопа на банкарском тржишту у зони евра (спонзорише је европска банкарска федерација),
 - представља просечну каматну стопу на међубанкарске кредите који се дају на рок од недељу дана до годину дана, те висина зависи од рока зајма и односи се на међусобно пословање банака;
- д) LIBOR (*London InterBank Offered Rate*)
 - референтна каматна стопа на лондонском банкарском тржишту, и то је просечна каматна стопа по којој банке једна другој позајмљују новац на кратак рок (од недељу до годину дана) у тржишно значајним износима на лондонском међубанкарском тржишту;

⁸ Интернет: <http://www.ecb.de/stats/monetary/rates/html/index.en.html>

- либор стопе фиксирају се за 10 главних светских валута којима се тргује на лондонском банкарском тржишту (односи се на кредитирање банака, као најпоузданијег дужника;

ф) Првокласна каматна стопа

- најповољнија каматна стопа по којој се нуди банкарски кредит у одређено време и на одређеном месту клијентима са добром кредитном репутацијом;

Затезна каматна стопа треба да се израчунава на такав начин да дужник не буде стимулисан да падне у доцњу према повериоцу. Дужник не може да узме комерцијални кредит по референтној каматној стопи ЕЦБ, јер је каматна стопа која се примењује у краткорочним пословима између ЕЦБ и других финансијских институција нижа од комерцијалне камате. Стога је за дужника који треба да плати само референтну каматну стопу ЕЦБ исплативо да одложи испуњење обавезе, јер је плаћање референтне каматне стопе на задоцнелу исплату за њега, у ствари, вид јефтиног краткорочног кредита, при чему се оштећени поверилац јавља као невољни кредитор. Гледано из угла поверилаца предложена затезна камата ближа је накнади за коришћење његовог новца, јер он такође не може надоместити задоцнели износ узимањем кредита по референтној стопи Европке централне банке, него по знатно вишој стопи комерцијалне банке. Треба додати да је овако израчуната стопа затезне камате која се примењује у земљама чланицама ЕУ у којима је евро домаћа валута плаћања, јер у тим земљама казнени, односно компензациони део затезне камате који се додаје на референтну камату Европске централне банке износи обрачунати број индексних поена. У израчунавању овако одређене затезне камате не треба примењивати конформну методу него камату рачунати по простом обрачуну. С обзиром да конформна метода подразумева плаћање камате на камату и да је анатоцизам забрањен, правни саветници сносе, у овом тренутку, највећу одговорност за правилно одмеравање затезне камате у споровима са иностраним елементом у којима је обавеза дужника изражена у страниј валути.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Закон о висини каматне стопе, произашао из Закона о облигационим односима, донесен је 2001. године, а пре њега важио је истоимени закон из 1993. године. Стопа затезне камате на таква потраживања износила је 6% годишње (чл. 2), а та одредба се примењивала од 3. јула 1993. године до 2. марта 2001. године, када је ступио на снагу сада важећи закон. Directive 2000/35/EC

of the European Parliament and of the Council on combating late payment in commercial transactions, OJ L200, стр. 35. ступила је на снагу 8. августа 2002. године и поред држава чланица ЕУ обухвата и три државе Европског привредног простора. Потом, ова Директива је комплементарна са многобројним Директивама из ове области као што су: Директива 2008/48/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2008. о уговорима о потрошачким кредитима, те о стављању ван снаге Директиве Савета 87/102/ЕЕЗ, Директива 2013/36/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. јуна 2013. о приступању делатности кредитних институција и бонитетном надзору над кредитним институцијама и инвестицијским друштвима, како је последњи пут измењена Директивом 2014/59/ЕУ Европског парламента и Савета од 15. маја 2014. о успостави оквира за опоравак и санацију кредитних институција и инвестицијских друштава, Директива Савета 86/635/ЕЕЗ од 8. децембра 1986. о годишњим финансијским извештајима и консолидираним финансијским извештајима банака и других финансијских институција, Директива 2014/49/ЕУ Европског парламента и Савета од 16. априла 2014. о системима осигурања депозита, Директива 2006/48/ЕЗ Европског парламента и Савета од 14. јуна 2006. о оснивању и обављању делатности кредитних институција, како је последњи пут измењена Директивом 2011/89/ЕУ Европског парламента и Савета од 16. новембра 2011. и још многим другим.

5) ИЗВОРИ

- Directive 2000/35/EC of the European Parliament and of the Council on combating late payment in commercial transactions, OJ L200, str. 35.
- Директива 2008/48/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2008. о уговорима о потрошачким кредитима;
- Директива 2013/36/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. јуна 2013. о приступању делатности кредитних институција и бонитетном надзору над кредитним институцијама и инвестицијским друштвима;
- Директива Савета 86/635/ЕЕЗ од 8. децембра 1986. о годишњим финансијским извештајима и консолидираним финансијским извештајима банака и других финансијских институција
- Директива 2014/49/ЕУ Европског парламента и Савета од 16. априла 2014. о системима осигурања депозита
- Милићевић, Ј., „Камата као део тужбеног захтева у одлукама Спољнотрговинске арбитраже при привредној комори Србије у Београду“, *Арбитража*, Београд, бр. 5/2008.
- Directive 2000/35/EC of the European Parliament and of the Council on combating late payment in commercial transactions, OJ L200, str. 35.

- Слијепчевић, Д., „Конверзија девизног у динарско потраживање и право на затезну камату“, *Правни информатор*, Београд, on line издање, бр. 1/2008.
- Станивуковић, М., „УНЦИТРАЛ-ова Конвенција о уговорима о међународној продаји робе и правила међународног приватног права“, *Право и привреда* бр. 11-12/1998, Београд.
- UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods, Vienna, 1980.
- Закон о потрошачким кредитима, 2015, Народне новине Хрватске, бр. 102/15.
- Закон о потрошачким кредитима, 2015, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 88/15.
- Закон о заштити корисника финансијских услуга, *Сл. гласник Републике Србије*, бр. 36/2011 и 139/2014.
- Интернет: <http://www.ecb.de/stats/monetary/rates/html/index.en.html>

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У међународном спору који се води пред домаћим судом или пред арбитражним судом који заседа у нашој земљи, између домаћег продавца и страног купца, и на коју се примењује Конвенција о међународној продаји, каматна стопа затезне камате треба да се одреди применом српског права. Иначе, Конвенција до данас представља најзначајнији документ усвојен у циљу унификације права међународне продаје. Како Конвенција упућује „на одговарајуће законе и прописе“ поставља се питање који ће правни систем, односно чији ће национални прописи бити релевантни за испуњење обавезе плаћања из конкретног уговора о међународној продаји. Камата ће се, по правилу, одређивати по српском праву и онда када се међународни спор између истих странака решава пред страним судом или у арбитражном поступку у иностранству (под условом да се пред тим судом примењује право продавца). У питању је затезна каматна стопа која ће се, по правилу, применити на потраживања домаћих продаваца (извозника) према страним купцима који су задоцнели у плаћању. Међутим, ако је у питању новчано потраживање страног продавца према домаћем купцу (увознику) затезна каматна стопа се, по правилу, одређује по страном праву, односно по праву земље продавца. Одредбе о затезној камати налазе се у Закону о облигационим односима и у Закону о висини стопе затезне камате. Стога би се могло констатовати да не постоји законски пропис који изричито прописује висину стопе затезне камате на дуговања у еврима, већ је став судске праксе заузет на основу анализе постојећег прописа и њихове аналогне примене на новонасталу ситуацију

⁹ М. Станивуковић, *op. cit.*

произроковану увођењем заједничке валуте.⁹ Након читања релевантних законских одредаба и става Вишег трговинског суда намеће се закључак да у српском уговорном праву постоји правна празнина у погледу стопе затезне камате на потраживања у страниој валути. Када је у питању затезна камата на потраживања у динарима прописана Законом о стопи затезне камате, ревалоризациона компонента је проценат пораста цена на мало за који се увећава главница, а одштетно превентивна компонента је каматна стопа од 0,5% месечно. Затезну камату на потраживања у страниој валути требало би рачунати по сличној формули. Судови су исказали став да се празнина има попунити применом домицилне камате земље порекла валуте, а када је у питању евро као валута обавезе, треба применити камату по стопи коју одређује Европска централна банка (чак и на потраживања у доларима досуђује се камата коју одређује Европска централна банка).¹⁰ У Србији се истиче да затезна камата има претпостављену накнаду штете, али се признаје и њена превентивна функција.¹¹ За одређивање каматне стопе на потраживања у страниој валути потребно је сабрати референтну каматну стопу у земљи валуте у којој је дуг изражен са фиксном стопом да би се добио одговарајући проценат камате на годишњем нивоу. Референтна каматна стопа Европске централне банке ефикасно штити дуговани износ од обезвређивања јер је прилагођена стопи инфлације. Србија се ових година сусреће са још једним проблемом, уосталом и као многе земље у региону. Наиме, потраживања у швајцарским францима и деноминација у евро, предмет су бројних расправа о решавању овог проблема (процењује се да је у Србији око 30.000 грађана подигло стамбене кредите у овој валути). Посебан проблем, осим потраживања у швајцарским францима представља и стопа затезне камате. Многе земље, као Мађарска, Словенија, Хрватска, Словачка на различите начине решавају овај проблем.

На пример, према изменама Закона о потрошачком кредитирању Републике Хрватске,¹² унета је нова глава (IVa), која гласи: Конверзија кредита деноминираних у ЦХФ и деноминираних у кунама с валутном клаузулом у СНФ. Према овом закону конверзија кредита деноминираних у СНФ у кредит деноминираних у ЕУР и кредит деноминираних у кунама, с валутном клаузулом у СНФ, у кредит деноминираних у кунама с валутном клаузулом у ЕУР, подразумева конверзију кредита ради промене валуте, односно валутне клаузуле у којој је деноминирани и проводи се на начин да се положај потрошача с кредитом деноминираним у СНФ изједначи с положајем у којем би био да је користио

¹⁰ Ibid.

¹¹ Д. Слијепчевић, „Конверзија девизног у динарско потраживање и право на затезну камату“, *Правни информатор*, Београд, on line издање, бр. 1/2008, стр. 3.

¹² *Narodne novine, Hrvatske*, br. 102/15.

кредит деноминираан у ЕУР, а положај потрошача с кредитом деноминираним у кунама с валутном клаузулом у СНФ изједначи с положајем у којем би био да је користио кредит деноминираан у кунама с валутном клаузулом у ЕУР. Према овом закону поверилац је дужан у року од 45 дана од дана ступања на снагу Закона о потрошачком кредитирању препорученом пошиљком уз повратницу достави потрошачу рачун конверзије кредита, са стањем на дан 30. септембра 2015. израчунатим у складу са чл. 19ц овога Закона, заједно с предлогом новог или измењеног уговора. У Босни и Херцеговини је измењен Закон о заштити потрошача БиХ, 10. 11. 2015. године где се додаје члан који гласи да уговори о кредиту не смеју садржавати одредбу о индексираној валутној клаузули у страниј валути, осим у еурима.¹³ У том смислу требало би променити и Закон о облигационим односима, мада се конкретни члан односи уопште на новчане обавезе а не конкретно на уговор о кредиту. У процедури је у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине доношење Закона о конверзији кредита у швајцарским францима у конвертибилне марке. У образложењу за доношење овог закона наводи се да у Босни и Херцеговини има 9.802 задужених грађана. У Србији бројни експерти сматрају свакако оправданим доношење новог закона који регулише ову област и можда мало детаљније треба регулисати ову област на начин како је то питање регулисано у Републици Хрватској. Када је у питању судска пракса у случају превисоких стопа уговорних камата судови су се углавном позивали на делимичну ништавост и зеленашке уговоре. Ако је уговорена каматна стопа несразмерно висока у односу на околности конкретног посла и као таква у супротности са начелом савесности и поштења, те начелом једнаке вредности давања. С обзиром да је Република Хрватска чланица Европске уније и да је ускладила ове законе са поменутиим Директивама Европске уније, то би свакако требала да уради и Србија, а у складу са преузетим обавезама из Споразума о стабилизацији и придруживању.

¹³ *Sl. glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 88/15.

УДК: 339.187.6
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 188–197
Изворни научни рад

ЕЛЕМЕНТИ ПОСЛОВА ФИНАНСИЈСКОГ ЛИЗИНГА

др Добрица ВЕСИЋ¹

ABSTRACT

In this paper are analysed different operations of financial leasing in the European Union and developing countries, whose model law is a good example of its exploitation in practice. In the total number of leasing business, the predominant type is financial leasing, and a large number of issues in this domain was regulated at the end of the last century. However, there remain a considerable number of countries, especially developing ones still in transition, which permanently lack capital. Those countries still experience some difficulties in harmonizing the growing needs in the area of financing on the basis of leasing operations. In the national legal systems, most of the legal aspects are not explained enough. Therefore, UNIDROT under whose auspices was adopted the Convention on financial leasing, launched a new initiative in the field of general unification of the leasing transaction. Back in 2007, this resulted in the conception of the text of the model law. This paper reviews the results of applying this model of financial leasing operations. The model law primarily refers to countries that have not developed a commercial practice of leasing operations.

Key words: The model law, leasing operations, developing countries, capital.

1) УВОД

У савременој хармонизацији правних норми, у било којој делатности, ефикасно може да послужи модел закона као добар пример у операционализацији овог процеса. Пример лизинга је врло илустративан у овом поступку, јер је врло комплексан и не толико примењиван у Србији

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).

колико у земљама чланицама Европске уније. При томе, треба имати у виду да у укупним лизинг пословима доминира финансијски лизинг, а велики број питања из тог домена уређено је још крајем прошлог века. Међутим, и даље приличан број земаља, првенствено оних у развоју и које су још у закаснелој транзицији, којима перманентно недостаје капитал, и даље има одређених тешкоћа у усклађивању нарастајућих потреба у домену финансирања по основу лизинг послова. У националним правним системима нису довољно разјашњена већина правних аспеката овог посла. Стога је UNIDROT, под чијим је покровитељством својевремено усвојена и Конвенција о финансијском лизингу, покренуо нову иницијативу у домену опште унификације лизинг посла. Управо она је још 2007. године за резултат имала конципирање текста Модел закона. Овај рад има за циљ да пружи објашњења у вези резултата примене овог модела операција финансијског лизинга. У предметном случају ради се о „мекшем“ облику унификације какав је модел закона, за разлику од „тврђег“ облика унификације реализованог у облику међудржавне конвенције која је коришћена за унификације материје финансијског лизинг посла.

2) СВРХА

У бројним процесима хармонизације правне регулативе и норми на нивоу Европске уније користи се пример „Модел закон“ као основни модел у увођењу стандарда. Основна сврха примене овог модела је убрзавање процеса усклађивања, посебно у областима које су осетљиве на финансијске поремећаје који доводе до финансијске и опште економске кризе. У том смислу искуства у примени финансијског лизинга су бројна и драгоцена, за његову ефикасну и ефективну примену на турбулентном финансијском тржишту. Са аспекта унификације „Модел закон“ представља „лабавији“ облик унификације у одређеној области, тако да не подлеже ратификацији што је обавезно када је у питању међународна конвенција, нити се мора транспоновати у домаће право у идентичном облику у коме је донешен. Једно од најзначајнијих питања при унификацији текста је примена строгог правила о извршењу обавеза, плаћања накнаде, и поред промењених, погоршаних, околности (губитак, застарелост, неупотребљивост објекта). Потом се јавило питање могућности преноса односно уступања уговорних права и обавеза трећем лицу, а при томе веома је важно да ли се ради о даваоцу или кориснику лизинга. У претходним расправама о унификацији детаљно је третирано питање заштитних мера у корист странака, обавеза испоручиоца и начина његовог комуницирања са странама у лизинг уговору, као и специфичностима у вези са накнадом штете. Потом се појавило питање могућности даваоца лизинга да преузме објекат лизинг посла који му служи као обезбеђење и ван редовног поступка (скраћено и упрошћено), што би било моћно средство обезбеђења и заштите даваоца лизинга али, с друге стране, и моћно средство за потенцијалне злоупотребе и

стављање у неповољнији положај корисника лизинга (који је, иначе, по редовном стању ствари у врло неповољнијем положају). Међутим, овакав концепт (скраћеног и убрзаног поступка повраћаја предмета лизинга, нарочито финансијског), већ постоји у националним законима појединих земаља. Оваква или слична решења конципирају се на захтев јаког лобија финансијера односно давалаца лизинга. Следеће питање у унификацији, било је и питање слободе уговарања које се решавало утврђивањем минимума одредаба које су императивног карактера, с једне стране, и као такве обавезне, док су све остале одредбе диспозитивне природе, с друге стране. То је оно што омогућава уговорним странама да та питања уреде и на други начин, односно у складу са својим споразумом. Стога, приликом конципирања текста Модел закона тежило ка већем појашњењу одређених компликованијих и спорнијих питања. Међутим, тежња ка експликацији и симплификацији нема увек само позитивне ефекте, јер се у жељи да се неки концепт учини приступачним постиже и супротан ефекат, а то је у извесној мери био и случај и са овим нацртом. Модел закона је требало да има шири опсег примене од Конвенције о лизингу, имајући у виду да се односио не само на тространу лизинг операцију већ и на остале облике лизинга, односно на закуп уопште. Највише потешкоћа у земљама кандидатима за чланство у ЕУ изазвало је уређење финансијског лизинга, и то првенствено његов тространи облик, јер је он врло специфичан. С друге стране, много мање проблема изазива оперативни лизинг, док су сви остали облици, у ствари, облици закупа који је као такав већ уређен облигационим правом. По питању ефеката дејства лизинг уговора неки чланови Модела закона су императивне одредбе а остали диспозитивне природе. То значи да се само императивне одлуке безпоговорно морају поштовати и спроводити док се све остале одредбе могу мењати вољом странака, која превасходно представља вољу јаче стране, па се диспозитивност практично очитује у могућности уношења клаузуле које служе да мењају одредбе уговора на начин који одговара даваоцу лизинга, као економско јачој страни. Остали аспекти посла, који по својој природи представљају дејство уговора међу странама, још су значајнији од питања диспозитивности односно императивности норми. Ту спадају питање (принудног) извршења, првенства односно приоритета потраживања, одговорности за смрт, повреде и штете нанете имовини трећих лица као и најважније питање „проширења“ обавеза испоручиоца, односа између испоручилаца и корисника лизинга (страна која нису у формалном уговорном односу а јесу у фактичном).

3) МЕРЕ ЕУ

Модел закона је изабран као најефикаснији вид унификације у области лизинг пословања имајући у виду специфичности процеса унификације с једне, и самог посла с друге стране. На овај избор утицало је и постојеће стање у

међународном лизинг пословању. Међутим, без обзира да ли земље у развоју имају или немају националне прописе о лизинг пословању сугестије од једног таквог међународног тела као што је UNIDROIT увек су веома потребне и корисне. Кад се ради о „врстама“ лизинга одмах је перфектуирано да лизинг непокретности, софтвера као и потрошачки лизинг неће бити третирани у унификацијском тексту. С друге стране односио се на секундарни лизинг (под-лизинг). Већ у прелиминарним разматрањима (током 2006. године) потврђено је да ће коначни облик унифицираног текста имати облик модел закона, те да се у том модел закону о лизингу узму у обзир и општа правила уговорног права, која је у својим општим начелима конципирао и UNIDRIT. У ствари, то је проширена и модификована верзија решења коју је успоставила међународна Конференција о финансијском лизингу.² Технички, модел закона је подељен по областима питања и садржи преамбулу и четири поглавља. Поглавља се односе на опште одредбе, дејства уговора, извршавање уговора, као и неизвршење обавеза и њихове последице. Текст Модел закона може бити пренет у (свако) национално законодавство (као такав је дат од стране UNIDROIT-а, те национални законодавац може вршити и „коректуре“.

4) САДРЖАЈ

Модел закона представља, без обзира на мањи степен обавезности, врло значајан вид уједначавања права, нарочито у областима где не постоји саобразност у решавању неких битних питања. За разлику од Конвенције која уређује међународни финансијски лизинг посао, текст Модел закона односио се на лизинг посао у националним оквирима. Међутим, многа решења су им слична или бар приближно слична, а нека решења су побољшана или боље појашњена. С друге стране, нека решења су донекле лошије дефинисана па могу изазвати одређене контроверзе, ако би задржале предложени облик. Приликом започињања рада на конципирању унификационог текста пред стручњацима UNIDROIT-а нашло се неколико питања чије је претходно решавање битно утицало на сам генерални концепт унификације. Постојала су бројна спорна питања по којима је требало заузети одређени став. Међутим, за већину претходних питања начелан став је унапред био донет приликом усвајања Конвенције о међународном финансијском лизингу, али су нека и поново актуелизована приликом усвајања Модел закона. Прво је било постављено питање да ли се нова решења односе само на финансијски лизинг или и на све друге облике, односно класични облици закупа, како их

² Она је, углавном, на задовољавајући начин уредила сва значајна питања о лизингу и успоставила равнотежу, у доброј мери, међу уговорним странама. Међутим, нека питања су ипак остала нејасна или теже разумљива.

конципира облигационо право. Осим питања разграничења врста лизинга стручњаци UNIDROIT-а задржали су се и на питању дефиниције финансијског лизинга, постављено је питање треба ли у дефиницију да уђе и одредба да ли се давалац лизинга неће мешати у избор опреме код испоручиоца, што је најчешћа варијанта и пословна пракса. Осим тога, ова додатна експликација постоји и у облику међународне Конвенције о лизингу. Нацрт Модел закона уређује финансијски, као и све послове закупа (*lease*) различитог од финансијског лизинга, чији је предмет ствар (добро) које се користи у привредном пословању. Поред финансијског, значај са становишта привреде (мада знатно мањи), има још само оперативни лизинг. Иначе, треба напоменути да оперативни лизинг у уговорном смислу не одступа од „шема“ обичног „класичног“ закупа.³ У Модел закону су унешени појмови добро (*goods*) и имовина (*asset*), а друго, не мање значајно питање, тиче се намене тих добара јер добра морају служити одређеној сврси, односно користе се искључиво за трговину и пословање. Предмет уговора може бити опрема, постројења, погони, капитална добра, будућа имовина, као и живе и нерођене животиње. Нацрт Модел закона садржавао је и дефиниције свих важнијих појмова које уређује, а дефиниције се односе углавном на стандардне категорије за ову врсту послова. Поред дефиниција финансијског лизинга и лизинга, односно закупа уопште, уговора о испоруци, даваоца и корисника лизинга и испоручиоца опреме, Модел закон садржи и друге дефиниције појмова везаних за лизинг пословање. Међутим, неке од дефиниција могу изазвати одређене недоумице. У складу са дефиницијом у Модел закону, финансијски лизинг је посао закупа са или без опције куповине, у коме корисник лизинга бира испоручиоца и утврђује спецификацију (карактеристике) опреме, а давалац лизинга набавља имовину (опрему), односно стиче право држања (*possession*) и употребе опреме у складу са лизинг уговором, о чему испоручилац мора имати сазнање. Коначно рате лизинг накнаде (или други начини плаћања накнаде) морају узимати у обзир амортизацију целог или претежног дела вредности опреме, односно даваоачеве инвестиције. Закуп, односно сви други облици лизинг посла, дефинисан је као трансакција у којој једна страна преноси право на државину и коришћење одређене ствари другој уговорној страни, на одређени период у замену за одређену накнаду.⁴ Обични закуп дефинишу сва национална облигациона права, осим тога и оперативни лизинг је у ствари, по структура права и обавеза, „обичан“ закуп (нема неких нарочитих специфичности). Појмови даваоца и корисника лизинга (закуподавца и закупца) као и испоручиоца потпуно су јасни и недвосмислени.

³ И. Спасић, Општа унификација *leasing* посла, Правни живот, Београд, бр. 12/2007, стр. 383-403.

⁴ Ова дефиниција обухвата и појам под-леасинг (односно под-закупа) уколико одрђени контекст не указује на супротно.

Када се ради о конкретним обавезама испоручиоца код финансијских лизинг уговора оне су „проширене“ и на корисника лизинга (који није с њим у уговорном односу). Ово је битна специфичност финансијског лизинг посла. Питање „проширења“ обавеза испоручиоца стоји у директној и непосредној вези са питањем одговорности испоручиоца. Оба ова питања (заправо нераскдиво повезана) су у Модел закону добро дефинисана и не остављају место сумњи о могућности непосредног контакта страна у лизинг послу које нису у уговорном односу (корисник и испоручилац предмета лизинга). Модел закон је као специфичне, са аспекта одредби о извршењу лизинг уговора, нарочито истакао чињенице неопозивости преузетих уговорних обавеза и са тиме повезане независности обавеза извршења уговора. Код финансијског лизинг посла обавезе корисника лизинга према даваоцу постају неопозиве када лизинг уговор ступи на снагу – код закупних уговора различитих од финансијског лизинга, странке се могу договорити да корисникове (дужникове) обавезе према даваоцу (повериоцу) могу бити неопозиве и независне, нарочито одређујући (идентификујући) их као такве (појединачно). Ове обавезе морају се извршавати, без обзира да ли је друга страна извршила своју обавезу или није.⁵ Одредбе о независности и неопозивости обавеза имају веома велики значај и резултат су уобичајене пословне праксе. Прављење разлике између финансијског и других облика лизинг послова у вези са неопозивошћу и независношћу одредаба је логично и има веома много смисла. Питања ризика губитка (предмета лизинга) решено је тако што је направљена разлика између финансијског (прелази на корисника лизинга и других облика лизинга (ризик сноси давалац лизинга). Због изузетно великих ризика улога осигурања код лизинг послова веома је значајна и незаобилазна. У непосредној вези са питањем ризика је и питање сношења трошкова, које је уређено по истом принципу. Основне трошкове посла сноси корисник лизинга који економски искоришћава објекат лизинга. У случају да опрема уопште није испоручена или да је испоручена само делимично, да је испорука закаснила или да није у складу са одредбама уговора то кориснику лизинга даје права која се односе на одбијање пријема испоруке.⁶ У вези са чињеницом настанка штете на опреми и њене последице нацрт Модел закона предвиђа ситуацију настанка штете било које од уговорних страна из лизинг уговора и то у времену пре испоруке опреме, да се прави разлика у последицама настанка штете у зависности од тога да ли се ради о финансијском лизингу или неком другом облику. Код ове врсте лизинг посла постоји више алтернатива али су у

⁵ Осим случаја када је страна којој се обавеза дугује раскинула лизинг уговор или се изричито са њим сложила.

⁶ Решења предвиђена у нацрту Модел закона о лизингу одговарају решењима која постоје у пословној пракси, а идентична решења садржи и Конвенција о финансијском лизингу.

питању права корисника лизинга будући да друга страна (давалац лизинга) није извршила обавезу у складу са уговором. У оба случаја мора се утврдити стање опреме, према уобичајеним начинима и методама.⁷ Кад код финансијског лизинга, без кривице странака, дође до штете на опреми (пре њене испоруке) корисник може захтевати утврђивање стања (инспекцију) и, по избору:

- прихватити опрему, уз накнаду од испоручиоца за умањење вредности, али без могућности других захтева (права) према испоручиоцу, или пак,
- тражити примену неопозивости одредаба уговора (овај став представља новину будући да корисник може захтевати извршење обавезе у складу са одредбама уговора).

Накнада штете од даваоца лизинга није предвиђена, што је доста логично будући да је давалац лизинга само финансијер посла, а испоручиоца бира сам корисник лизинга.

Када се ради о лизингу који није финансијски, када је штета настала без кривице даваоца или корисника лизинга, а пре него што је опрема испоручена кориснику, постоји могућност да:

- лизинг посао оконча уколико је штета (на предмету лизинга) тотална;
- уколико је штета делимична, корисник може захтевати инспекцију, и по избору, уговор сматрати окончаним, или прихватити такву опрему и за умањење износа накнаде (да би се успоставио баланс у уговору).

У овом другом случају корисник нема могућности других захтева (права) према даваоцу лизинга. Детаљно утврђивање варијаната и последица неизвршења обавеза свакако није лоше јер оставља најмање могућности за недоумице, сумње и злоупотребе (од финансијски доминантне стране). Што се тиче прихватања опреме оно наступа када корисник потврди даваоцу или испоручиоцу да опрема задовољава услове из уговора, или када пропусти да одбије опрему упркос чињеници да има могућност утврђивања њеног стања (инспекције), или пак током њеног коришћења. Када је опрема прихваћена а не задовољава услове уговора код финансијског лизинга, корисник лизинга је овлашћен да захтева накнаду од испоручиоца, код других облика лизинга корисник лизинга је овлашћен да захтева накнаду од даваоца лизинга. У вези са могућношћу одбијања опреме предвиђене су различите последице у зависности од тога да се ради о финансијском или другом облику лизинга. Код финансијског лизинг посла када опрема није испоручена или је испоручена делимично, када је испорука опреме закаснила или није саобразна уговору, корисник је овлашћен да тражи испоруку одговарајуће опреме уз друге мере предвиђене законом. Међутим, кад се ради о другом типу лизинг посла

⁷ М. Васиљевић, Трговинско право, Београд, 2006, стр. 62.

(различитог од финансијског) опрема није испоручена или је испоручена делимично, када је испорука опреме закаснела или није саобразна уговору, корисник је овлашћен да прихвати опрему, да одбије опрему или оконча уговор. Када је корисник прихватио опрему он може да одбије само ако несаобразност суштински умањује вредност опреме, и ако је опрему прихватио незнајући за несаобразаност јер су постојале тешкоће око њеног утврђивања, или пак ако је опрему прихватио уз гаранције даваоца лизинга. Када је корисник одбио опрему он је онда овлашћен да обустави плаћање накнаде све док неодговарајућа испорука није исправљена и да поврати све рате и унапред плаћене износе осим разумне суме која одговара вредности за корист коју је корисник имао од опреме. Међутим, кад корисник одбије опрему, а време (рок) за извршење није још истекао, давалац или испоручилац имају право да исправе грешку у оквиру уговореног времена (рока). Кад се ради о уступању (преносу) права предвиђа се да давалац лизинга може уступити права из лизинг уговора другом лицу без пристанка корисника. Корисник лизинга може пренети права и обавезе из лизинг уговора на друга лица само уз пристанак даваоца. Странке се морају унапред договорити о оваквим трансферима права и обавеза. Оваква решења су сасвим у реду са ставовима облигационог права. Када је у питању гаранција за исправност и употребљивост (функционисање) опреме код финансијског лизинга она се подразумева (у складу са општим правилима трговачког права и привредног пословања) у оквиру уговора о испоруци, и може бити извршена само према испоручиоцу. Код осталих врста лизинг уговора ова гаранција се нормално садржи у лизинг уговору и давалац лизинга је обавезан да гарантује за исправност и употребљивост опреме. Посебно се истиче обавеза корисника лизинга да води рачуна о опреми, користи је разумно и на начин на који се таква опрема уобичајено користи и да је одржава у стању у коме је испоручена имајући у виду нормално трошење и хабање. У случајевима када произвођач или испоручилац дају упутства за употребу опреме поступање по овим упутствима сматра се испуњавањем горње обавезе. Када се лизинг уговор оконча корисник мора вратити опрему у стању у ком је примљена (осим ако је не откупљује или не продужава уговор). С друге стране, када је у питању неизвршавање уговорних обавеза и њихове последице од страна у уговору о лизингу тражи се шта конкретно за њихов споразум представља неизвршење уговорних обавеза, а овај споразум мора бити у писаном облику. У случају одсуства споразума неизвршавањем обавезе сматра се пропуштањем једне стране да изврши обавезу која произилази из обавеза лизинг уговора. Такође је утврђена обавеза слања обавештења (нотице) о чињеници неизвршења уговорне обавезе другој уговорној страни. Обавештење се доставља у случају неизвршења обавезе, неизвршења битне обавезе, затим као обавештење о (принудном) извршењу, као и обавештење о окончању уговора. Приликом слања обавештења неопходно је да страни која није извршила обавезу буде остављено разумно време за њено евентуално извршење. Одредбе о накнади

штете односе се на неизвршење или мањкаво извршење обавеза друге стране. Ове одредбе су уобичајене и логичне, а сасвим је друго питање да ли је у неким случајевима требало дати право корисника лизинга и на накнаду штете или не. Стога је предвиђен начин накнађивања (ликвидације) штете када је, у складу са одредбама лизинг уговора, једна страна обавезна да другој накнади штету у виду исплате одређеног износа, односно страна је овлашћена да захтева исплату тог износа. Овај износ, при томе, може бити сведен на „разумну меру“ када он увелико превазилази штету која је настала из неизвршења обавезе. Одредбе овог члана су императивне природе и не могу се мењати вољом странака. Окончање лизинг уговора обрађено је у посебном одељку, како од стране даваоца тако и од стране примаоца. Сви разлози за престанак уговора су неспорни, ипак раскид због битне повреде уговора претпоставља детаљније тумачење. Одредбе о повраћају предмета лизинга веома су кратке и предвиђају да давалац може да поврати државину на опреми када се лизинг уговор оконча. Корисник у случају окончања уговора има право да се „ослободи“ опреме. Могућност одузимања предмета лизинг уговора јесте гаранција за даваоца да ће корисник извршавати своју обавезу. Међутим, ако се ипак деси да корисник не извршава обавезу (пре свега плаћање рате лизинг обавезе) предмет лизинга може бити и одузет вансудском интервенцијом, али то може бити и предмет злоупотребе јаче стране и веома неповољна солуција по корисника лизинга.

6) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Усвајањем и ступањем на снагу Конвенције о међународном финансијском лизингу, која је донета у Отави још 28. маја 1988. године, ступила је на снагу крајем те године пошто је ратификована од довољног броја држава. Модел закон донет је 31.10. 2006. године, у свом основном облику, који је потом допуњаван и усавршаван по основу неколико Директива донетих од Савета ЕУ. Закони о финансијском лизингу доношени су, на нивоу држава чланица, током 2011, 2015. и 2016. године.

6) ИЗВОРИ

- UNIDROIT, Study LIXA-a Doc. 2, 2005.
- „Конвенција о међународном финансијском *leasingu*“, Страни правни живот, Београд, 1989/2.
- Петровић, П., Маркетинг стратегија и међународно пословање предузећа, Институт за спољну трговину, Београд, 1997.
- Петровић, П., Међународне финансије у новој архитектури, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014.

- Спасић, И., Општа унификација леасинг посла, Правни живот, Београд, бр. 12/2007.
- Васиљевић, М., Трговинско право, Београд, 2006.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Модел закон може послужити „за углед“ националном законодавцу приликом креирања адекватног домаћег прописа а, с друге стране, представља својеврстан узор односно образац и за пословну праксу неке земље. Стога када се конкретни принципи унификације примене на конкретну ситуацију лизинг посла евидентно је да модел закон може корисно послужити уговорним странама – привредницима из земаља у развоју, будући да те земље немају развијену праксу операција финансијског лизинга, а често немају ни уређену законску регулативу из домена ових послова. За разлику од прописа о финансијском лизингу која већина земаља у развоју није имала, прописе који се односе на (остале) облике лизинга а то су, практично, облици закупа (и понегде облика купопродаје) углавном имају и све земље у развоју. У односу на друге облике лизинга у Србији су, углавном, присутни финансијски и оперативни лизинг послови. Решења која су дата у српском закону о лизингу значајна су првенствено са аспекта повећања реда и правне сигурности који уносе у компликоване односе уговорних страна у лизинг послу. Закон о финансијском лизингу у Србији се уклапа (или барем велики део решења) у концепт Модел закона који се, опет, добрим делом уклапа са текстом у Конвенцији.

УДК: 34:659.2:004]:657
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 198–208
Изворни научни рад

ПРАВНИ АСПЕКТИ ДИГИТАЛНЕ ФОРЕНЗИКЕ У РАЧУНОВОДСТВУ И РЕВИЗИЈИ

Жаклина СПАЛЕВИЋ¹
Косана ВИЋЕНТИЈЕВИЋ²

ABSTRACT

The growth of computer crime and complex forms of digital frauds create increasing pressure on the ability of digital fraud investigators to apply the process of digital forensics and digital investigations in order to obtain timely results. This paper points out the current investigative techniques, particularly in the field of digital forensics, for the purposes of the audit of the financial operations of economic entities. To eliminate such problems there is a need to increase the use of available resources that exceed the capabilities and limitations of forensic tools that are in use. Intelligent techniques that should be used proactively are needed. The application of these techniques for digital investigations should be an answer to the complex domain of digital fraud that takes place in the modern business environment. The aim of this paper is to explain the issues and to present proposals for improving the collection of digital evidence in a legal and lawful manner in the state where a forensic auditor is conducting the investigation.

Key words: digital forensics, financial operations, digital frauds.

1) УВОД

Дигиталну форензику *McKemmish* дефинише као процес идентификације, очувања, анализирања и представљања дигиталних доказа на начин који је законски прихватљив.³ *US-CERT* даје потпунију дефиницију: дигитална форензика је дисциплина која комбинује елементе права и компјутерских

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

² Факултет здравствених, правних и пословних студија Ваљево, Универзитет Сингидунум.

³ McKemmish, R, What Is Forensic Computing?; Australian Institute of Criminology: Canberra, 1999, pp. 1.

наука за прикупљање и анализу података из компјутерских система, мрежа, система бежичне комуникације и уређаја за складиштење података на начин који је прихватљив као доказ на суду.⁴ Одељење за правосуђе САД дефинише дигиталну форензику као употребу научно изведених доказних метода за прикупљање, валидацију, идентификовање, анализе, тумачења докумената и презентацију дигиталних доказа који потичу из дигиталних извора у циљу олакшања или унапређења реконструкције догађаја. Постоје и друге дефиниције али користе исти скуп кључних речи. Можемо рећи да дигитална форензика као дисциплина прикупља, чува и анализира податке на начин који је прихватљив на суду као доказ. Циљ форензичке истраге је, дакле, да се идентификују и сачувају докази, издвоје информације, да се документују процеси, анализирају издвојене информације и да се пронађу одговори у вези са 5Ws (*Why, When, Where, What and Who*).⁵ Дигитална форензика у ревизији спроводи се током истраге преваре, јер резултати могу обезбедити информације о томе: који су кључни учесници у претпостављеној злоупотреби, какве су могућности да се сазна којим документима су имали приступ, које су поступке (активности) предузели и да ли су успели да сакрију своје поступке. С обзиром да су данас све рачуноводствене евиденције у електронском облику, знања и услуге дигиталне форензике су од изузетног значаја и за рачуновође и за ревизоре. Наиме, током последњих деценија рачуновође су имале посебне користи од напретка у области информационих технологија. Уместо да се ослањају на хард копије, папирне изворе, у пословну праксу је уведена економичност и ефикасност информационих технологија (ИТ), да сачува и анализира информације у рачуноводству. Негативна последица ових предности јесте да сајбер криминалци могу на нове начине да присвоје или преусмере податке привредног субјекта, да преузму вредне информације, а да никада нису у контакту са жртвом којој су направили привредну штету.⁶ Веома је важно одговарајућим мерама онемогућити да финансијски систем буде коришћен⁷ за злоупотребне и противправне радње. Рачуноводствена и ревизорска професија прати промене у области савремених дигиталних технологија. Данашње рачуновође и ревизори треба да поседују знања и вештине, да критички анализирају проблеме, да се ефикасно супротстављају и бране своје ставове кроз формалне и неформалне комуникације.

⁴ United States Computer Emergency Readiness Team (US-CERT), Computer Forensics; Produced 2008 by US-CERT, a government organization, 2008, pp.1.

⁵ Kruse, W.G., II; Heiser, J.G., Computer Forensics: Incident Response Essentials, 14th ed.; Pearson Education: Indianapolis, IN, USA, 2010, pp. 1-23.

⁶ John Brozovsky and Jie Luo, Digital forensics, A New Challenge for Accounting Professionals, Strategic finance, Institute of Management Accountants, USA, 2013, pp. 37-43.

⁷ Горан Бејатовић, Сања Максимовић, „Прање новца као деривативан облик криминалитета“, *Култура полуса*, год. XIV, Нови Сад, 2017, стр. 199-210.

2) ПРОФЕСИОНАЛНА РЕГУЛАТИВА ДИГИТАЛНЕ ФОРЕНЗИЧКЕ РЕВИЗИЈЕ

Допринос пружању комплексних рачуноводствених форензичких услуга даје професионална регулатива, национални и међународни закони и прописи. У овом делу рада ћемо изнети који су ИТ сертификати и алати глобално признати у ИТ ревизији и законску регулативу појединих земаља која третира дигиталне преварне радње.

ИТ сертификати и алати у употреби у дигиталној форензичкој ревизији

Управљање и контрола информационих система привредних субјеката баве се спречавањем, одвраћањем и откривањем лоших података у дигиталном окружењу. За успешно управљање и контролу информационих система потребни су: одговарајући стручњаци (дигитални форензичари) – бројни су сертификати којима се потврђује стручност дигиталног форензичара, процедуре (стандарди) поступања дигиталног форензичара и одговарајући алат. *Information Systems Audit and Control Association (ISACA)*⁸ је глобална организација за управљање информацијама, за контролу, сигурност и ревизију, а њене стандарде ревизије и контроле информационих система следе практичари широм света. ISACA препознаје област дигиталне форензике, даје смернице за обављање ревизије ИТ. ISACA препознаје да се стандард *IT Standards, Guidelines, and Tools and Techniques for Audit and Assurance and Control Professionals (G28, Computer Forensics)*⁹ примењује током годишњег програма ревизије, као и код појединачних прегледа ИТ ревизије у току године. Међународни сертификати у ревизији информационих система ISACA су: *Certified Information Systems Auditor (CISA)*, *Certified Information Security Manager (CISM)*, *Certified in the Governance of Enterprise IT (CGEIT)*, *Certified in Risk and Information Systems Control (CRISC)*, *Cybersecurity Nexus – CSX Certificate* и *CSX-P Certification*. Са више од 140.000 чланова у 187 земаља ISACA је водећа у свету у области пружања знања, сертификата, заговарања и образовања о информационим системима у области безбедности, корпоративног управљања, управљања ИТ, ИТ ризицима и усклађености са прописима и стандардима везаним за ИТ. Огранак ISACA у Хрватској основан је 2001. године. Према стању из 2014. године број сертифицираних чланова је 175 (CGEIT: 18, CRISC: 22, CISA: 87, CISM: 52). Огранак ISACA у Србији основан је 2016. године и тренутно има преко 70 домаћих сертифицираних професионалаца.

⁸ Интернет: <https://www.isaca.org/pages/default.aspx>

⁹ ISACA, (2010): *IT Standards, Guidelines, and Tools and Techniques for Audit and Assurance and Control Professionals*, USA, pp. 138-143.

Велики број домаћих професионалаца регистрован је код других ISACA удружења у свету, тако да ће се у Србији број регистрованих чланова у будућем периоду значајно повећати. *Computer Assisted Audit Techniques (CAATS)* као помоћни алати за ревизију који се понекад називају само *CAATS*, постају све популарнији у ревизијској професији. Ови алати користе се као помоћ ревизорима у потрази за неправилностима у датотекама, током претраге велике количине података, који се даље анализирају ради детекције преваре. Заправо, *CAATS* алати се користе да поједноставе и аутоматизују процес анализе података.

Глобална регулатива и сертификати за форензичке рачуновође

Регулатива спровођења ревизије информационих система прилично је ригорозна и односи се на регулативу¹⁰ на међународном нивоу (у зависности од делатности клијента; за финансијске институције то су *Sarbanes-Oxley закон*, *Basell III*, *The European 8th Directive*, *MiFID*) и националном нивоу (у зависности од делатности клијента). Наиме, због чињенице да екстерни ревизори раде у окружењу на које утиче *SAS No. 99 – Разматрање преваре у ревизији финансијских извештаја* и *SOX*, од њих се очекује да имају адекватно знање и вештине како би се осигурало да су финансијски извештаји ослобођени значајне преваре. Ревизори унапређују квалитет ревизије у сарадњи са свим релевантним стручним и професионалним телима која унапређују питања квалитета ревизорског рада.¹¹ Три заједничке области у пракси дигиталних форензичких рачуновођа у англосаксонским земљама су: да постоји спор, да је потребно вештачење (истрага) и да је потребно истражити превару.¹² *SAS No. 99* наводи да ревизори морају експлицитно да размотре могућности постојања преваре у финансијским извештајима, да размотре како је превара могла бити учињена од стране и против клијента ревизије и на који начин је могла утицати на финансијске извештаје. Такође се наводе извори које ревизори могу користити да би прибавили информације за идентификовање ризика од преваре. *OLAF* – канцеларија Европске комисије за борбу против превара истражује преваре повезане са буџетом ЕУ, корупцију и прекршаје у оквиру

¹⁰ Mario Spremić, *Digitalna transformacija poslovanja*, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2017, str. 211.

¹¹ Косана Вићентијевић, „Нова форма и садржај извештаја независног ревизора“, *Ревизор*, Година XX, бр. 77/2017, Институт за економику и финансије, Београд, 2017, стр. 37-48.

¹² Rezaee, Z., L. Crumbley and R. Elmore, „Forensic accounting education: A survey of academics and practitioners“, *Advances in Accounting Education Teaching and Curriculum Innovations*, 2004, no. 6, pp. 193-232.

европских институција, а за Европску комисију планира и формулише политику за борбу против превара. *OLAF* дигиталне доказе за своје истражитеље прикупља уз подршку дигиталне форензике за идентификацију, аквизицију, снимање, прикупљање, анализу и чување дигиталних доказа.¹³ Европска комисија је током 2013. године формирала *European Cybercrime Centre (EC3)*, као центар за спровођење правне регулативе (закони, директиве и подзаконска акта) везане за сајбер криминал у ЕУ. На тај начин она помаже у заштити права грађана ЕУ, привредних субјеката и влада од *on line* криминала. *EC3* има тространи приступ борби против сајбер криминала: форензика, стратегије и оператива.¹⁴ *Certified Fraud Examiner (CFE)* сертификат је водећа квалификација за испитиваче превара, форензичке рачуновође и полицију коју могу поседовати. Сертификацију спроводи Асоцијација сертифицираних истражитеља превара – *Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)*,¹⁵ која има преко 80.000 чланова који су сертифицирани и увежбани у разним аспектима откривања, испитивања и спречавања професионалних превара у финансијским извештајима, као и професионалних злочина. Квалификација *Certification in Financial Forensics (CFF)*, комбинује посебну стручност у форензичком рачуноводству са основним знањима и вештинама које сврставају *CPA* међу најкредибилније пословне саветнике. *CFF* обухвата фундаменталне и специјализоване вештине форензичког рачуноводства које практичари *CPA* примењују у низу подручја услуга, као што су: стечај и несолвентност, компјутерска форензика, економске штете, породично право, истраге превара, подршке у судским поступцима и друго. МУП Републике Србије уз подршку *OEBSA* и Норвешке владе ишколовао је 10 форензичких стручњака са међународно признатим сертификатом за финансијски криминал. Сертификате су добили 2015. године након обуке и припрема у трајању од две године, са ментором у Србији који има међународни сертификат за форензичког рачуновођу. *Стратегија истрага финансијског криминала у Србији* предвиђа циљеве и мере за јачање финансијских истрага у Србији, кроз повезивање полиције и тужилаштва, увођење финансијских форензичара, континуиране обуке, међународну сарадњу и низ других мера. *ACFE* и *AICPA* су формирале *Institute for Fraud Prevention (IFP)*,¹⁶ који има за циљ развијање разумевања узрока и последица превара служењем као катализатор за размену идеја међу врхунским противпреварним практичарима, запосленима у владиним институцијама и академицима. То је добровољна организација

¹³ Интернет: http://ec.europa.eu/anti-fraud//home_en; датум прегледа: 19.3.2017.

¹⁴ Интернет: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3>; датум прегледа: 19.3.2017.

¹⁵ Интернет: <http://www.acfe.com>; датум прегледа: 19.3.2016.

¹⁶ Интернет: <http://www.theifp.org/>

истраживача посвећених превенцији превара, са оријентацијом према истраживању и образовању као бази за развој најбољих пракси против превара. Дobar пример примене дигиталне форензике у рачуноводству и ревизији је Канада. Канадски институт овлашћених рачуновођа *Chartered Professional Accountants of Canada (CPA Canada)* преузео је иницијативу у правцу издавања смерница у вези са истражним рачуноводством. За своје чланове из области форензике организује освежавање и продубљивање знања и вештина у форензичком рачуноводству, кроз обуке које воде искусни дигитални форензичари из рачуноводства, организују и учествују на међународним конференцијама, обезбеђују стручну литературу из форензичког рачуноводства.¹⁷ *The Southern African Fraud Prevention Service (SAFPS)* – Сервис за превенцију превара у Јужноафричкој Републици посвећен је борби против превара у области финансијских услуга, обезбеђивањем базе података привредних субјеката који су њихови чланови, као и заштити физичких лица од крађе идентитета.¹⁸ При решавању спорова у оквиру привредног друштва или између привредних друштава у случају стечаја дигитални форензички рачуновођа идентификује финансијске, правне и ИТ чињенице и околности које су довеле до спора, односно преварне радње. У случају сумњивих неправилности, као што су конфликт интереса, преваре или корупције дигиталне форензичке рачуновође у Холандији за откривање истине решење проналазе у ИТ окружењу. У Холандији се форензичко рачуноводство препоручује у случају сукоба привредног субјекта са пореским органима – као специјализовано истраживање, истичу проналажење неправилности у финансијским извештајима. Холандски институт за форензику (*The Netherlands Forensic Institute – NFI*¹⁹) развио је иновативне програме са циљем како да се дигитални докази детектују и најбоље обезбеде. Програм сајбер форензика и *Big Data* примењују методе за анализу материјала за сајбер криминал на форензички одговоран начин. Ове програме *NFI* ће даље развијати, тако да ће платформа омогућавати аутоматско отпремање и категоризацију велике количине података, што ће омогућити клијентима да траже материјалне доказе. У оквиру ових програма *NFI* такође развија интелигентне алате који се могу користити за дигиталне форензичке истраге, да се открију сложени токови података од стране форензичких стручњака.²⁰ Норвешка безбедносна информациона лабораторија (*Norwegian Information Security laboratory* –

¹⁷ Интернет: <https://www.cpacanada.ca/>; датум прегледа: 19.3.2017.

¹⁸ Интернет: <https://www.safps.org.za/index.aspx?ReturnUrl=/>; датум прегледа: 19.3.2017.

¹⁹ Интернет: <https://www.forensicinstitute.nl/>; датум прегледа: 19.3.2017.

²⁰ Интернет: https://www.forensicinstitute.nl/research_and_innovation/Researchprogrammes/Cyber%20Forensics%20Big%20Data%20and%20Digitalising%20Investigation.aspx; датум прегледа: 26.3.2017.

NISlab) је део одељења за безбедност информација и комуникација на норвешком универзитету за науку и технологију (*Norwegian University of Science and Technology – NTNU*).²¹ Са око 60 повезаних лица из више од 28 земаља, *NISlab* представља једну од највећих база академских информација и сајбер безбедности група у Европи, има приступ *end-to-end* информацијама и сајбер безбедности. Лабораторија има посебан фокус на биометрије, форензику, заштиту критичне инфраструктуре и управљање информацијама за безбедност мреже.²² Ирска се суочава са све већим бројем случајева где се електронски докази користе у грађанским и кривичним предметима. У Ирској је евидентан пораст превара и крађа интелектуалне својине.²³ *Institute of Fraud Auditors (IFA)*²⁴ је национална професионална организација форензичких ревизора у Белгији, основана 2001. године као непрофитна асоцијација, која води регистар професионалаца који поседују сертификат као *Registered Fraud Auditor*. *IFA* развија најбоље праксе за професионалце који су активни у области превара у јавном и приватном сектору. У Хрватској дигиталном форензиком се бави посебан тим у оквиру *Одјела за кибернетички криминал* при Министарству унутрашњих послова, а послује и неколико информатичко безбедносних фирми које су специјализоване за дигитална вештачења. У циљу спречавања нежељених догађаја земље морају да сарађују,²⁵ сарадња се одвија и са ИТ компанијама исте делатности из иностранства. Информативно безбедносне фирме у Хрватској баве се и системом безбедности ИТ система код заинтересованих привредних субјеката.

3) ПРАВНА РЕГУЛАТИВА ДИГИТАЛНИХ ПРЕВАРА

У теорији кривичног права област дигиталног (високотехнолошког) криминала обухвата различите облике противправног недозвољеног понашања као што су: компјутерске преваре, финансијске крађе и злоупотребе, фалсификовање података и докумената, компјутерска шпијунажа и други. У овом делу рада наводимо законодавне оквири неких земаља из области дигиталних превара и начин исправног формирања *ланца дигиталног доказа*.

²¹ Интернет: <http://www.ntnu.edu/iik>; датум прегледа: 26.3.2017.

²² Интернет: <https://www.nislab.no>; датум прегледа: 26.3.2017.

²³ Leonard McAuliffe & Andrew Browne, "Forensic Accounting and Computer Forensics", *In practice*, CPA Ireland, 2009, pp. 36-37.

²⁴ Интернет: <https://www.ifabelgium.be/>; датум прегледа: 26.3.2017.

²⁵ Жаклина Спалевић, Жељко Спалевић, „Стање сервиса електронске управе базираних на рачунарству у облаку“, *Култура полиса*, год. XIV, Нови Сад, 2017, стр. 171-183.

Законодавни оквири дигиталних превара

Када је домаће законодавство у питању, Кривични законик Републике Србије – Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014) садржи посебну Главу 27, о кривичним делима против безбедности рачунарских података у Члановима 298–304. У Немачкој је 1978. године донет Кривични законик који не познаје компјутерска кривична дела, али то не значи да ова правно недопуштена понашања нису инкриминисана.²⁶ У Немачкој је 1986. године донет Кривични закон за сузбијање привредног криминалитета који предвиђа низ компјутерских кривичних дела (Члан 202а – компјутерска шпијунажа, Члан 263а – компјутерска превара, Члан 269 – фалсификовање података, Члан 270 – обмана у правном промету при обради података, Члан 302а – промена података, Члан 303а – компјутерска саботажа). У Члану 126а Аустријског кривичног законика оштећење података категорисано је као кривично дело.²⁷

У Великој Британије је 1990. године донет Закон о злоупотреби компјутера. Овај закон предвиђа низ кривичних дела везаних за злоупотребу компјутера и других информационих система за које су прописане веома строге казне.²⁸ Кривични законик у Македонији (Службен весник на Република Македонија, Скопје, број 37/1996) Чланом 251 одређује кривично дело под називом упад у компјутерски ситем. У Словенији Кривични законик из 1999. године познаје следећа кривична дела: у Члану 225 – противзаконити улаз у заштићену рачунарску базу података, у Члану 242 – упад у рачунарски систем.²⁹ Кривични закон Републике Хрватске (Narodne novine RH, Zagreb, br. 110/1996) препознаје у Члану 223 кривично дело под називом оштећење и употреба туђих података (а односи се на аутоматски обрађене податке и компјутерске програме). У Русији Кривични законик познаје више компјутерских кривичних дела у посебној Глави 23 под називом: Кривична дела у сфери компјутерске информације.³⁰ Овде су препозната следећа кривична дела: Члан 272 – противправни приступ компјутерској информацији, Члан 273 – прављење, коришћење и ширење штетних компјутерских програма, Члан 274 – повреда прописа о експлоатацији компјутера, компјутерских система и њихових мрежа. У јануару 2016. године у Републици Србији усвојен је Закон о информационој безбедности (“Сл. гласник РС”, бр. 6/2016). Овим законом (и подзаконским

²⁶ Schonke-Schroder, *Strafgesetzbuch*, Kommentar, Munchen, 1978.

²⁷ Foregger, E., Serini, E, *Strafgesetzbuch*. Wien: Manz, 1989.

²⁸ Martin Wasik, *The computer misuse act*, *The Criminal Review*, 1990, p. 767.

²⁹ B. Penko, K. Strolig, *Kazenski zakonik z uvodnimi pojasnili*, Ljubljana, 1999.

³⁰ J. I. Skuratov, V. M. Lebedov, „Kommentarii k Ugolovnomu kodeksu Rossijskoj federaciji“, *Norma*, Moskv, 1996.

актима који су усвојени крајем новембра 2016 ("Сл. гласник РС", бр. 94/2016) уређују се мере заштите од безбедоносних ризика у информационо-комуникационим (ИКТ) системима од посебног значаја, одговорности правних лица приликом управљања и коришћења, као и надлежни органи за спровођење мера, координацију и праћење правилне примене.

Дигитални докази у форензичком рачуноводству и ревизији

Судска пракса прихвата софтверски генерисане податке (датотеке, симулације и апликације) као генерисане и меморисане дигиталне доказе под адекватним условима који доказују њихову непорецивост. Процес трансформације дигиталних података, који представљају дугачке кодоване битске секвенце у судски доказ, за правосудни систем је ипак апстрактан процес, који неретко судске органе наводи на сумњу у интегритет софтверски генерисаног доказа. Стога је основни задатак националних правосудних система да се законским решењима и подзаконским актима дефинишу посебне процедуре коришћења дигиталних доказа. То би пре свега биле: процедура руковања и чувања дигиталних доказа и процедура за форензичку аквизицију и анализу дигиталних доказа у доказном поступку. Форензичка анализа дигиталних доказа у области рачуноводстава и ревизије треба да обезбеди податке за формирање чврстог и необоривог дигиталног доказа преваре или злоупотребе положаја без пукотина недоречености. Рачунарски дигитални доказ у рачунару или мобилном телефону може се сматрати аутентичним уколико се може непорециво доказати да није измењен у односу на тренутак посматрања. Постојећи Закон о кривичном поступку Републике Србије (ЗКП) није дао појмовно одређење ни елементарног појма доказа, а ни појма дигиталног (електронског) доказа. Ова неодређеност је посебно значајна у преткривичном поступку и судским процесима који процесуирају извршена кривична дела у области високотехнолошког криминалитета. Став Судске праксе у Републици Србији је да дигитални доказ има исту вредност као материјални и да за њега важе потпуно иста процесна правила као и за материјалне. Препорука Савета Европе о дефинисању процесних правила у вези са информатичким технологијама (*Recommendation COE on Criminal Procedural Law Connected with Information Technology*, 1995) представља основни акт кога морају узети у обзир национална законодавства при дефинисању дигиталног доказа. Ова препорука утврђује осамнаест принципа који утврђују основне услове за претрагу и заплелу предмета, технички надзор, обавезу сарадње истражних органа, дигиталне доказе, процес употребе енкрипције, процес истраживања меморијског простора, документовање података и међународну сарадњу у циљу размене дигиталног доказног материјала и формирања јединственог судског предмета. Међутим, судови узимају у обзир

и чињеницу да су у електронском књиговодству докази веома осетљиви и да се лако могу изменити или обрисати. Имајући у виду да преваре у електронском рачуноводству и ревизији унутар сајбер простора као специфичног медијума могу бити генерисане на више локација које се могу налазити чак и на различитим континентима, поставља се питање националне и месне правосудне надлежности. Питање вишеструке надлежности судова у овој области није дефинисано ни међународним споразумима, а ни нашим Законом о кривичном постуку и Кривичним закоником. У циљу доказивања кривичних дела у области рачуноводства и ревизије, потребно је обезбедити аутентичну документацију, тј. фактуре, отпремнице и изводе на текућем рачуну правног субјекта код пословне банке. Међутим, савремено пословање привредних субјеката подразумева вођење компјутерског књиговодства, које омогућава: тренутно и аутентично формирање књиговодствених докумената, велику брзину операција у процесу књижења и брзо и ефикасно претраживање пословне документације. Такође, овакав вид пословања омогућава стварање услова за формирање лажне документације која, с једне стране, представља интелектуални фалсификат а, с друге стране, омогућава стицање противправне имовинске користи. За откривање и проналажење дигиталних доказа кривотворења у процесу компјутерског књиговодства и ревизије потребно је познавање процедура и делокруга рада компјутерског књиговодства, карактеристика специјализованих софтвера за проналажење података, поновно генерисање брисаних података, утврђивање свих измена података у меморији уређаја или унутар датотека и аутентичне информације са сервера провајдера које доказују непорецивост комуникација финансијских трансакција кроз мрежу. При томе, најосетљивија карика у формирању квалитетног дигиталног доказа је *време контакта* са истим, чиме обезбеђује непорецивост праћења ланца доказа. Исправно формиран ланац дигиталног доказа мора садржати време настанка дигиталног доказа, време приступа дигиталном доказу без модификације, време модификације дигиталног доказа, време похране дигиталног доказа, време брисања, време исписа дигиталног доказа, време анализе дигиталног доказа, документацију са материјалним доказима и изометријским потписом овлашћене особе о исправности поступка прикупљања података, транспорта, чувања, руковања, копирања и поступка анализе. На тај начин обезбеђује се непорецивост дигиталних доказа у судским процесима коју је потребно да потврде ИТ вештаци. Основна дилема у судској пракси је да ли у поступку обезбеђивања дигиталних доказа треба приступити привременом одузимању хард дискова и дигиталних уређаја унутар којих су похрањени релевантни подаци или се доказом могу сматрати копије тих података које су начињене на лицу места према унапред одређеној законски дефинисаној процедури. Привремено одузимање хард дискова и дигиталних уређаја има јасно оправдање, јер се унутар истих могу налазити и други релевантни подаци или путање ка истим

у мрежи, које нас доводе до црног књиговодства или брисаних података који указују на стварно пословање привредног субјекта.

4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Дигитална форензика у рачуноводству и ревизији, својим изазовима и могућностима, стандардизацијом и приступима, може бити од значаја за садашње и будуће кретање рачуноводства и ревизије у информационо-комуникационим технологијама Републике Србије. Интернет је олакшао чињење криминалних радњи, тако што криминалци могу да учине противзаконито дело и да остану релативно анонимни. Повећана сложеност глобалних комуникација, мрежна инфраструктура и уређаји чине истрагу форензичким ревизорима за дигиталне преваре тешком. Трагови нелегалних активности често су невидљиви у великим количинама података, које је потребно претражити у циљу откривања преваре и прикупљања доказа. Област дигиталне форензике је отуд постала веома важна за спровођење закона, очување националне безбедности и сигурности информација у Републици Србији. Дигитална форензика је истрага која је мултидисциплинарна у областима које обухватају право, компјутерске науке, финансије, телекомуникације, аналитику података, полицију и друго. Сертификовани форензички ревизори често раде у тимовима у следећим областима: *Big Data* и дигитална форензика, *Business Applications* и дигитална форензика, *Cloud* форензика, дигитална форензика и алати за тестирање, дигитална форензика и закони, *Network* форензика, и многе друге области које се отварају са развојем информационо-комуникационих технологија.

УДК: 338.43.02(497.11)(4-6721EU)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 60, стр. 209–226

Изворни научни рад

КОМПАРАЦИЈА ПОЉОПРИВРЕДНОГ САВЕТОДАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Катарина ЂУРИЋ¹

Радивој ПРОДАНОВИЋ

Миралем ЈАХИЋ²

ABSTRACT

In modern conditions, agricultural advisory service, as one of the organizational-developmental measures of agricultural policy, presents important factor of agricultural and rural development. Its role and tasks have changed over the time, but since forever, the education of the rural population and informing them about measures of agricultural policy, market trends and other issues relevant for their development have been the basis of advisory activity in the agricultural field. The subject of research is the state and problems that agricultural advisory service faces in the Republic of Serbia and the European Union, as well as existing legislative-legal framework, by which advisory work in agriculture is regulated. The analysis of relevant domestic and foreign literature, as well as regulations in the field of agricultural advisory, provided an insight into which the key guidelines of functioning and development of agricultural advisory service in our country and countries of the European Union are. The aim of the research is to reach the conclusion to what extent the institutional framework, as well as financing agricultural advisory system in the Republic of Serbia is in accordance with European Union legislation.

Key words: Agricultural Advisory Service, Republic of Serbia, European Union.

¹ Пољопривредни факултет, Нови Сад, E-mail: katarina.djuric@polj.uns.ac.rs

² Факултет за економију и инжењерски менаџмент, Нови Сад.

1) УВОД

Тема пољопривредног саветодавства проучава се са различитих аспеката и у оквиру различитих научних дисциплина. Управо због тога још увек не постоји универзална дефиниција пољопривредног саветодавства. Једну од интерпретација, чији су аутори Van den Ban и Hawkins (1996), дефинише пољопривредно саветодавство као „једну од мера аграрне политике која се користи као подршка развоју пољопривреде, а саветодавци имају значајну улогу у едукацији произвођача да произведу квалитетније производе уз ниже трошкове”.³ Пратећи историјски преглед развоја пољопривредног саветодавства у свету, Лазо Михајловић (2002) такође полази од дефинисања појма пољопривредног саветодавства.⁴ Посматрано у контексту образовне функције, саветодавство се, како наводи аутор, може означити и као “неформално образовање употребљиво у реализацији других развојних програма, нарочито из области глобалног руралног развоја и заштите животне средине“. У свом раду „Историја и развој пољопривредног саветодавства“ Swanson и Claar полазе од дефиниције пољопривредног саветодавства, као кључног фактора аграрног развоја.⁵ Аутори подвлаче да изједначавање саветодавног рада и трансфера технологија не може бити прихваћено, с обзиром да се рад пољопривредне саветодавне службе рефлектује, не само на пољопривредну производњу, него и на све остале сегменте живота у сеоској средини. У циљу дефинисања појма, улоге и значаја саветодавства у пољопривреди Небојша Новковић наглашава значај пољопривредне саветодавне службе као неопходне карике у ланцу трансфера науке, развоја образовања, организације фармера и чланова њихових домаћинстава, што је потврдила и пракса у већини других земаља, како развијених, тако и земаља у развоју.⁶ При томе, примарни циљ пољопривредне саветодавне службе, према овом аутору, је усклађивање циљева државе са циљевима фармера. Како наводе Jones i Garforth прве идеје које би се могле довести у везу са пољопривредном едукацијом и саветодавством датирају још из доба ренесансе, тачније из 16. и 17. века.⁷ У наведеном периоду на подручју Европе написана су прва дела у којима се

³ Van den Ban, A., W., Hawkins, H.S., *Agricultural extension*, No 2 ed., page 303, Blackwell Science, Oxford, UK.

⁴ Лазо Михајловић, *Економика пољопривреде са задругарством*, Пољопривредни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2002, стр. 228.

⁵ B. E. Swanson, J. B. Claar, *The History and Development of Agricultural Extension*, A Reference Manual, Second Edition, Rome, 1984, p. 99.

⁶ Н. Новковић, „Пољопривреда Данске“, *Агроекономика*, 2001, бр. 30, стр. 178.

⁷ G. E. Jones, C. Garforth, *The History, Development, and Future of Agricultural Extension*, FAO: Improving Agricultural Extension, Rome, 1998, p. 102.

провлачи замисао о образовању и примени научних сазнања у свакодневном животу. Swanson истиче да су пољопривредна друштва и организације формирана током 17. века на подручју Европе била вођена циљем да своје чланове усмере у правцу унапређења пољопривреде и као таква предствалају претече модерног пољопривредног саветодавства.⁸ Током 18. века на подручју Угарске настају прве образовне институције у пољопривреди. Такође, у том периоду почиње публикавање првих енциклопедија за област пољопривреде. Посебан допринос унапређењу знања дао је Јанг објављивањем *Пољопривредних анала*.⁹ Наредна етапа у сазревању идеје о саветодавству било је оснивање пољопривредних друштава на подручју Европе и Северне Америке. Пољопривредна друштва, основана у Шкотској, Америци, Немачкој, Француској и Русији, едуковала су своје чланове у правцу унапређења пољопривреде. Основане су и локалне организације које су, поред часописа и предавања, биле значајан извор информација за фармере и као такве представљале претече модерног пољопривредног саветодавства. Средином 19. века настаје прва саветодавна инструкторска служба у Европи, као логичан наставак рада тзв. путујућих учитеља. Број путујућих саветодаваца у почетку је био релативно мали, али позитивни ефекти њиховог рада допринели су популаризацији ове службе. Пратећи улогу и значај пољопривредног саветодавства у савременим условима Катарина Марковић истиче да су циљеви и задаци пољопривредне саветодавне службе условљени локацијом, временом и корисницима саветодавних услуга.¹⁰ Међутим, без обзира на ком се степену развијености налази једна земља, активности саветодавне службе у пољопривреди требало би да буду: (1) двосмерно информисање; (2) пружање услуга; (3) едукација и обука; (4) експерименти и (5) повезивање и сарадња. Кроз спровођење наведених активности, пољопривредна саветодавна служба обезбеђује економско оснаживање носилаца пољопривредне производње, као и руралног становништва уопште. Техничко-технолошко унапређење пољопривреде сматра се једним од традиционалних циљева и задатака које има саветодавни сектор у пољопривреди. Пружање моралне и материјалне подршке пољопривредницима још је један од циљева пољопривредног саветодавства у савременим условима, чије остваривање, по правилу, доводи до враћања поверења пољопривредника у државу и њене институције. Такође, један од примарних задатака саветодавне службе у савременим

⁸ В. Е. Swanson, *Strengthening Research-Extension-Farmer Linkages*, FAO: Improving Agricultural Extension, Rome, 1998, p. 15.

⁹ А. Young (1741–1820).

¹⁰ Катарина Марковић, „Актуелно стање и будућност пољопривредног саветодавства у Србији”, *Агроэкономика*, 2005, бр. 34-35, стр. 108.

условима, како истиче Birner (2006) огледа се у томе да ова служба своје задатке и активности усмерава у правцу производње здравствено безбедне хране, као и очувања природних ресурса и биодиверзитета.¹¹ Своје виђење задатака пољопривредног саветодавства у условима глобализације, Leeuwis поред обезбеђења одрживог развоја, посматрано са еколошког аспекта, допуњује и питањима економске и друштвене, односно социјалне одрживости. Поред стандардних задатака саветодавства у пољопривреди, овај аутор наглашава и потребу за смањивањем и/или елиминисањем сиромаштва применом различитих мера, од едукације до аграрне реформе.¹²

2) ПОЉОПРИВРЕДНА САВЕТОДАВНА СЛУЖБА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ - ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР, ЗАДАЦИ И ОРГАНИЧЕЊА У РАЗВОЈУ

Пољопривредна саветодавна служба у Републици Србији организована је по територијалном принципу. Након усвајања Правилника о организацији и раду пољопривредне саветодавне службе, 2006. године поред пољопривредне саветодавне службе на нивоу Републике Србије, формирана је и пољопривредна саветодавна служба АП Војводине.¹³ При томе, пољопривредну саветодавну и стручну службу Републике Србије чине 22 јединице, док на подручју АП Војводине функционише 13 саветодавних јединица. Носиоци саветодавне делатности на подручном нивоу су пољопривредне стручне службе, институти или пољопривредне станице. За доношење правне регулативе, финансирање и координацију рада пољопривредне саветодавне службе задужени су Министарство за пољопривреду и животну средину Републике Србије и Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство АП Војводине.

Посебно место у организационој структури пољопривредног саветодавства у Републици Србији има Институт за примену науке у пољопривреди. Овај институт представља јединствену спону између ресорног министарства, пољопривредних саветодавних стручних служби

¹¹ R. Birner, K. Davis, J. Pender, E. Nkonya, P. Anandajayasekeram, J. Ekboir, A. Mbabu, D. Spielman, S. Benin, M. Cohen, "From best practice to best fit: a framework for designing and analyzing pluralistic agricultural advisory service worldwide", *Journal of Agricultural Education and Extension*, Vol. 15, No 4, 2009, p. 345.

¹² C. Leeuwis, A. Van den Ban, *Communication for Rural Innovation – Rethinking Agricultural Extension*, Third Edition, Blackwell Publishing, 2004.

¹³ Катарина Марковић, Мирела Томаш, „Законодавно-правни оквир као један од услова за развој пољопривредног саветодавства”, *Агроэкономика*, 2010, бр. 45-46, вол. 45-46, стр. 67.

и пољопривредних произвођача. Кроз сарадњу са научним институцијама из земље, региона и Европске уније и редовно унапређење знања и вештина саветодаваца и пољопривредника, Институт даје свој допринос унапређењу пољопривреде и руралног развоја Републике Србије.

Табела 1. Пољопривредна саветодавна и стручна служба Републике Србије

Рб.	Место	Назив
1.	Ниш	Пољопривредна саветодавна и стручна служба Ниш
2.	Ваљево	Пољопривредна стручна служба Ваљево
3.	Врање	Пољопривредна стручна служба Врање
4.	Краљево	Пољопривредна стручна служба Ибар
5.	Јагодина	Пољопривредна стручна служба Јагодина
6.	Младеновац	Завод за пољопривреду „Космај“
7.	Косовска Митровица	Пољопривредна стручна служба Косовска Митровица
8.	Крагујевац	Пољопривредна станица Крагујевац
9.	Крушевац	Пољопривредна стручна служба Крушевац
10.	Лесковац	Пољопривредна стручна служба Лесковац
11.	Ужице	Пољопривредна стручна служба „Моравица“
12.	Неготин	Пољопривредна стручна служба Неготин
13.	Нови Пазар	Пољопривредна стручна служба Нови Пазар
14.	Чачак	Пољопривредна стручна служба Чачак
15.	Пирот	Завод за пољопривреду Пирот
16.	Смедерево	Пољопривредна стручна служба Смедерево
17.	Пожаревац	Пољопривредна стручна служба Пожаревац
18.	Шабац	Пољопривредна стручна служба Шабац
19.	Зајечар	Пољопривредна стручна служба – ДОО Агрознање
20.	Прокупље	Пољопривредна стручна служба Прокупље
21.	Лозница	Пољопривредна стручна служба „Пољосавет“ Лозница
22.	Падинска Скела	Друштво за саветодавне и стручне послове у пољопривреди „Падинска Скела“

Извор: систематизација аутора према подацима са сајта www.psss.rs

Табела 2. Пољопривредна саветодавна служба АП Војводине

Рб.	Место	Назив
1.	Бачка Топола	Пољопривредна стручна служба Бачка Топола
2.	Кикинда	Пољопривредна стручна служба Кикинда
3.	Вршац	Енолошка станица Вршац
4.	Нови Сад	Пољопривредна станица Нови Сад
5.	Панчево	Пољопривредна саветодавна служба Институт Тамиш Панчево
6.	Рума	Пољопривредна стручна служба Рума
7.	Сента	Пољопривредна стручна служба Сента
8.	Сремска Митровица	Пољопривредна стручна служба Сремска Митровица
9.	Сомбор	Пољопривредна стручна служба Сомбор
10.	Суботица	Пољопривредна стручна служба Суботица
11.	Врбас	Пољопривредна стручна служба Врбас
12.	Вршац	Пољопривредна стручна служба „Агрозавод“
13.	Зрењанин	Пољопривредна стручна служба Зрењанин

Извор: систематизација аутора на основу података са сајта:
www.polj.savetodavstvo.vojvodina.gov.rs

Рад пољопривредне саветодавне службе у Републици Србији праћен је низом ограничавајућих фактора. Кључно ограничење у раду пољопривредне саветодавне службе је недовољна финансијска подршка овој институцији од стране државе, односно скромна буџетска средства намењена саветодавству у пољопривреди. Недостатак адекватне буџетске подршке узрокује низ проблема у функционисању ове значајне институције. Пре свега, пољопривредна саветодавна служба ради са опремом која по квалитету битно заостаје за европским просеком. То у великој мери утиче и на резултате саветодавног рада. С друге стране, упркос релативно добром квалитету саветодавног персонала, на незадовољавајуће резултате саветодавног рада утиче и њихова недовољна економска мотивисаност. Аутори Катарина Марковић и Мирела Томаш наведеним недостацима додају и кључни системски проблем пољопривредног саветодавства у Републици Србији, а то је недостатак координације између пољопривредне саветодавне службе и релевантних субјеката као што су: институти, центри, факултети, снабдевачи пољопривреде, прерађивачка индустрија, финансијске институције, трговинске куће, као и субјекти аграрне политике.¹⁴ Поред наведеног,

¹⁴ Катарина Марковић, Мирела Томаш, „Законодавно-правни оквир као један од услова за развој пољопривредног саветодавства”, *op.cit.*, стр. 61.

како истиче Катарина Ђурић, неповерење пољопривредника према држави и недостатак мотивације за прихватање савремених достигнућа у пракси идентификују се као најчешћа ограничења при обављању активности пољопривредне саветодавне службе¹⁵. Наиме, услед вишедеценијског маргинализовања аграрног сектора и руралних средина, како у развојним програмима, тако и у домену финансијске и техничке подршке, дошло је до неповерења носилаца пољопривредне производње и у пољопривредну саветодавну службу, као државну институцију. За превазилажење таквог става пољопривредника неопходно је да држава, кроз адекватне развојне пројекте и обезбеђивањем повољних извора финансирања унапреди положај руралне популације и тиме започне процес поновног успостављања поверења. Додатни лимит у раду пољопривредне саветодавне службе, као институције која се бави дифузијом иновација, је образовна структура пољопривредног становништва. Према подацима Пописа становништва који је у Републици Србији обављен 2011. године, образовна структура руралне популације је изразито неповољна. Званични подаци Републичког завода за статистику упућују на чињеницу да је 44% мушкараца и чак 58% жена у руралним срединама без образовања или само са завршеном основном школом.¹⁶ Управо тако низак ниво знања руралног становништва упућује на потребу, коју су у свом раду истакли аутори Дејан Јанковић, Марица Петровић и Марина Новаков, о „поједностављивању“ саветодавног садржаја упућеног произвођачима који често нису у стању да разумеју комплексне информације које долазе као производ научних истраживања.¹⁷ Превазилажење наведених ограничења у раду пољопривредне саветодавне службе у Републици Србији захтева, између осталог, и одговарајућу институционалну подршку. Најважнији законски и развојни документи који на директан или индиректан начин утичу на рад пољопривредне саветодавне службе у Србији су: 1) Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године; 2) Закон о пољопривреди и руралном развоју; 3) Закон о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде; 4) Правилници Министарства пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије; 5) Годишње уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, као и 6) Уредбе о утврђивању годишњег програма развоја саветодавних послова у пољопривреди. С циљем да допринесе ефикаснијем развоју пољопривредног сектора и благостању становништва у руралним подручјима, Република Србија је дефинисала Стратегију пољопривреде и руралног

¹⁵ К. Ђурић, *Економика пољопривреде – практикум*, Пољопривредни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 48.

¹⁶ Републички завод за статистику, *Статистички годишњак Републике Србије за 2015. годину*, Београд, 2016.

¹⁷ Д. Јанковић, М. Петровић, М. Новаков, „Изазови пољопривредног саветодавства у Србији”, *Агроэкономика*, 2016, бр. 71, стр. 71.

развоја за период од 2014. до 2020. године.¹⁸ У периоду када је Република Србија започела процес европских интеграција, овај развојни документ требало би да допринесе, како реформама пољопривредне политике, тако и усвајању и примени законодавног оквира Европске уније, односно *Aquis communautaire*. Као једно од приоритетних подручја деловања из области аграра, Стратегија истиче унапређење система трансфера знања и развој људских потенцијала.¹⁹ Као најважнији оперативни циљеви који би требало да допринесу реформисању система стварања и трансфера знања наводе се: 1) Побољшање образовне структуре радне снаге на пољопривредним газдинствима; 2) Јачање и реорганизација институционалних капацитета; 3) Јачање и функционално повезивање свих актера система за креирање и трансфер знања; 4) Техничко и кадровско унапређење установа и организација укључених у систем креирања и трансфера знања у складу са потребама развоја пољопривреде и имплементације Стратегије; 5) Проширење понуде образовних и тренинг програма свих нивоа и типова образовања, и 6) Јачање капацитета за прихват знања, кроз развијање свести и мотивисаности за образовањем. Поред постојећег саветодавног система, кога чини пољопривредна саветодавна служба организована од стране државе, као једно од решења за унапређење саветодавног рада у пољопривреди предлаже се коришћење могућности које пружају приватно-јавна партнерства у домену креирања и трансфера знања и технологија. Такође, веће укључивање задруга, приватних консултантских привредних субјеката и агенција, као и невладиног сектора допринело би ефикаснијем обављању саветодавне мисије у пољопривреди Републике Србије. Кључни документ институционалног окрива за унапређење пољопривредног саветодавства у Републици Србији је Закон о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде.²⁰ Према Закону, саветодавни послови у пољопривреди обављају се ради „подизања општег нивоа знања пољопривредних произвођача и њихове информисаности, повећања конкурентности и модернизације пољопривредне производње, повећања профитабилности производње и квалитета производа, увођења производње здравствено безбедне хране, подстицања интересног удруживања пољопривредних произвођача, очувања природних ресурса, заштите животне средине и побољшања услова живота и културе живљења на селу, а самим тим и

¹⁸ *Стратегија пољопривреде и руралног развоја за период 2014–2020. године*, Министарство пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије, Београд.

¹⁹ *Стратегија пољопривреде и руралног развоја за период 2014–2020. године*, Министарство пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије, Београд, стр. 64-66.

²⁰ *Закон о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде*, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 30/10.

руралног развоја“.²¹ Према Закону, пољопривредне службе задужене су за обављање следећих задатака:²² 1) Пружање стручне помоћи у примени научних достигнућа; 2) Пружање стручних савета и услуга, пренос практичних знања и вештина ради техничко-технолошког унапређења производње; 3) Упознавање пољопривредних произвођача са добром пољопривредном праксом; 4) Извођење демонстрационих огледа у различитим областима пољопривреде; 5) Оспособљавање пољопривредних произвођача за управљање пољопривредним газдинствима и вођење књиговодствене евиденције газдинстава; 6) Помоћ у афирмацији руралног развоја; 7) Пружање савета о заштити биља на основу података прогнозно-извештајне службе; 8) Подстицање интересног удруживања и предузетништва у пољопривреди; 9) Пружање савета и давање предлога за проширење привредних активности као допунских делатности на газдинству; 10) Давање препорука у области сточарства; 11) Давање савета и препорука о рационалном коришћењу земљишта, и 12) Пружање саветодавне помоћи у другим областима за које пољопривредни произвођачи истражују интерес. Прегледом суштинских опредељења наведених у постојећим институционалним решењима долази се до закључка да су Закон и Стратегија међусобно усклађени а такође, као што ће бити речи у наставку рада, усаглашени су, највећим делом, и са легислативом Европске уније у области пољопривредног саветодавства. Очување и даље унапређење институционалног и законодавно-правног оквира у будућем периоду требало би да допринесе решавању постојећих ограничења у раду пољопривредне саветодавне службе у Републици Србији, као и потпуном усаглашавању са Заједничком аграрном политиком Европске уније.

3) ПОЉОПРИВРЕДНО САВЕТОДАВСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – НАЧИН ОРГАНИЗОВАЊА И ЗАКОНОДАВНО-ПРАВНА РЕГУЛАТИВА

Како истичу аутори Татјана Јованић и Анастасија Тања Ђелић, као резултат реформе Заједничке аграрне политике из 2003. године у свим земљама Европске уније је од 2007. године, поред постојећих пољопривредних саветодавних служби, уведен и пољопривредни саветодавни систем.²³ У половини земаља чланица овај систем успостављен је као својеврсна допуна постојећој саветодавној служби. У 24 земље пољопривредни саветодавни

²¹ Члан 3 Закона о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 30/10

²² Члан 4 Закона о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 30/10

²³ Т. Јованић, А.Т. Ђелић, “The European regulatory framework for farm advisory services”, *Економика пољопривреде*, 2013, бр. 4, стр. 802.

систем организован је као државни сервис. У примени су два саветодавна приступа. Први је тзв. приступ „један на један“, који подразумева одлазак саветодавца на пољопривредно газдинство и директан разговор са пољопривредником. Други приступ у саветодавном раду је рад у малим групама кроз организовање дискусија. Поред тога, у 22 земље постоји и телефонска линија која је отворена за савете пољопривредницима.²⁴ Аутори Labarthe и Laurent подвлаче да је Европска Комисија у обавези да Парламенту и Савету периодично доставља извештај о имплементацији и ефектима рада пољопривредног саветодавног система.²⁵ Ова пракса уведена је с циљем да се, кроз мониторинг и евалуацију, рад пољопривредног саветодавног система учини транспарентнијим и ефикаснијим. Улазне информације за Извештај обезбеђују се на основу анкетирања релевантних субјеката у свим земљама чланицама Европске уније. Такође, Европска Комисија је у периоду од 2006. до 2010. године, организовала радионице у којима се дискутовало о садржају мера, организационој структури пољопривредног саветодавног система, методама саветодавног рада, као и инструментима националних саветодавних служби. Добијање повратних информација о ефикасности програма саветодавства, како истичу аутори Swanson и Rajalahti (2010), од пресудног је значаја за успешно праћење и оцену саветоданог система и сигуран пут ка решавању проблема руралних подручја кроз креирање адекватне аграрне и политике руралног развоја.²⁶ Како се у извештају Европске Комисије наводи, оцена ефеката рада пољопривредног саветодавног система у Европској унији ограничена је чињеницом да саветодавне услуге користи још увек мали број газдинстава.²⁷ У појединим случајевима пољопривредници су обесхрабрани за тражење услуга саветодаваца због начина финансирања који подразумева исплату аконтације, а тек након реализоване саветодавне услуге, врши се рефундација средстава из фонда за рурални развој. Такође, често се дешава да, услед недовољне информисаности, пољопривредно становништво перципира саветодавни систем, као извесни надзорни орган, односно у негативној

²⁴ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council – on the application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009*, 2010, p. 5.

²⁵ P. Labarthe, C. Laurent, “Transformations of agricultural extension services in the EU: Towards a lack of adequate knowledge for small-scale farms?”, *Food Policy*, 2013, no. 38, p. 240.

²⁶ B.E. Swanson, R. Rajalahti, *Strengthening Agricultural Extension and Advisory System: Procedures for Assessing, Transforming and Evaluating Extension Systems*, The World Bank, Agriculture and Rural Development, Discussion Paper, no. 45.

²⁷ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council – on the application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009*, 2010, p. 6.

конотацији. Аутори Charatsari, Papadaki-Klavdianou i Michailidis анализирајући вољу пољопривредника да на саветодавне услуге потроше „новац и време“, дошли су до закључка да је економски ефекат који се оставарује од саветодавног рада кључни критеријум којим се већина пољопривредних произвођача води.²⁸ О значају пољопривредног саветодавног рада у доношењу економских одлука пољопривредника писали су и Birkhaeuser, Evenson i Feder. Према овим ауторима, посебан задатак пољопривредне саветодавне службе је да информише рурално становништво о односу трошкова и користи које имају при коришћењу саветодавних услуга.²⁹ Анализирајући рад пољопривредног саветодавног система у првим годинама његовог успостављања, Европска Комисија у свом Извештају као најважнија ограничења у раду овог система издваја следеће: 1) недовољно јасно дефинисани задаци пољопривредног саветодавног система; 2) ограничење рада пољопривредног саветодавног система само у домену информисања пољопривредника о систему субвенционисања уведеног након Фишлерове реформе тзв. cross-compliance систем; 3) релативно мали број пољопривредника који су корисници услуга саветодавства; 4) недоступност информација о листама саветодавних радника за произвођаче; 5) недовољна финансијска средства за пољопривреднике који су корисници саветодавних услуга, и 6) дилеме пољопривредника око обавезности коришћења саветодавних услуга.³⁰ У складу са наведеним ограничењима, предлажу се и мере којима би се саветодавни систем у пољопривреди унапредио. Пре свега, као неопходна намеће се потреба да се саветодавни персонал обучи за пружање информација и о осталим актуелним темама, као што су климатске промене, управљање водним ресурсима, очување биодиверзитета итд. Унапређење знања и вештина саветодаваца поставља се као примарни корак који води ка успешној пољопривредној саветодавној служби. Као најзначајније особине саветодаваца, Ison и Russell наводе: 1) знање и искуство у питањима земљишне политике, развоја пољопривреде и руралног развоја; 2) организационе вештине; 3) вештине у домену едукације; 4) вештине преговарања и решавања конфликта; 5) искуства у организовању радионица у области партиципативног учења; 6) познавање бирократских процедура; 7) лични ауторитет, и 8) спремност за рад

²⁸ C. Charatsari, A. Papadaki-Klavdianou, A. Michailidis, "Farmers and Consumers of Agricultural Education Services: Willingness to Pay and Spend Time", *The Journal of Agricultural Education and Extension*, Competence for Rural Innovation and Transformation, 2011, Vol. 17, Issue 3, pp. 253-266.

²⁹ D. Birkhaeuser, R.E. Dean, R. Evenson, G. Feder, "The Economic Impact of Agricultural Extension: A Review", *Economic Development and Cultural Change*, 1991, Vol. 39, p. 628.

³⁰ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council – on the application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009*, 2010, page 9-10.

на терену, нарочито у удаљеним руралним областима.³¹ Осим тога, задатак свих држава чланица је да успоставе координацију између различитих елемената саветодавног система, као што су: саветодавство, обука, информисање и истраживање. Препорука Европске Комисије иде у правцу одржавања састанака свих учесника пољопривредног саветодавног система једном или два пута годишње у циљу размене информација. Како би се превазишле потешкоће у досадашњем раду пољопривредног саветодавног система, неопходно је периодично вршити евалуацију засновану на активном учешћу руралног становништва, применом метода партиципативне руралне процене.³² Иницијални законодавни оквир за успостављање и почетак рада пољопривредног саветодавног система Европске уније чине следеће Регулативе (уредбе): 1) Council Regulation 1782/2003 – којом се успостављају нова правила финансирања директне подршке у оквиру Заједничке аграрне политике; 2) Council Regulation 1698/2005 – којом се дефинишу оквири Европског фонда за рурални развој и његова улога у успостављању и раду пољопривредне саветодавне службе, као и 3) Commission Regulation 1974/2006 – којом се дефинише законодавно-правни оквир рада пољопривредне саветодавне службе, као инструмента Заједничке аграрне политике. Чланом 4 до 6 Регулације Европске Комисије број 73/2009 дефинисано је да пољопривредни саветодавни систем има задатак да упозна пољопривреднике са механизмом подршке унакрсног усаглашавања.³³ Наиме, као резултат реформе Заједничке аграрне политике Европске уније из 2003. године (Фишлерова реформа) успостављен је систем тзв. унакрсног усаглашавања, као нов модел субвенционисања пољопривреде и руралног развоја, који има за циљ очување природних ресурса и биодиверзитета.³⁴ У складу са тим, основни циљ креирања пољопривредног саветодавног система био је подизање свести пољопривредног становништва о значају заштите животне средине, здравствене безбедности хране и добробити животиња, односно принципима добре пољопривредне праксе. Овакав циљ пољопривредног саветодавног система постављен је у складу са кључном одредницом Фишлерове реформе, а то је, како наводе аутори Марковић, Његован и

³¹ R. Ison, D. Russell, *Agricultural Extension and Rural Development: Breaking out of Knowledge Transfer Traditions*, Cambridge University Press, 2000, p. 13.

³² L. Cavestro, *P.R.A. – Participatory Rural Appraisal Concepts, Methodologies and Techniques*, Master in Cooperazione allo sviluppo nelle aree rurali, Dipartimento Territorio E Sistemi Agro-Forestali, Università Degli Studi Di Padova, Facoltà di Agraria, Интернет: <http://www.agraria.unipd.it/agraria/master/02-03/PARTICIPATORY%20RURAL%20APPRAISAL.pdf>

³³ European Commission, Regulation No 73/2009, чл. 4 до 6.

³⁴ European Commission, Regulation No 1782/2003

Пејановић, увођење система унакрсног усаглашавања, односно система у коме је висина субвенција директно зависна од испуњавања тзв. еколошких принципа.³⁵ При томе, земље чланице Уније имале су слободу да утврде и друга поља деловања саветодавног система у сагласности са националним и/или регионалним развојним потребама. Након спроведеног „систематског прегледа“ Заједничке аграрне политике из 2008. године, како се истиче у Извештају АДЕ, земље чланице добиле су овлашћење да одреде који субјекти ће имати приоритет у коришћењу услуга пољопривредног саветодавног система.³⁶ Анализирајући искуства Холадије и Француске, аутор Labarthe закључује да иако суштински припада првом стубу Заједничке аграрне политике, саветодавни систем се финансира из фондова намењених другом стубу, односно политици руралног развоја.³⁷ Наиме, две мере политике руралног развоја су директно везане за успостављање, имплементацију и унапређење пољопривредног саветодавног система Европске уније. Прва мера односи се на покривање дела трошкова које имају произвођачи који користе услуге саветодавства. Из фонда за рурални развој финансира се до 80% трошкова, а максималан износ по газдинству је 1500 евра. Друга мера односи се на финансијску подршку земљама чланицама у поступку оснивања и почетка рада пољопривредног саветодавног система. Мера политике руралног развоја која покрива део трошкова саветодавних услуга у двадесет земаља чланица покрива 1.123.000 газдинстава. Укупан буџет за период од 2007. до 2013. године износио је 870,5 милиона евра, што је 0,6% од укупних средстава намењених руралном развоју. У прве две године овог обрачунског периода потрошено је 1,3% средстава, а обухваћено је 12.250 газдинстава. Друга мера, којом је предвиђена финансијска подршка оснивању и почетку рада пољопривредног саветодавног система за период 2007–2013. износила је 172,9 милиона евра, од чега је 2% потрошено у прве две године планског периода.³⁸

³⁵ К. Марковић, З. Његован, Р. Пејановић, “Former and Future Reforms of Common Agriculture Policy of the European Union”, *Економика пољопривреде*, Београд, 3/2012, 2012, стр. 489.

³⁶ ADE – Analysis for Economic Decisions, *Evaluation of the Implementation of the Farm Advisory System*, Final Report, 2009.

³⁷ P. Labarthe, “Extension service and multifunctional agriculture. Lessons learnt from the French and Dutch context and approaches”, *Journal of Environmental Management*, 2009, no. 90, p. 192.

³⁸ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009*, COM (2010) 665 final, 15.11.2010.

4) МОДЕЛИ ФИНАНСИРАЊА САВЕТОДАВНОГ РАДА У ПОЉОПРИВРЕДИ

Успех рада пољопривредне саветодавне службе, у домену унапређења пољопривреде и села, доводи се у директну везу са начином финансирања и изворима из којих се обезбеђују неопходна финансијска средства. У свету постоје најразличитија решења када је у питању начин финансирања пољопривредног саветодавства. Свака земља, која кроз деловање пољопривредне саветодавне службе усмерава свој аграрни развој, примењује такав модел финансирања ове институције који је, у највећој мери, прилагођен расположивим финансијским ресурсима. Успостављањем одговарајуће законске регулативе у овој области прецизно се дефинишу услови и правила финансирања пољопривредне саветодавне службе. У већини земаља у свету пољопривредно саветодавство представља јавну службу која функционише у оквиру Министарства пољопривреде. За потребе финансирања средства се обезбеђују издвајањем из буџета и/или путем субвенција. Применом законом прописане процедуре, подносе се захтеви за одобрење потребних средстава, у којима је потребно прецизно елаборирати њихову наменску расподелу. Да би се расположива финансијска средства рационално користила потребно је придржавати се следећих правила, која су у својој књизи аутори Claar и Benz (1984) издвојили као најважније: 1) захтеви за одобравање финансијских средстава требало би да буду засновани на реалним потребама пољопривредне саветодавне службе; 2) извори финансирања саветодавне службе требало би да се доведу у везу са свим субјектима који остварују повећање прихода на основу услуга које пружа ова служба, без обзира да ли се они налазе на националном, регионалном или локалном нивоу, и 3) партиципација саветодавног персонала у процесу формулисања програма расподеле финансијских средстава показала се као изузетно корисна у раду пољопривредне саветодавне службе у управљању њеним финансијама³⁹. Када се пољопривредна саветодавна служба организује под ингеренцијом државе, неопходно је постојање механизма, којим ће се обезбедити да финансијска средства намењена функционисању и развоју пољопривредне саветодавне службе буду искоришћена искључиво у наведене сврхе. Као могуће опције финансирања пољопривредне саветодавне службе Van den Ban, A.W. наводи следеће: 1) пољопривредна саветодавна служба као владина организација, финансирана од стране пореских обвезника; 2) комерцијалне компаније које продају инпуте пољопривредницима и/или откупљују њихове производе; 3) постојање организација пољопривредника које из своје чланарине финансирају услуге пољопривредне саветодавне

³⁹ J. B. Claar, R. P. Benz, *Organizational Design and Extension Administration*, FAO: Agricultural Extension, Rome, 1984, page 12.

службе; 4) организације пољопривредника које за коришћење услуга саветодавства користе владине субвенције; 5) невладине организације које се финансирају из донација; 6) консултантске фирме које наплаћују провизију од пољопривредника; 7) издавачке куће које се баве публикавањем часописа за пољопривреднике, као и 8) комбинација неколико претходно описаних облика организовања и финансирања.⁴⁰ Ограничења која прате сектор пољопривредног саветодавства у Републици Србији највећим делом била би решена већим финансијским подстицајима од стране државе. Ради се, наиме, о две врсте финансијских улагања. С једне стране, неопходна су средства за осавремењавање рада пољопривредне саветодавне службе и њену бољу материјалну опремљеност, као и за адекватну материјалну мотивацију саветодавног персонала. На другој страни, држава би обезбеђивањем средстава за суфинансирање, по угледу на Европску унију, значајно допринела лакшем и масовнијем приступу пољопривредника саветодавној служби. Полазећи од става аутора Van den Ban и Hawkins да се стопа повраћаја средстава уложених у пољопривредно саветодавство креће од 40 до 50%, финансијска подршка државе могла би се реализовати и применом система исплата аконтација пољопривредницима за коришћење услуга саветодавства, с тим што би се део њихове зараде враћао у фонд за развој саветодавне делатности.⁴¹ Прихватање Заједничке аграрне политике Европске уније у току преговора и након приступа у чланство, подразумева прихватање механизма и система субвенционисања који се заснива на поштовању концепта одрживог развоја. Наиме, систем субвенција у земљама Европске уније подразумева да се пољопривредницима субвенције исплаћују само у случају да они у потпуности поштују принципе добре пољопривредне праксе, рационалног управљања земљиштем и водним ресурсима, те да воде рачуна о добробити животиња. Пољопривредни саветодавни систем у земљама Европске уније као свој примарни задатак има управо упознавање пољопривредника са условима и захтевима који су прописани у вези са овим системом тзв. „унакрсног усаглашавања“. С обзиром да ће се и наша земља убрзо по пријему у чланство суочити са таквим системом субвенционисања, било би корисно да већ сада, у току процеса преговора и хармонизације аграрне политике, усваја решења која нуди Европска унија у свим сегментима аграрног сектора, па тако и у области пољопривредне саветовне службе.

⁴⁰ A.W. Van den Ban, "Supporting farmers decision making process by agricultural extension", *Journal of Extension System*, 1998, Vol. 14, p. 56.

⁴¹ A.W. Van den Ban, H.S. Hawkins, *Agricultural Extension*, second edition, Blackwell Science, 1996, p. 35.

5) ИЗБОРИ

- Analysis for Economic Decision – ADE: “Evaluation of the Implementation of the Farm Advisory System”, Final Report, 2009.
- Birkhaeuser, D., Dean, R.E., Evenson, R., Feder, G.: “The Economic Impact of Agricultural Extension: A Review”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 39/1991.
- Birner, R., Davis, K., Pender, J., Nkonya, E., Anandajayasekaram, P., Ekboir, J., Mbabu, A., Spielman, D., Benin, S., Cohen, M., “From best practice to best fit: a framework for designing and analyzing pluralistic agricultural advisory service worldwide”, *Journal of Agricultural Education and Extension*, Vol. 15, No 4, 2009.
- Cavestro, L.: “P.R.A. – Participatory Rural Appraisal Concepts, Methodologies and Techniques”, Master in Cooperazione allo sviluppo nelle aree rurali, Dipartimento Territorio E Sistemi Agro-Forestali, Università Degli Studi Di Padova, Facoltà di Agraria, Интернет: <http://www.agraria.unipd.it/agraria/master/0203/PARTICIPATORY%20RURAL%20APPRAISAL.pdf>
- Charatsari, C., Papadaki-Klavdianou, A., Michailidis, A.: “Farmers and Consumers of Agricultural Education Services: Willingness to Pay and Spend Time”, *The Journal of Agricultural Education and Extension, Competence for Rural Innovation and Transformation*, Vol. 17, Issue 3, 2011.
- Claar, J.B., Benz, R.P., “Organizational Design and Extension Administration”, FAO: Agricultural Extension, Rome, 1984.
- Бурић, К.: “Економика пољопривреде – практикум”, Пољопривредни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2015.
- European Commission: “Report from the Commission to the European Parliament and the Council – on the application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009”, COM (2010) 665 final, 15.11.2010.
- European Commission, Regulation No 73/2009.
- European Commission, Regulation No 1782/2003.
- Ison, R., Russell, D., “Agricultural Extension and Rural Development: Breaking out of Knowledge Transfer Traditions”, Cambridge University Press, 2000.
- Јанковић, Д., Петровић, М., Новаков, М., „Изазови пољопривредног саветодавства у Србији“, *Агроекономика*, бр. 71, 2016.
- Јованић, Т., Ђелић, А.Т.: „The European regulatory framework for farm advisory services“, *Економика пољопривреде*, 4/2013.
- Jones, G.E., Garforth, C., „The History, Development, and Future of Agricultural Extension“, FAO: Improving Agricultural Extension, Rome, 1998.

- Labarthe, P., „Extension service and multifunctional agriculture. Lessons learnt from the French and Dutch context and approaches“, *Journal of Environmental Management*, 90/2009, 2009.
- Labarthe, P., Laurent, C., „Transformations of agricultural extension services in the EU: Towards a lack of adequate knowledge for small-scale farms?“, *Food Policy*, 38/2013, 2013, pp. 240-252.
- Leewis, C., Van den Ban, A., „Communication for Rural Innovation-Rethinking Agricultural Extension“, Third Edition, Blackwell Publishing, 2004.
- Марковић, К., „Актуелно стање и будућност пољопривредног саветодавства у Србији“, *Агроекономика*, бр. 34-35, 2005.
- Марковић, К., Томаш, М., „Законодавно-правни оквир као један од услова за развој пољопривредног саветодавства“, *Агроекономика*, бр. 45-46, 2010.
- Марковић, К., Његован, З., Пејановић, Р., „Former and Future Reforms of Common Agricultural Policy of the European Union“, *Економика пољопривреде*, бр. 3/2012, 2012.
- Михајловић, Л., „Економика пољопривреде са задругарством“, *Пољопривредни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад*, 2002.
- Министарство пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије: „Стратегија пољопривреде и руралног развоја за период 2014–2020. године“, Београд.
- Новковић, Н., „Пољопривреда Данске“, *Агроекономика*, бр. 30, 2001.
- Републички завод за статистику: „Статистички годишњак Републике Србије за 2015. годину“, Београд, 2016.
- Службени гласник Републике Србије: „Закон о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде“, СГ РС, бр. 20/10, Београд, 2010.
- Swanson, B.E., Claar, J. B., “The History and Development of Agricultural Extension”, *A Reference Manual*, Second Edition, Rome, 1984.
- Swanson, B.E., “Strengthening Research-Extension-Farmer Linkages”, *FAO: Improving Agricultural Extension*, Rome, 1998.
- Swanson, B.E., Rajalahti, R., “Strengthening Agricultural Extension and Advisory System: Procedures form Assessing, Transformation and Evaluating Extension Systems”, *The World Bank, Agriculture and Rural Development*, Discussion Paper 45.
- Van den Ban, A.W., Hawkins, H.S., “Agricultural Extension”, Second Edition, Blackwell Science, 1996.
- Van den Ban, A.W., “Supporting farmers decision making process by agricultural extension”, *Journal of Extension System*, Vol. 14, 1998.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Прегледом легислативе Републике Србије и Европске уније у области пољопривредног саветодавства долази се до закључка да је, према својим суштинским циљевима, пољопривредна саветодавна служба у нашој земљи највећим делом усаглашена са саветодавним системом у пољопривреди Европске уније. Наиме, као кључне речи које прате актуелни рад и будући развој ове службе издвајају се: едукација, институционални оквир, координација и одрживост. Унапређење институционалног оквира, као и координација свих релевантних субјеката аграрног сектора имају за циљ подизање нивоа знања пољопривредника и руралне популације уопште, а све у правцу остваривања еколошки, економски и друштвено одрживог развоја пољопривреде и села. При томе, Европска унија у својим Регулативама инсистира на наглашавању улоге мониторинга и евалуације рада пољопривредног саветодавног система, што код нас, још увек, ни кроз правни оквир ни у пракси, није случај. С обзиром на чињеницу да је двосмерно информисање један од основних постулата пољопривредног саветодавног рада у савременим условима, већи степен партиципације пољопривредника у оцењивању рада ове службе у Србији требало би поставити као један од императива. Такође питање коме је, судећи према искуствима земаља Европске уније потребно посветити посебну пажњу, је јачање финансијске подршке руралној популацији која би вратила поверење и подстакла их на већи степен сарадње са пољопривредном саветодавном службом.

УДК: 327:355.02(282.243.7)(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 227–238
Изворни научни рад

БЕЗБЕДНОСНИ АСПЕКТИ ДУНАВСКЕ СТРАТЕГИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

др Дарко М. МАРКОВИЋ¹

ABSTRACT

Connecting interests of 115 million citizens of 14 countries, including Serbia, the Danube River bears strategically political and economic significance for each of those countries, as well as for the EU as a whole. With the goal of rationally using all of the Danube's natural and economic potential on its path from the source to the Black Sea, the European Union has adopted the Strategy for the Danube Region, with an Action Plan lying on four pillars and 11 priority areas. The last, but not the least important priority area promotes "To work together to tackle security and organised crime". By pointing out the political and economic specificities of the entire Danube region, with a particular overview of the Republic of Serbia, the aim of this paper is to shed light on the security aspects of the EU Strategy for the Danube Region in relation to various referential objects of security.

Key words: security aspects, strategy, Danube, European Union, EU, Danube Region, navigation regime.

1) УВОД

Годину дана пре пада Берлинског зида и почетка распада Источног блока на тлу Европе, једна изјава тадашњег председника Европске комисије, Жака Делора, наговестила је тежиште будуће политике Европске уније.² Износећи своју визију Европске заједнице у наилазећим годинама, на Конгресу синдиката 8. септембра 1988. године у Борнмуту (*Bournemouth*), Делор је истакао да њу

¹ Министарство унутрашних послова Републике Србије, Е-маил: darko.mmarkovic@mup.gov.rs

² *Jacques Delors* – на челу Европске комисије од 1985. до 1994. године, и у том периоду значајно допринео проширењу Европске заједнице, као и усвајању заједничке спољне и безбедносне политике, полицијске и правосудне сарадње и успостављу монетарне уније (Уговор о Европској унији, 1992, такође познат под именом Уговор из Мастрихта).

неће карактерисати конкуренција већ сарадња, мислећи при томе пре свега на развој заједничког тржишта.³ Том приликом Делор је навео пет основних циљева који се улагањем 40 милиона фунти морају остварити до 1992. године. Прва два циља односила су се на решавање проблема заосталих региона Заједнице и региона код којих је у претходном периоду забележен индустријски пад.⁴ Управо такав приступ повећао је привлачност ове заједнице држава земљама централне и источне Европе у покушају проналажења најсигурнијег пута у магли транзиције. Концепт регионалне политике није новина у историји Европске уније, већ платформа на којој се она развијала од оснивања 1958. године, пролазећи кроз различите временске фазе.⁵ Иако је овај концепт израстао из потребе уравнотежења економског развоја између сиромашних и богатих регија, како на нивоу заједнице, тако и у националним границама сваке чланице, временом је препознат као средство чијим се наметањем могу смањити тензије између неких држава, посебно на Западном Балкану. Макрорегионални приступ има за циљ јачање територијалне кохезије Европске уније, што је у духу Лисабонског споразума, а ослања се на потенцирање географских, економских и културних веза између држава одређеног макро-региона, и на тај начин потискивање разлика које воде у сукоб.⁶ У актуелним околностима, насталим с једне стране интензивним ширењем НАТО на исток, а с друге стране мигрантском кризом услед ратних сукоба на Блиском истоку, безбедносни аспекти регионалног повезивања све више добијају на значају. То се нарочито осетило у заузимању јединственог става тзв. Вишеградске групе којим се не прихвата концепт збрињавања азиланата на начелу узајамне солидарности чланица ЕУ, чиме је задат ударац брижљиво развијаном и одржаваном принципу политичког јединства.⁷ Национални и безбедносни интереси региона стављени су испред безбедносних и свих других интереса

³ Занимљивим може бити податак да је том моменту Европску заједницу чинило 12 држава чланица.

⁴ Jacques Delors, "It Is Necessary to Work Together" – Speech to Trades Union Congress, Bournemouth, 8 September 1988. From *The Pro-European Reader*, Palgrave editions, 2002, <http://www.pro-europa.eu/index.php/en/library/the-struggle-for-the-union-of-europe/107-delors-jacques-it-is-necessary-to-work-together> (прегледано 10.04.2017).

⁵ Огњен Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет у Србији, Београд, 2009, стр. 15-42.

⁶ Јелена Стојовић и др., *Водич кроз Дунавску стратегију*, Европски покрет у Србији, Београд, 2012, стр. 9.

⁷ Дарко Марковић, Дарија Марковић, „Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу”, у: Мина Зиројевић и Весна Ћорић (урс) *Четрдесет година од потписивања хелсиншког завршног акта = 40 years since the signing of the Helsinki final act: међународни тематски зборник*, Институт за упоредно право и Intermex, Београд, 2015, стр. 295.

Европске уније, с једне стране доводећи у питање идеју интеграције на којој је ова највећа европска заједница независних држава израсла, а с друге стране као својеврстан парадокс, потврђујући значај регионалног повезивања. Због његових специфичности, развијених пре свега из чињенице да га чине земље повезане претежно економским интересима, безбедносна проблематика Дунавског региона не искаче из општег безбедносног оквира Европске уније. Акционим планом Европске уније, осмишљеним ради реализације Стратегије за Дунавски регион, заједнички рад на решавању безбедносних проблема је истакнут као један од приоритетних задатака. Имајући у виду посебност на којој је засновано његово формирање, референтни објекти безбедности Дунавског региона су у далеко већој мери изложени изазовима, ризицима и претњама економске него политичке природе. Величином територије и географским положајем у оквиру самог региона, али и својом кандидатуром за чланство у ЕУ, Република Србија је посебно заинтересована за што рационалније и неометано искоришћавање економских потенцијала реке Дунав. Сходно томе, у раду се посматрају како историјски развој успостављања контроле над режимом пловидбе на Дунаву, тако и процес усвајања и примене актуелних међународних конвенција које се тичу истог питања, а посебно Дунавске стратегије, кроз призму безбедносних чинилаца који их узрокују, прате и/или намећу потребу предузимања мера којима се даје допринос квалитетнијој заштити и одрживом коришћењу реке Дунав.

2) ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА РЕЖИМ ПЛОВИДБЕ ДУНАВОМ

Дунав представља међународну пловну реку која протиче кроз десет држава (Немачку, Аустрију, Словачку, Мађарску, Хрватску, Србију, Румунију, Бугарску, Молдавију и Украјину). Осим тога, сливу Дунава припадају и Словенија, Чешка Република, Босна и Херцеговина и Црна Гора. То говори о богатству његових природних ресурса, а чињеница да као ниједна друга река на свету има највећи број варијација што се тиче имена реке.⁸ Све то говори у прилог тези да Дунав представља спону између различитих култура и цивилизација. Са својих око 2.850 километара пловног пута Дунав се пружа са

⁸ Латински назив Дунава је *Danubius*, а Римљани су му поред тог дали и име *Danister*. Кад говоримо о давној прошлости, у старој Грчкој се звао *Dunavios* (у новогрчком је претрпео незнатне измене – *Δούναβι/ Δούναβη*). Скити су га звали *Mataos*, а Трачани *Istros*. У савременом добу, Дунав се исто као у српском језику зове и у Бугарској, а у неким другим језицима европских народа има мањих или већих одступања: *Donau* – немачки и холандски, *Danube* – енглески, *Le Danube* – француски, *Danubio* – италијански и шпански, *Dunarea* – румунски, *Дунај* – руски и украјински, *Dunaj* – словачки, чешки и пољски, *Duna* – мађарски, *Tuna* – турски, *Тонава* – фински, итд.

запада на исток, а захваљујући 171 км дугом Европском каналу (Рајна–Мајна–Дунав) спаја Црно море са Атлантским океаном и Северним морем. То му даје посебан економски значај не само за државе које излазе на његове обале, већ и за неприбрежне земље којима близина реке Дунав пружа могућности искоришћавања његовог врло економичног саобраћајног коридора. Значај Дунава и предности контроле над њим, односно његове експлоатације, увек су биле присутне у стратешким опредељењима сила кроз историју. Постоје историјски докази да су Римљани, Хуни и Авари имали ратна пловила на Дунаву, а Наполеон је Дунав назвао „царем међу рекама“. Веома бројне активности на успостављању контроле над пловидбом на Дунаву забележене су у 19. веку и претходиле су регулисању пловидбе и других видова коришћења природних потенцијала Дунава и подунавља у целини које је уследило после Другог светског рата. За контролу Дунава почетком 19. века надметале су се тадашње три велике силе – Аустрија, Русија и Турска. Аустрија је контролисала средњи ток Дунава, а Турска ушће у Црно море, што је био интерес и Русије. Слобода пловидбе рекама, која је ушла у Завршни акт Бечког конреса из 1815. године и под којом се подразумевала неометана пловидба по рекама које протичу или се граниче са више држава, није се односила на Дунав. Ово начело почело се примењивати и на реци Дунав тек након Париског конгреса 1856. године, када је и Кнежевина Србија добила право да учествује у раду Дунавске обалске комисије.⁹ Обалску комисију чиниле су прибрежне државе, и то Турска, Аустрија, Баварска и Виртемберг са пуним капацитетом чланства, а вазалне кнежевине Србија, Молдавија и Влашка са посредним учешћем преко комесара овлашћених од стране Порте. Ова комисија назива се и Прибрежна, са надлежностима над целим током Дунава.¹⁰ Поред Прибрежне комисије, Париским уговором о миру установљена је и Европска комисија, којој је дат привремени карактер (двогодишњи мандат), а чиниле су је државе потписнице. Аустрија и Турска су се у том својству нашле и у овој комисији, поред Пруске и неприбрежних држава Русије, Француске, Велике Британије и Сардиније. Имајући у виду структуру обе комисије и чињеницу да је Европској комисији стално продужаван мандат, сасвим је логично да је она имала већу моћ, па је тако одбијен предложени акт о пловидби који је предложила Прибрежна комисија годину дана након оснивања, да би осам година након тога био усвојен акт исте намене, који је саставила Европска комисија. Политика силе добила је потврду на Берлинском конгресу 1878. године, када су Европској комисији дата овлашћења са приоритетом одлучивања у односу на територијалне власти, а пет година касније на Лондонској конференцији

⁹ Милан Гулић, уводни текст у: Јелена Ђуришић (ур.) *Краљевина Југославија у Међународној дунавској комисији 1920–1940: каталог изложбе*, Архив Југославије, Београд, 2016, стр. 5.

¹⁰ Смиља Аврамов, Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1996, стр. 308.

надлежност Европске комисије проширена је до Браиле, при чему независне прибрежне државе Србија и Румунија нису имале право гласа при одлучивању. Ни Версајски уговор по завршетку Првог светског рата није отклонио слабости из претходног периода, па су велике силе и даље имале одлучујућу улогу у Међународној дунавској комисији, која је такође тада формирана, а повлашћени положај великих сила је и формално потврђен усвајањем Статута Дунава 1921. године. Немачка је једнострано одустала од Уговора о Дунаву 1936. године, али на Букурештанској конференцији, три године касније, поново је добила место у Европској комисији, а своју доминантну улогу потврдила је годину дана касније наметнувши нови, својим потребама прилагођени, Правилник о пловидби Дунавом. Адолф Хитлер је на Дунав гледао као на „речни ток будућности” и „кичму Рајха”,¹¹ а током Другог светског рата Дунав је и био под пуном контролом Немачке. У складу са Париским уговором о миру из 1947. године, годину дана касније у Београду одржана је конференција на којој је усвојена Конвенција о режиму пловидбе на Дунаву, тзв. Дунавска Конвенција, као први међународноправни акт којим су дата пуна права прибрежним државама, без дискриминаторних права других сила. Слободна пловидба подразумева пловидбу у комерцијалне сврхе, без права пловидбе ратних бродова неприбрежних земаља, при чему ратни бродови прибрежних држава могу пловити неометано на унутрашњим водама, односно територијалном пловном току реке Дунав, а на територију друге подунавске земље могу ући само уз претходно добијање сагласности те земље.¹² Тако је успостављен механизам заштите суверенитета прибрежних земаља. Када је у питању безбедност комерцијалне пловидбе, Дунавском конвенцијом је она стављена у надлежност полиције, царине и санитарне инспекције прибрежне земље. Осим тога, прибрежне земље имају и обавезу одржавања пловних путева у циљу осигурања безбедности пловидбе. Уколико прибрежна земља не располаже потребним техничким и радним капацитетима за одређене радове у оквиру своје територијалне надлежности, има обавезу да се за помоћ обрати Дунавској комисији, без права преношења своје обавезе на трећу страну.¹³ Дунавску комисију чине представници искључиво прибрежних држава, са дипломатским идентитетом, а Комисија има надлежност над целим током Дунава. У циљу побољшања водопривредне сарадње у области заштите и употребе вода, подунавске земље су 1994. године у Софији усвојиле Конвенцију о сарадњи на заштити о одрживој употреби реке Дунав (Конвенција о заштити реке Дунав). Чланом 18 ове Конвенције установљена је Међународна комисија за заштиту реке Дунав. У састав ове Комисије, која

¹¹ Милан Гулић, *Дунав у југословенској политици према СССР*, докторска дисертација, Филозофски факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 5.

¹² Смиља Аврамов и Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, op.cit., стр. 311.

¹³ *Ibid.*

има статус међународне организације, улазе представници 13 подунавских земаља¹⁴ и Европске уније. Комисија је почела са радом 1998. године када је и Конвенција ступила на снагу, заседа два пута годишње, а чланице се смењују на председавајућем месту једном годишње по абecedном реду. За функционалније деловање, користећи право из члана 6 свог статута, Комисија је оформила седам експертских група, које се састају 2–3 пута годишње и решавају проблеме по следећим питањима: притисци и мере, праћење и процена, заштита од поплава, управљање сливом реке, управљање информацијама и ГИС, учешће јавности и комуникације, превенција и контрола несрећа. Такође, формирана је и *ad hoc* Стратешка експертска група.

3) ДУНАВСКА СТРАТЕГИЈА ЕУ И АКЦИОНИ ПЛАН ЗА ЊЕНО СПРОВОЂЕЊЕ

Приступање Европској унији и других подунавских земаља, поред старих чланица Немачке и Аустрије, и то најпре Мађарске (2004) и Словачке (2004), затим Бугарске (2007) и Румуније (2007), те коначно и Хрватске (2013), подигло је ионако велики значај реке Дунав на још виши ниво. У том периоду, од 2004. до 2013. године, број чланица Европске уније је скоро удвостручен (13→27), а ако узмемо у обзир још две нове чланице из слива Дунава, Чешку (2004) и Словенију (2004), добићемо јаснију слику простирања интереса изворног састава Европске уније. Овакво проширивање највеће регионалне организације у Европи донело је Европској унији и једну трећину најсиромашнијег становништва.¹⁵ Ипак, потенцијали су далеко већи, јер је дошло до чвршћег економског повезивања не само међу подунавским државама, него и шире. У деценији иза године у којој је заокружен највећи талас проширења ЕУ (2007) забележен је пораст комерцијалног транспорта дуж Дунавског коридора за више од 100%,¹⁶ а у годинама које су уследиле настављен је привредни развој подунавских држава, а са њим и пораст промета

¹⁴ Аустрија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Немачка, Мађарска, Молдавија, Румунија, Словачка, Словенија, Србија, Црна Гора, Чешка Република и Украјина.

¹⁵ У рад је било укључено 10 министарстава, представници владе АП Војводине и Канцеларије за европске интеграције, Интернет: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=126300 (прегледано 02.04.2017).

¹⁶ Из Заједничке изјаве о водећим принципима за развој унутрашње пловидбе и заштите околине у сливу реке Дунав, која је резултат консензуса различитих интересних група и стручњака кроз три радионице из 2007. године у процесу који је покренут од стране Међународне комисије за заштиту реке Дунав (ICPDR), Дунавске Комисије (DC), и Међународне комисије за слив реке Саве (ISRBC). Интернет: https://www.icpdr.org/main/sites/default/files/joint_statement_isrbc_icpdr_danube_commission_final_hrv.pdf (прегледано 09.04.2017).

роба и услуга. Савет Европске уније је у јуну 2009. године дао мандат Европској комисији да осмисли стратегију за свеобухватно искоришћавање капацитета слива реке Дунав. Након годину дана рада, у којем је учешће узела и Србија,¹⁷ усвојен је завршни документ Стратегије, заједно са Акционим планом за њену реализацију. Савет ЕУ је две године након иницирања овог процеса, у јуну 2011, донео закључак којим је он и окончан усвајањем Стратегије за Дунавски регион.¹⁸ Након Стратегије за регион Балтичког мора, ово је друга макрорегионална стратегија Европске уније, а сврха доношења Дунавске стратегије огледа се у потреби планираног решавања свакодневних проблема у еколошкој и саобраћајној сфери, као и области „развојних неједнакости”, уз повећање ефикасности располагања средствима из доступних европских структурних фондова.¹⁹ Акциони план је саставни део Дунавске стратегије а његова сврха је израда пројеката, успостављање сарадње и предузимање заједничких акција у циљу спровођења Стратегије у дело, при чему се подразумева прилагођавање програма реализације промењеним околностима. Дунавска стратегија дефинише четири основна стуба, при чему прва три стуба обухватају по три приоритетне области акције, а четврти стуб две. Изложићемо их онако како је то учињено у Дунавској стратегији, уз нека ближа објашњења, пре свега у односу на безбедносне чиниоце.²⁰

(1) **Повезивање Дунавског региона** остварује се унапређењем три приоритетне области, и то:

- унапређивање безбедности, удобности и економичности пловидбе, као и саобраћаја друмским, железничким и ваздушним везама у оквиру Дунавског региона, под чим се подразумева повезивање ових видова саобраћаја путем интермодалних терминала;
- подстицање одрживе енергије, односно унапређење енергетских потенцијала, укључујући и инфраструктуру и квалитетан избор енергије, при чему треба тежити ка развијању енергетске инфраструктуре за прелазак на LPG, односно гас, јер је и јефтинији и безбеднији. Осим тога, питање транспорта и уопште снабдевања гасом на Балкану као региону на који се наслања, или му једним делом припада Дунавски регион, је и

¹⁷ Giulia Sergi, “Multi-level Governance and Administrative Capacity in Europe’s Regional Policy: A Case Study on the LEADER Initiative in the Mezzogiorno Region of Puglia”, Copenhagen Business School, March 2012, p. 15.

¹⁸ Стојанка Зарић-Вујичић, „Река Дунав и Дунавска стратегија”, Народна скупштина Републике Србије, Сектор за законодавство, бр. 01/12, 08.03.2012, стр. 29.

¹⁹ „Дунавска стратегија ЕУ”, интернет презентација Републичке агенције за просторно планирање Републике Србије, Интернет: <http://www.rapp.gov.rs/sr-Latn-CS/content/cid336/dunavska-strategija-eu> (прегледано 03.04.2017).

²⁰ Јелена Стојовић и др., *Водич кроз Дунавску стратегију, op.cit.*, стр. 20-27.

шире безбедносно питање, које је условљено збивањима у Евроазији,²¹ такође суседном региону и Балкана и Дунавског региона на његовом источном крају;

- промовисање културе, туризма и комуникације међу људима уопште, посебно имајући у виду мултикултурални колорит у подунавским земљама, а када је Србија у питању посебно у Војводини.²²

(2) **Заштита животне средине Дунавског региона** такође се реализује у три приоритетне области:

- обнављање и одржавање квалитета вода – укључује и заштиту природних водних ресурса у сливу од загађења;
- управљање еколошким ризицима – имајући у виду величину слива реке Дунав, посебан ризик по општу безбедност, а пре свега људску, представљају потенцијалне поплаве, што захтева редовно одржавање речних насипа и њихова заштита од намерног (поткопавање ради крађе песка) и/или немарног оштећења;
- заштита екосистема.

Заштита животне средине је осим националног и регионалног такође и питање глобалне безбедности, те захтева посвећеност свих на сваком месту, без ускогрудних интереса.

(3) **Изградња просперитета у Дунавском региону**, такође деловањем у три приоритетне области:

- подстицање образовања и научних истраживања, посебно у ИТ сектору – без квалитетног образовања, дакле улагања у људе, нема ни квалитетне искористивости расположивих капацитета, како оних које треба експлоатисати, тако и оних којима се врши експлоатација, односно технички уређаји који су у савременим условима све софистициранији и захтевају добро познавање информационе технологије;
- подстицање конкурентности на тржишту – доприноси развоју сопствених људских и техничких капацитета, као и политике пословања, како би се изборио задовољавајући статус на тржишту;
- улагање у кадрове – то је трајни задатак, не само ради реализације ове Стратегије, већ ради унапређења друштвене заједнице у целини, а то подразумева и инклузију маргинализованих заједница.

²¹ Мина Зиројевић Фатић, Драган Ђукановић и Дејан Гајић, "Security of Balkans and Serbia in the Context of Eurasian Security Integrations", *The Review of International Affairs*, Vol. LXIII, No. 1146, 2012, p. 71.

²² Више и о томе: Darija Marković, "National Variety in Serbia in the Process of EU Integrations", in: *Chances and Challenges of the Danube Region: A 100 Years After the First World War*, Istvan Tarrosy & Susan Milford (eds), DRC Summer School Books, Pecs, 2014, pp. 13-29.

(4) Јачање Дунавског региона, кроз:

- јачање институционалних капацитета и развијање сарадње; и
- заједнички рад на промовисању безбедности и борбе против организованог и другог озбиљног криминала.

У околностима актуелне миграционе кризе опасности од организованог криминала су увећане, посебно у виду кријумчарења људи и трговине људима. До сада нису забележени покушаји кријумчарења људи пловилима на Дунаву, али је било покушаја илегалног пребацивања миграната преко реке Дунав из Србије у Хрватску, уз веома озбиљно угрожавање личне безбедности кријумчарених лица. Такође, не сме се занемарити реалан ризик од тероризма, без обзира што речни саобраћај до сада није био мета, као што су то били углавном метрои, железничке станице, друмски саобраћај и аеродроми. На Министарској конференцији посвећеној борби против тероризма, а у вези са Дунавском стратегијом, одржаној у Софији у јануару 2016. године, договорено је јачање информационе мреже међу земљама Дунавског региона, квалитетнија размена информација, успостављање редовних контаката и предузимање других мера у том циљу према развоју ситуације.²³

4) ЗНАЧАЈ ДУНАВСКЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија је недвосмислено опредељена за придруживање Европској унији. Као кандидат за чланство у ЕУ, Србија је у обавези да усвоји правне тековине ЕУ (*acquis communautaire*), односно да своје правне прописе прилагоди онима које је усвојила или усваја Европска унија. Када је у питању Дунавска стратегија, Србија има много рационалних разлога да и мимо обавеза земље кандидата, поштује и спроводи њене одредбе, развијајући сопствени акциони план. Шестина пловног пута реке Дунав пролази кроз територију Републике Србије, и при томе је пловна целим својим током, од 1433. пл. км (Бездан) до 845. пл. км (Прахово). Као што је већ претходно речено, представници Републике Србије су активно учествовали у креирању Дунавске стратегије, заједно са Акционим планом. Имплементација Дунавске стратегије је од приоритетног значаја за Србију, јер јој пружа изванредну прилику за заузимање важног места у једном комерцијалном процесу, који као такав доноси профит и развија базу за даљи прогрес. Осим тога, Дунавска стратегија подиже ниво националне безбедности на виши ниво, јер усмерава своје чланице на тесну међусобну сарадњу и повезивање заједничким интересима.

²³ *Joint Declaration, European Union Strategy for the Danube Region Priority Area Security – Ministerial Conference on Combating Terrorism in the Danube Region, Sofia, Bulgaria, 21-22 January 2016.*

С друге стране, чини се да су и обавезе Србије у односу на основне стубове из Дунавске стратегије, и са њима повезане приоритетне области, прилично захтевне из угла безбедности. Србија има обавезу спровођења неколико стратешких активности на својој територији. За унапређење безбедности саме пловидбе, нужно је уредити пловни пут у складу са стандардима и праксом Европске уније. То је у овом моменту тешко, не само због чињенице да постоје уска грла која ограничавају габарите пловила, већ и због критичних места са којих је потребно уклонити неексплодирана експлозивна средства, као и потопљене пловне објекте из времена Другог светског рата и интервенције НАТО пакта 1999. године. Такође је потребно унапредити енергетску инфраструктуру, како би се приступило изградњи Паневропског нафтовода. Појаве ледених санти на Дунаву током зимских месеци, за чије уклањање Србија не располаже одговарајућим пловилима, су такође крупан изазов, организациони, технички и безбедносни. Осим тога, обраћањем Дунавској комисији за решавање такве врсте проблема значајно умањује приходе бродарских предузећа, па и републичког буџета. Сличан ефекат, са сложенијим последицама има и деловање организованог и полуорганизованог криминала на Дунаву, посебно на секторима на којима се пловни пут протеже уз државну границу, где се чамцима прилази теретним пловилима и у договору са особљем нелегално истовара различита роба (нафта, моторно уље, житарице, и сл.) и касније пласира на црном тржишту. Осим директне финансијске штете, ова појава наноси и посредну штету, урушавањем угледа државе и изградњом неповерења, што се касније рефлектује на мањи обим крупних послова, па и инвестиција у развој инфраструктуре на пловном путу кроз Републику Србију.

Кончано, из датог прегледа у предметној студији може се закључити и да је подунавски регион најзначајнији макро-регион Европе, који се као целина заокружује повезивањем чак 19 држава из истог слива. За разлику сада већ давног периода када је питање контроле режима пловидбе на Дунаву зависило од воље великих сила у датом временском периоду, усвајањем Дунавске конвенције и формирањем Дунавске комисије после Другог светског рата, отвориле су се повољне перспективе за прибрежне државе, међу којима је и Србија. Погодност чињенице да Дунав једном шестином своје дужине протиче кроз њену територију, за Србију је постала још повољнија након усвајања Дунавске стратегије ЕУ. Проширивање Европске уније ка истоку и југоистоку Европе проистекло је из значајних промена економске и политичке природе које се догађају у новом миленијуму. То проширивање је учинило да Дунавски регион чини једну петину укупног простора Европске уније, те је несумњива заинтересованост ЕУ за инвестирање у подунавске земље како би се природни ресурси Дунава подигли на далеко виши ниво. То је велика шанса за Србију да унапреди свој економски положај, али је од коришћења те погодности у пуном капацитету дели отклањање крупних безбедносних проблема. Србија то не може учинити сама, без помоћи партнера из Дунавске стратегије, јер не

располаже потребним техничким средствима за одржавање пловног пута у зимским условима, као ни за уклањање експлозивних средстава заосталих из Другог светског рата и бомбардовања НАТО. Када је питању заштита околине, а посебно супротстављање организованом криминалу на реци Дунав, Србија би велики део посла могла одрадити у сопственој режији. Уз квалитетну анализу ризика,²⁴ као и предузимање озбиљних мера на сузбијању корупције у полицији, царини и правосудним органима, остварио би се значајан напредак и на овом плану, упркос чињеници да је ограничена пловност полиције на критичним местима. Ипак, и за то постоји решење. У процесу интеграције, на чему се инсистира већ и у фази испољавања услова за придруживање ЕУ, потребно је да државни органи Републике Србије који се баве заштитом државне границе, успоставе сарадњу у виду заједничких патрола са суседним граничним органима, посебно на граници са Републиком Хрватском, у обиму овлашћења за такве патроле да могу интервенисати на обе обале, без посебних процедура. Тек остваривањем високог степена безбедности пловног пута Република Србија може рачунати на озбиљније финансијске ефекте 588 пловних километара најважније реке у Европи. Због тога је и нужно сагледавање и континуирано праћење безбедносних аспеката Дунавске стратегије ЕУ, али и свих других прописа којима се регулише режим пловидбе на Дунаву.

5) ИЗВОРИ

- Аврамов, Смиља и Крећа, Миленко, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1996.
- Гулић, Милан, *Дунав у југословенској политици према СССР*, докторска дисертација, Филозофски факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.
- Гулић, Милан, уводни текст у: Јелена Ђуришић (ур.) *Краљевина Југославија у Међународној дунавској комисији 1920–1940: каталог изложбе*, Архив Југославије, Београд, 2016.
- Delors, Jacques, "It Is Necessary to Work Together" – Speech to Trades Union Congress, Bournemouth, 8 September 1988. From *The Pro-European Reader*, Palgrave editions, 2002, <http://www.pro-europa.eu/index.php/en/library/the-struggle-for-the-union-of-europe/107-delors,-jacques-it-is-necessary-to-work-together> (прегледано 10.04.2017).
- Достих, Сениша и Марковић, Дарко М., „Модел оперативне анализе ризика у граничној полицији Републике Србије“, *Безбедност* бр. 3/2016, стр. 25-45, 2016.

²⁴ Сениша Достих и Дарко М. Марковић, „Модел оперативне анализе ризика у граничној полицији Републике Србије“, *Безбедност* бр. 3/2016, 25-45, 2016.

- „Дунавска стратегија ЕУ”, интернет презентација Републичке агенције за просторно планирање Републике Србије, Интернет: <http://www.rapp.gov.rs/sr-Latn-CS/content/cid336/dunavska-strategija-eu> (прегледано 03.04.2017).
- Зарић-Вујичић, Стојанка, „Река Дунав и Дунавска стратегија”, Народна скупштина Републике Србије, Сектор за законодавство, бр. 01/12, 08.03.2012.
- Зиројевић Фатић, Мина, Ђукановић, Драган и Гајић, Дејан, “ Security of Balkans and Serbia in the Context of Eurasian Security Integrations”, *The Review of International Affairs*, Vol. LXIII, No. 1146, 2012.
- *Joint Declaration*, European Union Strategy for the Danube Region Priority Area Security – Ministerial Conference on Combating Terrorism in the Danube Region, Sofia, Bulgaria, 21-22 January 2016.
- Marković, Darija, “National Variety in Serbia in the Process of EU Integrations”, in: *Chances and Challenges of the Danube Region: A 100 Years After the First World War*, Istvan Tarrosy & Susan Milford (eds), DRC Summer School Books, Pecs, 2014.
- Марковић, Дарко и Марковић, Дарија, „Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу”, у: Мина Зиројевић и Весна Ћорић (урс) *Четрдесет година од потписивања хелсиншког завршног акта = 40 years since the signing of the Helsinki final act: међународни тематски зборник*, Београд: Институт за упоредно право и Intermex, 2015.
- Мирић, Огњен, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет Србија, Београд, 2009.
- Sergi, Giulia, “Multi-level Governance and Administrative Capacity in Europe’s Regional Policy: A Case Study on the LEADER Initiative in the Mezzogiorno Region of Puglia”, Copenhagen Business School, March 2012.
- Стојовић, Јелена и др., *Водич кроз Дунавску стратегију*, Европски покрет у Србији, Београд, 2012.

УДК: 342.25(497.6)
Bibliid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 239–264
Изворни научни рад

МОГУЋНОСТИ РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

др Љиљана М. МУДРИНИЋ¹

ABSTRACT

The paper analyzes the possibilities of regionalization in Bosnia and Herzegovina, then the territorial organization of Bosnia and Herzegovina, as well as the cause and consequence of the lack of an appropriate regional policy. Regionalization should not be a way of managing the national territory in which to achieve a higher degree of territorial cohesion, better and faster development and greater competitiveness. The democratic nature of the system of interest, and to a lesser extent, administrative organization of the territory at the level of small or large regional units should be a path to more regular and fairly available local or regional resources and purposeful management development instruments. Since regionalization requires different settings of the political system, it is recommended that the Governments of Bosnia and Herzegovina and the Republic of Srpska adopt a strategy of regionalization and the democratization of the country. This document should define the objectives, content, methods and implementation phases of the constitutional rights of citizens on regional autonomy and accordingly bring a set of legislation on the new territorial organization of Bosnia and Herzegovina. Regionalization is not a threat to the country, but the dam for the separatism because it contributes to decentralization, more balanced economic development and democratization, and therefore the political stability of the country. Decentralization and regionalization of the country depend on two very important conditions. One is the constitutional environment and the other is political will.

Key words: regionalization, Bosnia and Herzegovina, development, democratization, decentralization.

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

1) УВОД

Регионализам је успјешан онда када омогућује више слободе у одлучивању, посебно у политичким и социоекономским питањима живота грађана у подручјима регионалне самоуправе, те када је у функцији афирмације идентитета и конкурентности регије. Сврха регионализације зато треба да буде повећање квалитета јавних услуга за грађане и повећана могућност да се побољшају социоекономски животни услови. За то је ипак потребно донијети одрживе, рационално утемељене развојне програме који одражавају аутентичне интересе регија и истовремено да су усклађени са ширим развојним плановима. Потребна је и кадровска реформа која ће административни апарат трансформисати од неефикасне, прекобројне и политизоване бирократије у функционалан и стручно опремљен јавни сервис. Коначно, потребна је стварна децентрализација која ће се темељити на фискалној независности јединица регионалне самоуправе и одговорности према средствима јавне потрошње. Без тих претпоставки, које би регионална политика неизоставно требала обезбиједити, никаква регионализација неће дати очекиван успјех.

2) ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ – УЗРОК И ПОСЛЕДИЦА НЕПОСТОЈАЊА ОДГОВАРАЈУЋЕ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

Сложеност и успјех мисије државних институција условљена је садејством квалитета бројних фактора и координираног управљања: политичке владавине – просвећене политичке елите; одрживе економије, пословних магната; здравог друштва – у коме доминирају грађанске врлине, слободни и образовани људи. Али, да би ове „структуре” могле подићи поменуте „терете” доброг јавног управљања, потребна је успјешна синхронизација институција и организација политичког, економског и друштвеног система, као и ваљана вишесмјерна хармонизација са аналогним системима у ближем и даљем окружењу. Тек са препознавањем, познавањем и признавањем искуства успјешних система стичу се предуслови за унапређивањем транзиционих система у развоју, чије постојање и будућност добрим дијелом зависе од успјеха њихове међусобне сарадње. Та врста логике, међуопућености и међузависности постала је основа успјешности многих заједница и друштава широм свијета који су у сталном трагању за новим и бољим, ефективнијим и економичнијим солуцијама организацијских редијазирања и ремоделирања. И док се простори изгледнијих животних шанси пуне, а безизлазних безнађа празне, јављају се познати ситуациони и развојни диспаритети како у оквиру државних и националних граница тако и у интернационалним размјерама.

Стратегија одрживог економског и друштвеног развоја захтијева ново институционално и функционално позиционирање свих нивоа власти а нарочито регионалног нивоа који повезује централне и локалне власти, односно обезбјеђивање прожимања интереса и потреба, како власти тако и самоуправе.² Више кључних фактора било је потребно да се помјери и разгради претоварена државна, национална, централна администрација и успоставе комплементарни регионални и локални центри, који су са много више слуха и спремности могли преусмјерити енергије регионалних и локалних власти и самоуправа. Тиме је дефинитивно подстакнуто управљање са више (територијалних) нивоа, што је непобитно утицало како на институционалну конструкцију административних нивоа тако и на новоуспостављене релације управљања, промјену ригидних преодминантно хијерархијских наредбодавности, односно успостављање вишезначних партнерских односа, како у сфери власти тако и међу другим секторима, привреде и друштва. Наравно да су у овим корелацијама претежнији асиметрични него симетрични односи и солуције. Управо се процесима децентрализације и регионализације поспјешују специфичности, посебности, атипичности које су израз различитих интереса и потреба мултипликованих центара, полицентричног стила мериторног политичког, економског и друштвеног одлучивања. На тај начин се успјешније стимулише како политичка и административна компетиција тако и економска и привредна конкурентност бројнијих актера. Дјелује веома увјерљиво констатација да администрација са више нивоа мијења традиционалне хијерархијске политичке и административне системе, и чини се пожељном када је у питању интеракција између хијерархије и тржишта зарад подстицаја локалног и регионалног развоја. Можемо рећи да је управљање са више нивоа нови оквир за управљање постбирокуратским сектором јер је типична карактеристика за управљање са више нивоа погађање са фокусом на уговорни приступ у пружању услуга. Другим ријечима, крута хијерархијска наредбодавност потиснута је флексибилним формама преговарања и договарања, стварањем *ad hoc* партнерстава преко којих се задовољавају вишестрани интереси оних који пружају услуге и потребе оних који се њима користе. Током последње три деценије постаје очигледно да је на дјелу сасвим извјесна „хибридизација“ државног и јавног управљања, интерног и екстерног регионализма, те експанзије сектора јавних политика ослоњених на инвентивна и иновативна партнерства која поред многих предности које собом доносе могу, како досадашње искуство показује, узроковати и разбуктавање разноврсних социјалних девијација и разнородних социопатолошких манифестација, ригидности, осиноности, корупционаштва,

² Мијат Дамјановић, „Територијална организација – узрок и последица (не) квалитетног јавног управљања“, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012, стр. 277-284.

самовољности, фаворитизма, подвала, превара, утаја, злоупотреба повјерења и сл. Другим ријечима, територијална организација једног друштва, једне заједнице израз је концептуалног квалитета доминантног јавног управљања, добре јавне управе која постиже оптималну ефективност кооперације центра и периферије система, у коме сваки његов конститутивни дио подстиче и јача синергизацију цјелине. У том смислу је територијална организација – узрок и последица (не)квалитетног јавног управљања. Односно, нефункционалност територијалне организације, њене институционалне матрице, израз је неквалитетног јавног управљања и супротно – њена функционалност је доказ квалитетне јавне управе и управљања, одрживих јавних политика, у којима постоји склад између системских и процесних мјера за максималну добит.³ Региони који имају извјесних специфичности у погледу језика имају јачи идентитет. Географски положај утиче на осјећање припадности региону. Што је регион ближи центру, мање је развијен регионални идентитет, и обратно – што је регион удаљенији од центра, јачи је осјећај регионалног идентитета. У том смислу би и региони удаљенији од Бањалуке и Сарајева имали јачи осјећај регионалне припадности. Ипак, вриједило би напоменути да се у БиХ, с обзиром на то да је у питању релативно мала земља, питање удаљености може релативизовати. Добра мрежа путева, као и већа аутономија локалних власти знатно би смањиле овај осјећај дистанцираности удаљенијих региона. Економски развој је свакако јако битан чинилац осјећаја припадности региону, али и важан мотив креирања данашњих европских региона. Европа је фондовима регионалног развоја жељела да, у условима глобализације, подстакне уједначенији економски развој. Економски развој се мјери бруто националним приходом по глави становника, како на нивоу државе тако и на нивоу сваког региона појединачно. Истраживања показују да што је регион економски развијенији, то постоји јачи осјећај регионалног идентитета. Грађани су склонили да се идентификују са развијенијим регионом, мада има доста случајева да се грађани идентификују и са удаљеним и економски заосталим регионима. Отуда се може закључити да што се степен економског развоја региона више разликује од степена развоја националне државе, то је и јачи осјећај регионалног идентитета. У БиХ је доста велика економска неуједначеност између региона, па чак и у оквиру једног региона. Европске интеграције и регионализација БиХ омогућили би ефикаснији развој неразвијених региона. Поред тога, пружили би веће материјалне могућности за афирмацију сарадње са европском заједницом народа.

Однос према европским интеграцијама суштински утиче на јачање интегритета региона. Што је мњење грађана склонилије европским интеграцијама, то се грађани лакше идентификују са регионом. На осјећај

³ Мијат Дамјановић, *op. cit.*

припадности региону утиче и количина средстава које дати регион користи из структурних фондова. С обзиром на то да су средства структурних фондова европска и да су независна од централне државе, корисници су склонији да се идентификују са европским регионима. Отпори политичара, који би требало да подстичу реформске процесе, суштински су отежавали процесе децентрализације, демократизације и модернизације политичког и економског система у БиХ. Предуго одржаване системске слабости (партократија, слаба правна држава, доминација извршне гране власти, висок степен корупције, слаб квалитет менаџмента и слабо коришћење ресурса и добара, слаба транспарентност и одговорност политичара за рад) последица су јачања ауторитарних концепата у односу на демократске концепте реформи и развоја друштва. То вријеме су политичка и економска „елита” искористиле за лично богаћење и очување политичких позиција. Како интеграције у ЕУ захтијевају убрзавање реформских процеса, највећи савезник грађана јесте управо Европска унија. Она се, у вези са свим битним процесима реформи, као што су демократизација, децентрализација, подизање менаџеријалних капацитета, већа транспарентност и одговорност рада власти, начин коришћења јавних финансија и добара уопште, јачање цивилног друштва, укључивање грађана у процесе одлучивања итд., доказала као важан сарадник и савјетник. Опредјељење за неки од модела децентрализације и регионализације је битан тренутак развоја и захтијева долазак политичке елите која је демократска и искрено посвећена овим комплексним циљевима развоја друштва. То подразумијева постојање јавне дебате у друштву, укључивање стручне јавности, цивилног друштва и грађана уопште. Даље реформе у овој области подразумијевају даљу децентрализацију система у правцу јачања капацитета општина, градова, затим у погледу осмишљавања улоге округа, као и преласка постојећих статистичких региона у самоуправне. Предуслов ових процеса је модернизација политичког, али и економског система, као и прихватање супсидијарности као принципа подјеле надлежности, одговорности и функционисања свих нивоа власти као складне цјелине која ради у интересу грађана. Увођење региона је вјероватно и најкомплекснији процес за земље Југоисточне Европе јер подразумијева постојање демократске политичке културе и економских принципа и односа пошто је регион важан економски, развојни актер. У овом смислу, кад је ријеч о БиХ, развојни потенцијали региона могли би утицати на јачање њених економских потенцијала, даљу демократизацију и модернизацију друштва, као и на афирмацију европских вриједности.⁴ Региони и регионализација су уведени као један од основних постулата Европске уније од тренутка њеног

⁴ Борислав Стојков, „Функционални региони у Србији – смисао, улога, формирање“, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012, стр. 322-333.

сазријевања као заједнице европских држава. У основи идеје лежи тумачење да регионализација представља ефикаснији начин артикулације заједничких интереса од оног на нивоу државе. Средства за развој Европске уније се отуд и усмјеравају ка регионима, а не ка држави ради цјелисходније реализације пројеката заснованих на артикулисаном интересу општина груписаних у регионалне цјелине. Наравно, читава идеја регионализације заснована је на претпоставци децентрализоване државе, односно на претпоставци да општине, самостално или функционално повезане, треба и могу саме да одлучују о својој судбини и развоју, уз подршку државе уколико је она потребна. У том смислу регионализацију државе, уз одговарајућу политику регионалног развоја, треба схватити као ефикасан инструмент државне управе за: уравнотежење регионалних диспропорција, структурно прилагођавање региона артикулисаним интересима и реалном територијалном капиталу, ефикаснији развој појединих регионалних цјелина, као и за уређење појединих дијелова државне територије према њиховом идентитету, традицији, културним и економским особинама. Дакле регионализација би требало да представља начин управљања државном територијом којим би се постигао виши степен територијалне кохезије, квалитетнији и бржи развој и већа конкурентност. Демократичност система интересног, и у мањој мјери административног, организовања територије на нивоу мањих или већих регионалних цјелина треба да представља пут ка правилнијем и правичнијем располагању локалним или регионалним ресурсима и цјелисходнијем управљању развојним инструментима. Да би се напријед наведено остварило битан предуслов представља разврставање и степеновање надлежности, права и обавеза свих нивоа, од државног, преко регионалног, до локалног. Елементарни постулат је да превасходна добробит треба да буде на страни грађана као свјесних и активних учесника у развоју територије на којој живе, што подразумијева и територију локалне заједнице, али и територију државе у којој се локална заједница налази. БиХ данас не може да оствари велики број својих надлежности како због нагомиланих проблема економског, социјалног или еколошког развоја, због њихове неравнојерне распрострањености, тако и због велике удаљености између центра одлучивања и грађана чија судбина зависи од тих одлука. Уз то, не води се рачуна о достигнутом степену развоја, као предуслову разгранатије регионализације. Нови модел треба да настане као резултанта „природне“ социо-политичке и економске динамике, односно у договору кључних друштвених актера о томе који је модел најбољи, а не напречац и „октроисано“, као некакав „вишак“ у пуком подручном лобирању, управо често преко инструментализације регионалног питања у унутарпартијским или међупартијским нагодбама, у условима доминације корупције, клијентелизма и систематске и организоване мобилизације пристрасности и интереса. Посебно, треба потпуно јасно одредити сврху регионализације и карактеристике региона, како би се предупредиле даља

политичка манипулација и разне мистификације које прате ово питање. Ово је нарочито важно јер постојећи, половични и хибридни систем може убудуће еволуирати у разним правцима и на разне начине, од „меких“ рјешења, која подразумијевају мали обим надлежности и овлашћења регионалних нивоа, на једном крају, преко планско-развојних региона који не морају нужно бити и административни ентитети, до регионалних ентитета који означавају заокружене политичко- административне територијалне јединице, на другом крају. Поред ових, могућ је и већи број других, комбинованих рјешења. Главне дилеме које треба разријешити тичу се трију група питања. Прво, које друштвене циљеве треба помоћу њега реализовати? Друго, колико нови систем треба да буде разуђен имајући у виду да је БиХ једна сиромашна земља која, генерално узевши, не може себи приуштити систем који превише кошта? И треће, на који начин нови систем, или селективно модификовани постојећи, може допринијети обнови, односно отклону од постојеће ситуације у којој се располаже разним „развојним стратегијама“ и сродним документима, али не и стратегијом за излаз из постојеће и будуће кризе?⁵

Оно чега се треба држати, јесу одређени општи принципи и критеријуми новог институционалног и организационог дизајна. На примјер, децентрализација треба да буде селективна, уз очуван разумно висок степен централизације (прво, центар мора остати довољно јак да би наставак транзицијских реформи могао бити смислено конципиран и ефикасно реализован; друго, у условима општег осиромашења државе, друштва и већине социјалних група, већина општина, а тако и регија, не располаже неопходним институционалним, материјалним, финансијским, људским и другим ресурсима за обављање превеликог броја надлежности односно овлашћења; треће, БиХ је сувише мала земља за неки сложенији систем регионализације, као што је и превише сиромашна за тако нешто, и четврто, „излазак из кризе“ у БиХ није могућ без важне улоге центра у томе, што наравно не значи да и локалне и регионалне иницијативе нису у томе важне. Децентрализација не мора нужно бити симетрична, већ треба дозволити асиметричност рјешења, која су већ присутна, тако да она буду прилагођена социо-политичкој динамици, развојним потребама и институционалним и другим могућностима специфичних регионалних и локалних подручја, а и тако да се узму у обзир разне иницијативе са локалних нивоа. Институционални аранжмани за регионалну политику развоја не морају нужно да имплицирају и паралелна административна устројства (иако то не треба искључити, када је оправдано и могуће) већ је важније од тога да надлежне, односно овлашћене развојне и планске инстанце располажу могућностима за легитимисање заједничке акције и доношење

⁵ Миодраг Вујошевић, „Нови европски регионализам и поуке за Србију“, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012, стр. 497-510.

квалитетних одлука, односно стварним средствима за њихову имплементацију итд. Оно што је потребно јесте систем регионалног управљања-планирања који доприноси: изгледном и истрајном „европеизовању БиХ и изван ЕУ и уз њену ограничену помоћ”, и то у условима продужене кризе; оптималном коришћењу територијалног капитала и њених регионалних и локалних подручја и покретању новог циклуса раста и развоја, еколошко-просторном реструктурирању привреде и ширем увођењу тзв. одрживог бизниса, а нарочито реиндустријализацији; равнотежи између централних и локалних власти; помаку од игре „јак центар и велик број малих и слабих локалних актера” ка игри „селективно јак центар, већи број јаких регионалних партнера и још већи број ојачаних локалних актера”. Потребан је систем који није скуп, тј. у складу је с расположивим материјалним и људским ресурсима и институционалном и организационом оспособљеношћу; усклађен је са структуром преференција и спремношћу за предузимање колективне акције, чиме доприноси бољем степену заједништва; омогућава прихватљиве нивое и садржаје партиципације за дефинисање демократски заснованих и квалитетних одлука. То је систем који омогућава интегрисање европских методских стандарда у поступак припремања и евалуације развојних одлука у регионалној политици на разним нивоима; рационалан је у административном погледу, технички функционалан и економски ефикасан. Олакшава предузетништво и инвестирање, као и партнерство између актера, нарочито за успостављање одрживог бизниса; омогућава наглашенији утицај формализованих и неформализованих мрежа и коалиција; омогућава партиципативност свих актера, почев од консензуса у разумевању и дефинисању кључних проблема; не спутава развој ширег сарајевско-бањалучког подручја и упоредо омогућава развој мање развијених итд. Нарочито треба направити знатнији отклон од садашње тенденције да се оснива прекомјеран број агенција. Постоје и други „тврди” и „меки” модалитети који би могли бити погодни за ефикасно контролисање развојних фактора.⁶ Децентрализација је појам чија је супротност централизација. Фискална децентрализација се односи на прикупљање и потрошњу средстава на разним нивоима власти. ЕУ подстиче политику децентрализације у својим чланицама и то је њена оријентација која траје скоро од почетака те асоцијације. Али, иако Унија децентрализацију чланица сматра пожељном, одређена територијално-политичка структура неке земље није услов за чланство у ЕУ. Унија прихвата у чланство земље онакве какве су у територијално-политичком и фискалном смислу, када испуне друге услове за чланство. Услед тога међу њеним чланицама има и врло централизованих и врло децентрализованих земаља.⁷ Имајући у виду

⁶ Миодраг Вујошевић, *op.cit.*

⁷ Мирослав Прокопијевић, „Фискална децентрализација у земљама Европске уније”, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012, стр. 511-526.

разлике у територијално-политичкој и фискалној организацији земаља ЕУ није лако направити основне моделе, а да их не буде превише. Треба раздвојити моделе који се тичу средњег нивоа власти, између локалног и централног, и моделе локалних нивоа власти.

3) УСТАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ РЕГИОНАЛИЗМА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Основно питање није који су то политички економски, културни и социјални концепти којих БиХ до сада није могла да се ослободи, већ – које су то политичке елите којима одговара да се БиХ потпуно уруши ухваћена у замку централизма и унитаризма, упркос томе што је евидентно да је у сваком смислу истрошен олигархијски начин управљања друштвом. Овим се потврђују двије полазне претпоставке: прва – да је заиста отворен пут за истинску децентрализацију БиХ, али и модалитетима регионализације, те друга – да је дијалог на ову тему незауостављив, упркос томе што је и до сада било значајних скупова, публикација, политичких акција, интервјуа и натписа о потреби и оправданости да БиХ знатно раније буде уређена као регионализована држава. Регионализација се може посматрати као нови инструмент за управљање државом, а не средство за њену дезинтеграцију. Посебан изазов је Закон о регионалном развоју и Стратегија просторног развоја. Појам регионализације је практично нераскидив са појмом децентрализације, равномјерног регионалног развоја и полицентризма. Када се говори о децентрализацији БиХ, она је страшно централизована земља. Многе ствари се одлучују у Сарајеву и Бањалуци. Свакако да би регионализација допринијела у великој мјери бољем уређењу простора ове земље и то прије свега у смислу демократизације с једне стране, као што је и већина говорила, а с друге стране отварању простора за већи економски развој. Оно што је заиста као земљи, као друштву потпуно промакло 80-их година, јер је оштрица била усмјерена на борбу и помјерање границе лијево, десно, јесте да се управо у свијету то десило – да су државе схватиле да не могу одозго да подстичу економију него морају да пуне процесе до најнижих нивоа, до општине која треба да ствара услове за привлачење капитала, дакле, ствара што боље услове за инвестиције. Административна регионализација земље није нужан предуслов европских интеграција. Став да она то јесте код становништва може да створи отпор и према процесу европских интеграција и према процесу регионализације земље. Оно што је обавеза БиХ и било које земље кандидата у процесу приступања ЕУ у области регионалног развоја јесте да уведе тзв. статистичке регионе, односно НУТС класификацију, што није административна регионализација земље.

Главни узрок нашег сиромаштва јесте ниска продуктивност и мала количина знања. Степен развоја сваког краја, сваке општине зависи у највећој мјери од тога колико ће у тој општини бити креативних и способних људи, продуктивних људи.

БиХ је једна од последњих земаља савремене и модерне Европе која треба да донесе Закон о регионалном уређењу. То није никакав изум и воља ове земље, то је прихватање једног искуства, једног уређења које је показало све то на примјеру свих земаља, донијело буђење свијести о томе да се кључ развоја и просперитета не налази само у моћи и рукама једне моћне државе, него може да буде креирана, побуђена, ако се људи ставе у тај положај да брину више о свом развоју.

Често се говорило о неравномјерном развоју, а та се неравномјерност може узети у обзир када се говори о дистрибуцији буџетских средстава, да то буде у већој мјери у складу са неким потребама, капацитетима, ресурсима, изгледима да тај новац буде бржи или више оплођен. Колико су локалне самоуправе спремне за децентрализацију? Процесом децентрализације огромне надлежности ће прећи на локалну самоуправу и са надлежностима прелази и велика одговорност. Знајући да је актуелан процес одлива мозгова, односно одлива људи који би заправо на својим леђима морали и требали да изнесу овај систем кроз неку временску перспективу. Интенција БиХ требала би да буде децентрализација која не значи дезинтеграцију. Регионализација са паралелним равнањем институција је суштински битна. Регионализација је питање солидарности и сузбијања сиромаштва. Нажалост, о регионалним аспектима сиромаштва се тек у скорије вријеме говори и то у тренутку када је један од захтјева у процесу придруживања ЕУ и израда меморандума о социјалној искључености у којој је дужност да се изради мапа контекста сиромаштва и друштвене искључености. Децентрализација и регионализација су судбина Европе и БиХ ту судбину мора да слиједи. На једној страни постоје велике декларације, велике повеље о правима и закони који ту слиједе. С друге стране, постоји представничка демократија која се добрим дијелом бирократизује и која се удаљује од народа. Главни проблем јесте потреба за једним новим концептом државе, и то је кључно питање које ће се поставити пред политичку и правну теорију. Данас постоји дефицит демократије у свијету и један парадокс. На једној страни шири се свијест о слободи и дискриминација је на злом гласу, осуђује се свуда и баца свјетло и на оне периферије које нико није примјећивао, почев од мањина, обесправљених, хендикепираних, полних мањина, до дјеце и животиња. Слобода има амбицију да буквално покрије цијело поље. БиХ неће бити та која ће те моделе наметнути свијету, али може да се размишља о њима. Нешто што је суштаствено било државно, као што је проблем суверенитета, то се већ непримјетно разводњава. Ако се тај суверенитет изгуби, онда настаје катастрофа, а при том се не примјећује да се у највећем дијелу тог законодавства у ствари уграђују неке норме које важе толико широко да се ни на који начин без велике штете не смију игнорисати. Главни проблем БиХ је непоштовање или неизвршавање закона.⁸ Свака од земаља Западног Балкана које су изван ЕУ још

⁸ Интернет: <http://www.politickiforum.org/?vrsta=tribina&naredba=prikaz&tekst=49#1090>, 7.9. 2013.

увијек се суочава са тешкоћама институционалног или структурног карактера, попут слабости функционисања демократских институција у Албанији, нефункционалности политичке структуре у БиХ, проблема граница Србије у контексту једнострано проглашене независности Косова, тешкоћа Македоније у њеним односима са сусједима, као и интерних етничких подјела итд. За рјешавање оваквих или сличних питања утицај ЕУ, посебно у контексту процеса проширења, и у будућности биће пресудан. Одсуство „европске перспективе“ односно активног присуства ЕУ и процеса интеграције вјероватно би могло изазвати нове потресе у региону у коме национално-етничке подјеле нису престале, где су националистичке амбиције још увијек јаке и гдје су социоекономски проблеми тежи него другдје у Европи.⁹ Питање регионалног развоја је релативно ново подручје јавне политике у многим транзицијским земљама које су постале нове чланице Европске уније, кандидати или потенцијални кандидати. Регионална и развојна политика није се развила као засебно и значајно подручје политике, посебно у постсоцијалистичким транзицијским земљама чије привреде користе темељни и централни систем планирања и гдје друштву у цјелини недостаје демократска нота. Ово је разлог зашто цијели друштвени, политички и управни систем пост-социјалистичких земаља пролази темељну реформу и преображај у подручју јавних политика које су до сада биле недовољно развијене. Регионална политика је релативно ново подручје јавне политике на овим просторима који су постали врло важни из више разлога. Након четрдесет пет година социјалистичке владавине услиједили су ратни сукоби, у којем су у већини земаља основне физичке и друштвене инфраструктуре тешко девастиране. Стога постоји хитна потреба за кохерентном, проактивном и усмјереном политиком према подручјима која заостају у развоју. Уз повећану разлику између најпросперитетнијих и слабије развијених подручја, регионална политика треба да постане једна од најважнијих јавних политика у наредном периоду.¹⁰ Потребно је критички оцијенити стање регионалне и кохезионе политике с нагласком на новим регионалним политикама, правном и институционалном оквиру у контексту општих административних реформи и процесу децентрализације. Овдје се могу примијетити два паралелна развојна процеса. Први је повезан с ранијим активностима на припреми политике, правног и институционалног оквира за регионалну политику, док се други више односи на шири контекст провођења ИПА и претходне инструменте претприступне помоћи у БиХ, наиме CARDS, PHARE и ISPA. Ови процеси понекад се изводе на паралелним стазама које нису

⁹ Душко Лопандић, Јасминка Кроња, *Регионална сарадња у Југоисточној Европи и европске интеграције - у потрази за неопходном комплементарношћу*, Европски покрет у Србији, Фридрих Еберт Стифунг, Београд, 2012. стр. 10.

¹⁰ Vedran Đulabić, Romea Manojlović, „Administrativni aspekti regionalnih i kohezivnih politika u Hrvatskoj”, *HKJU – CCPA*, Zagreb, 2011, vol. 11., br. 4, str. 1041-1074.

адекватне. Не нуди се једноставан одговор на основно питање да ли је регионализација генератор проблема, да ли континуирано бављење овом темом онемогућава да се уоче стварни проблеми и енергија, знање, средства усмјере на њихово рјешавање и да ли постоји нека „оптимална“ регионализација која ће бити рјешење свих, између осталог, и босанскохерцеговачких развојних и других проблема.¹¹ Административно уређење Босне и Херцеговине темељи се на Дејтонском мировном споразуму. Држава је уређена као два ентитета и дистрикт Брчко. У оквиру Федерације Босне и Херцеговине, као једног од два ентитета, формирано је десет кантона. На територији ових десет кантона дјелују 74 општине. Други ентитет, Република Српска чине 64 јединице локалне самоуправе. Поред општина, јединице локалне самоуправе су и 12 градова, по 6 у сваком ентитету и то град Сарајево, главни град Босне и Херцеговине, Мостар, Зеница, Тузла, Широки Бријег и Бихаћ у Федерацији БиХ, затим градови Републике Српске, Бањалука, Источно Сарајево, Приједор, Бијељина, Требиње и Добој.¹² На темељу мировног споразума, затеченог стања на терену и у циљу заустављања рата, подијељен је одређени број основних територијалних јединица обликованих вијековима. Ефикасност административне територијалне организације била је предмет бројних анализа, истраживања, пропитивања јавности, академских кругова, домаћих и међународних експерата. Изведени су сљедећи закључци:

Први закључак је да је административна организација у цјелини неефикасна, да је скупа и нерационална, да није флексибилна, да ангажује превише буџетских средстава, да није економски и демографски одржива, да нема потребан капацитет да апсорбује техничку помоћ, програме и фондове Европске уније, али и других билатералних и мултилатералних партнера, да је препрека економском и укупном развоју, да је препрека у процесу интегрисања Босне и Херцеговине у Европску Унију.

Други закључак, административна регионализација је „лажни“ „привидни“ проблем. Стварни проблем је непостојање консензуса о темељним вриједностима, о ономе што је садржај, суштина регионалног развоја, а не његова форма.

Трећи закључак, слобода избора и контрола над властитим развојем је суштински аспект економске, социјалне и сваке друге одрживости административне регионализације.

Оно што је стварно битно је могућност функционисања регија као резултата административне регионализације, регија као оквира за

¹¹ Jasmina Osmanković, Jasmin Hošo, Marijana Galić, „Interes i izazov: Teorija, politika i stvarnost regionalizacije i kooperacije“, u Zborniku radova, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014. str. 671-690.

¹² Интернет: http://hr.wikipedia.org/wiki/Slu%C5%BEbeni_gradovi_Bosne_i_Hercegovine, 15.5. 2015.

побољшавање живота који живимо и слобода које уживамо. У периоду од 70-их година прошлог вијека радило се на формирању кохерентног и јединственог територијалног оквира за прикупљање и компилацију статистичких података, као основе за креирање стратегија, планова и политика. У том процесу обликовања статистичке регионализације или територијалних јединица за потребе статистике могу се уочити и анализирати промјене у сљедећим периодима: 1995–1999; 1999–2003; 2003–2006; 2006–2010 и даље. Статистичка регионализација Босне и Херцеговине у складу са циљевима, принципима, начелима и критеријима ЕУРОСТАТ-а и искуствима земаља које су дефинисале статистичке регије је једна од обавеза коју је Босна и Херцеговина преузела потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању и коју до сада није испунила. И другим земљама је требало доста времена да пронађу оптимално рјешење регионализације за потребе статистике. На листи ЕУРОСТАТ-а тренутно се налази 98 НУТС-1, 272 НУТС-2 и 1315 НУТС-3 региона. Статистичка регионализација требала је бити рјешење и квалитетна статистичка основа за креирање стратегија, политика, приступање еурорегијама, фондовима и програмима. Међутим, тренутно је статистичка регионализација више проблем, јер дискусија у академским, политичким, јавним, стручним круговима везано за ову, на први поглед, стручну тему, не нуди одговор него отвара бројна нова и стара питања. Критерији и принципи, као и искуства могу бити од користи у тражењу рјешења, али треба имати у виду да је уочено сигнификантно одступање од критерија, посебно критерија демографске величине, и у старим и у новим чланицама код обликовања статистичких регија на другом и трећем нивоу.

У тражењу рјешења корисна би могла бити анализа искустава земаља чланица ЕУ и земаља не чланица ЕУ, Вијећа за регионалну кооперацију (РЦЦ), као и ЕУ. Стратешки циљеви развоја Југоисточне Европе су да се побољшају услови живота у региону, подигне конкуритивност и развој слиједећи стратегију Европа 2020. Према томе, Босна и Херцеговина је дио наднационалних европских макрорегија и територијалних интеграција које су дефинисале стратегије развоја до 2020. Босна и Херцеговина у вези са остваривањем ових стратегија има одређене обавезе али и могућности, односно шансе. Доказано је да стварност креира изазове за регионалну науку, посебно везано за критерије и моделе регионализације. Јавност и политика често регионализацију, прецизније нову регионализацију, нове регије, нову регионалну аутономију, нове општине, територијалне заједнице апострофирају као рјешење социјалних и економских проблема. Примјера има доста у Босни и Херцеговини (питање трећег ентитета, питање одрживости одређених општина, питање закона о главном граду, питање трансформације из општине у град, и друго), али и земљама нечланицама Европске уније (на примјер Србија, Украјина), као и у земљама чланицама Европске уније (Италија, Шпанија, Велика Британија, Аустрија, Хрватска, Словенија итд). И поред тога

и даље су остала отворена бројна питања везана за међузависност регионализације и развоја. Истраживачи и креатори политике још трагају за оптималном регионализацијом свјесни да она јесте потребан, али не и довољан услов и одговор на актуелна социјална и развојна питања. Отворено је питање да ли су могућности рецентних регионализација и шансе које дају регионалне стратегије социјално и економски валоризоване. Може се понудити флексибилан оквир, који се темељи на консензусу о темељним вриједностима одређеног простора (егзистенција, самопоштовање, слобода), али суштину, садржај, развој, функцију, живот, „дух“, способност функционисања морају осигуравати они који живе у основним територијалним јединицама, општинама, регијама, еурорегијама, европским макрорегијама. Упркос глобалном свјетском поретку и процесима убрзане глобализације регионални приступ остаје темељ за функционисање међународних актера у савременим међународним односима. Интензивнијом регионализацијом, учвршћивањем безбиједносних, привредних, политичких, културних, вјерских и других облика веза и савезништва државе одређене регије продубљују постојеће или дефинишу нове облике регионалне повезаности темељем којих, као регионално препознате цјелине, лакше остварују интересе на глобалној међународној сцени.¹³ У Босни и Херцеговини још увијек није наступила посљедња фаза процеса демократизације, која се примарно односи на стабилизацију и институционализацију демократских институција, односно „интернализацију демократских норми, елита и маса“. Босна и Херцеговина се налази у процесу транзиције и она се по многим факторима разликује од других држава у окружењу. Прије свега, Босна и Херцеговина је постратно друштво које је у доброј мјери партикуларизовано и разбијено по етничким, вјерским и социјалним категоријама, а што је засигурно посљедица изражене етнополитичке димензије. Посљедица таквог стања довела је до успостављања нових стандарда, па чак и контранорми: интернационализам је замијењен национализмом; атеизам теизмом (агресивно испољаваним и јавно фолклорисаним); хуманизам је замијењен националном хомогенизацијом; антифашизам фашизмом. Могуће је констатовати да политичка воља и политичка подршка, умјесто да су усмјеравани на процес демократизације, потрошени су на подршку национализму и етничким подјелама, што је на крају довело до слабљења унутрашњих фактора (цивилног друштва) као главних генератора да се постигне консолидација демократије. Из свега наведеног јасно је видљиво да у Босни и Херцеговини не постоји прихватљива функција културе повјерења, што засигурно подстиче нетолеранцију, непознавање политичких,

¹³ Lidija Čehulić Vukadinović, „Hrvatski pogled na euroatlantizam na Zapadnom Balkanu“, u Zborniku radova, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014. str. 691-704.

културних и друштвених различитости и генерише општу несолидарност у друштву. Посљедице тога су првенствено слабљење повјерења међу „грађанима“, што се одражава и на повјерење у државне институције, а тиме долази и до слабог институционалног рјешавања будућих проблема и генерисања нових проблема.¹⁴ Босна и Херцеговина такође је, након османлијске владавине, у својој унутрашњој управној композицији имала округе – регије – области, чији број је варирао, а најчешће је била подијељена на шест јединица. Уз њих постојали су такође котари, градови и општине – диферентно организоване. Након проглашења самосталности Босна и Херцеговина је постављена на другачије основе, посљедично везано уз мировне процесе и правне акте. Присутни су изазови и потребе за усклађивањем унутрашњег развоја с модерним временом. Питање унутрашњег регионалног уређења Босне и Херцеговине остаје отворено.¹⁵ Регију дефинишемо као подручје које има специфичне карактеристике које омогућавају да се регија перципира као засебна и кохерентна цјелина у оквиру које постоје политичке, односно управне институције различите од таквих институција на локалном, односно националном нивоу. Појмови регионализам и регионализација означавају јачање регионалног нивоа управе. Регионализација је процес стварања система регија у оквиру националног простора, при чему се регије профилишу по неким препознатљивим обиљежјима која су доминантна на њиховом простору и по којима оне постају специфичне. Регије као институционална подручја јачају идентификацију становништва у глобалном свијету и тиме постају „продуктивна снага“. Регионализацијом се поспјешује регионална сарадња и повезивање између земаља чиме се постиже ефикасније коришћење развојних ресурса и лакше рјешавање економских и других проблема. Европска унија подстиче регионализацију финансирајући регионалне пројекте. Регионалне власти имају значајну улогу у економским и друштвеним процесима. Људи његују све већу свијест о све дубљим везама између локалног, регионалног и глобалног. Савремени процес глобализације, означен као нова етапа развоја 21. вијека, дефинисан је информатичко-комуникационом технологијом и економском рационалношћу. Сви они који остану на националном и регионалном нивоу у циљу остварења својих виталних интереса, биће „осуђени“ на процес друштвено-економског заостајања, што значи да је укључивање у глобалне

¹⁴ Mirza Smajić, Sead Turčilo, „Sigurnost i povjerenje građana u institucije sigurnosti Bosne i Hercegovine“, u Zborniku radova, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014. str.705-726.

¹⁵ Josip Vrbošić, Miro Gardaš, „Izazovi regionalizacije u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini“, u Zborniku radova, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014. str. 905.

економске токове кључно за развој било које економије.¹⁶ Босна и Херцеговина у односу на друге земље Западног Балкана има специфичну позицију у процесу интеграције у Европску унију. Та специфична позиција се огледа у неповољној уставној структури државе која је успостављена Дејтонским мировним споразумом. За разлику од других држава Западног Балкана, Босна и Херцеговина је једина држава која нема националну стратегију и институционалну основу регионалног развоја, као ни дефинисане статистичке регије. Унутар Босне и Херцеговине не постоји политички консенсус о најзначајнијим питањима њеног друштвеног и политичког развоја, што знатно отежава и обликовање политике регионалног развоја која је предуслов за приступ структурним и другим фондовима Европске уније за регионални развој. Босни и Херцеговини у процесу интеграције у Европску унију предстоји обликовање стратегије регионалног развоја, затим законске основе за подстицање бржег развоја неразвијених подручја и успостављање статистичких регија с циљем прикључивања у европску политику регионалног развоја.¹⁷ У тексту о историјском развоју унутрашње управе у Босни и Херцеговини наглашавали смо садржајни континуитет појединих творних унутрашњих јединица од османлијског периода па све до Краљевине Југославије, без обзира на промјене назива. Садашњу асиметричност у Босни и Херцеговини, кроз уставну и управно-унутрашњу различитост у два ентитета представља нимало лако прегнуће у тражењу компатибилности од локалне, до назовимо регионалне, односно до средњег државног нивоа. Како промовисати децентрализацију а да чврсте, уставима фиксиране јединице остану с једне стране, те да постану функционалне, што данас нису, с друге стране. Да ли је за надоградњу дејтонске конструкције Босне и Херцеговине сада право вријеме јер постојеће европске идеје о фрагментацији појединих држава могу ићи само на руку потенцијалним сецесионистима. Лијек против тога није централизација, него регионализација-кантонизација чини се налик нечему што врло успјешно егзистира у врло добро уређеној држави, која се назива Швајцарска. Неки лидери виде кантоне као пословне моделе државног уређења, гдје се на сретан начин спајају конститутивна права народа, али и права грађана, те се тиме постиже институционална симетрија између два ентитета. Та идеја у супротности је с мишљењима о укидању кантона у Федерацији БиХ, јер објективно њихово укидање довело би до велике политичке поларизације у Федерацији БиХ. За овакав приступ надоградње

¹⁶ Nerma Čolaković – Prguda, „Procesi regionalizacije i globalizacije – pojam i trendovi razvoja“, u Zborniku radova, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014. str. 907-917.

¹⁷ Elmir Sadiković, „Kohezijska politika Evropske unije i perspektive regionalnog razvoja država Zapadnog Balkana“, u Zborniku radova, *Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive*, Pravni fakultet Bihać, 2014, str. 1159-1178.

унутрашње организације Босне и Херцеговине вјерујемо да постоје објективне околности. Исто тако овај модел може бити позитивна основа за расправу која је пожељна унутар босанско-херцеговачког естаблишмента у овим и сличним питањима. Босна и Херцеговина дијели судбину других земаља Западног Балкана кроз дуготрајан и тежак процес економске транзиције, али за разлику од осталих се истовремено носи са последицама рата: уништеном економском инфраструктуром и екстремно подијељеним становништвом. Етничке и националне подјеле – захваљујући политичким лидерима – и даље су пресудне над свим осталим социјалним питањима и стога значајно утичу на социо-економску ситуацију у земљи. Последице овакве политике по грађане су биле катастрофалне. Статистички подаци показују да је 41,5 % становништва сиромашно, што значи да се половина укупне популације суочава са неким обликом социјалне искључености, а скоро четвртина живи на ивици сиромаштва, углавном због високог нивоа незапослености. Око 43,1 % или 526.616 људи из радно способне популације је незапослено, док је сваки трећи радник непријављен радник. Нажалост, социјалне политике спроведене у БиХ не раде у корист сиромашних: на око 20% сиромашног становништва одлази само 2,7 % укупних расхода, док на 20% најбогатијег становништва одлази 39% укупних расхода. Када се говори о регионалној сарадњи треба истаћи три важне спољнополитичке циљне категорије државне интеракције: Регионална сарадња треба да служи припреми способности интеграције оних који теже ка Европској унији, треба да допринесе комуналној ефикасности и конкурентног капацитета, али да тиме доведе и до унапређења толеранције и мирног изједначавања интереса. Регионална сарадња би требало, прије свега, да буде редуцирана на комунални ниво. Тиме постаје прегледнија и мјерљивија.¹⁸ Слиједећи улогу и организованост Комитета региона јасно је да се ЕУ чврсто определијелила за потпуну имплементацију регионализације држава које претендују да буду њене чланице, те да се дјеловањем и ове институције изврши замјена централизованог одлучивања децентрализованим моделом, и да Босна и Херцеговина дијели судбину са другим земљама.¹⁹

¹⁸ Регионализам – нови друштвени оквир, Центар за регионалну политику, Hanns Seidel Stiftung, Ниш, 2007, стр. 14. Интернет: <http://www.raris.org/download/regionalizacija/Regionalizam%20-%20novi%20drustveni%20okvir.pdf>

¹⁹ Јован Живковић, *Differentia Online*, „Политичка теорија”, Аспекти људских права и норме о регионализму, Интернет: <http://www.differentia-nis.org/teorija/aspekti-ljudskih-prava-i-norme-o-regionalizmu>

4) МОГУЋИ ТИПОВИ РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Постојеће уставно уређење БиХ може се окарактерисати као крајње нефункционално и економски неодрживо. Успјешне, одрживе и функционалне федерације претпостављају одговарајући степен политичког, али и социо-економског развоја, те довољно снажну националну интеграцију. Само уколико је испуњен тај предуслов федерализам може бити основа за успостављање функционалног политичког система који може обезбиједити економско-социјални, културни и демократски развој. Стварност у БиХ, нажалост, потврђује да ти услови нису испуњени. Умјесто сталног процеса институционалног дијалога, компромиса и сарадње, што је предуслов функционалности свих савремених политичких система, а посебно федералних система, на политичкој сцени у БиХ присутно је стално сукобљавање које води подјелама и дезинтеграцији. Док се на нивоу БиХ често заговара као оптимална економска и политичка диференцијација простора БиХ која би била заснована на четири основне макрорегионалне цјелине, у Републици Српској се таква регионална подјела не сматра задовољавајућом:

1. Макрорегија Босанска Крајина са сједиштем у Бањалуци;
2. Макрорегија Сјевероисточна Босна са сједиштем у Тузли;
3. Сарајевско-зеничка макрорегија са сједиштем у Сарајеву;
4. Макрорегија Херцеговина са сједиштем у Мостару.

Просторним планом Републике Српске овај ентитет је подијељен на 6 економских регија: Бањалука, Добој, Бијељина, Источно Сарајево, Приједор и Требиње. Код могућих модела регионализације БиХ треба имати у виду да ни ентитети ни кантони не представљају ни историјске ни природно-географске цјелине. Мишљења досежу и дотле да је БиХ могуће уредити и на концепту „државе аутономних регија“ као посебном облику државно-правног поретка, по узору на Италију и Шпанију. Функционалнију организацију политичког система у Босни и Херцеговини који би обезбиједио политичку и економску стабилност, равноправност свих народа и свих грађана, могуће је постићи само цјеловитом реформом устава Босне и Херцеговине која би обухватила цијелу њену територију. Тумачењем одредби постојећег Устава БиХ практично се може извести закључак да је територијална организација у надлежности Ентитета, о чему свједочи и чињеница да су законе о територијалној организацији усвајале њихова парламентарна тијела (Народна скупштина РС и Парламент ФБиХ). Ово произилази из одредбе члана 3, тачка 3, подтачка (а), по којој све државне функције и овлашћења која Уставом нису изричито додијељена институцијама БиХ, припадају Ентитетима. Истина, у самом Уставу се нигдје изричито не спомиње питање територијалне, па самим тим ни регионалне организације државе, али претходно наведена формулација даје довољно простора за

констатацију да је регионализација БиХ питање у надлежности Ентитета. У Уставу Републике Српске биле су предвиђене три врсте територијалних јединица: општина, град и област (члан 100 Устава РС). Међутим, приликом усвајања амандмана, ова уставна одредба замијењена је одредбом да се територијална организација Републике уређује законом. Тим чином практично је релативизована могућност регионализације Републике Српске или је то питање остављено за нека друга времена. У суштини пропушта се прилика да се регионализацијом постигне рационализација и већа ефикасност у вршењу укупне власти, те да се, кроз јачање локалне самоуправе, власт што више приближи грађанину. Тренутно доминира концепт централизованог вршења власти, у коме је општина остала у несигурном функционалном и финансијском положају. Ситуацију додатно оптерећује чињеница да и надлежности ентитетске власти варирају, у зависности од дневно политичких интереса и односа снага. У таквој констелацији односа тешко се остварује један од основних принципа међународног права – да је локална самоуправа у основи сваког демократског система и да је право грађана да учествују у вођењу јавних послова демократски принцип који важи у свим земљама развијене демократије.²⁰ Један од битних фактора у формирању просторног обухвата региона, чак и када се ради о наглашено економским регионима, је њихова етничка структура, са свим културолошким и традиционалистичким обиљежјима и навикама појединих етничких група. Ако се те етничке групе поистовјећују са конфесионалним групацијама, онда тај фактор постаје још комплекснији и о њему се посебно мора водити рачуна. У том случају, не само да је важна етничка структура једног региона већ је битна етничка структура и осталих региона, ако је држава у цјелини регионализована, а поготово је битна етничка структура пограничних региона, посебно тамо гдје су припадници истог етнитетета настањени с обе стране границе. Сви аспекти етничког комплекса су присутни у Босни и Херцеговини, а не треба понављати да се Босна и Херцеговина граничи са државама са сличном етничком структуром. Та чињеница је у ранијим периодима битно утицала да се проблем регионализације одлаже за нека стабилнија времена. Али, та времена никако да стигну, напротив. Евидентно је да се процес комплексне транзиције у Босни и Херцеговини одвија спорије и мање успјешно него у другим земљама југоистока Европе и неспорно је да треба користити све методе и моделе да се спријечи даљње економско заостајање. Један од модела је и регионализација односно успостављање економских региона. Међутим, економски региони, по форми и садржају како их Европа заговара, треба да повећају ефикасност развоја поједних просторних цјелина, али још више да буду усмјерени на повезивање са сусједним државама и

²⁰ Република Српска у процесима регионалног организовања са посебним освртом на ЕУ РЕД пројект економских региона у Босни и Херцеговини, Економски институт Бањалука, 2004, стр. 20-77.

рјешавање заједничких проблема. Да би се тај основни циљ постигао региони не смију, са унутрашњег политичког и економског аспекта, бити конфликтни, односно не смију се претворити у полигоне и субјекте преко којих се развлашћује звични економски систем.

С обзиром да БиХ нема усвојену НУТС класификацију, ефекти статистичке регионализације могу се прецизирати као ефекти на државну управу, на државну помоћ, на регионални развој, на пољопривреду и људске ресурсе. За Босну и Херцеговину посебно је значајна државна помоћ из које се изводе и ефекти на рурални, регионални, прекогранични развој, развој пољопривреде и људских ресурса. Уколико се не предложи и не усвоји Номенклатура територијалних јединица за статистику (НУТС) за Босну и Херцеговину, биће јој онемогућен приступ фондовима ИПА. Успоставом статистичке регионализације према критеријима НУТС-а био би усклађен статистички систем прикупљања података на регионалном нивоу у Босни и Херцеговини са НУТС класификацијом ЕУРОСТАТ-а. Тиме би био омогућен приступ фондовима ЕУ који су намијењени за земље потенцијалне кандидате и испуњен још један услов за придруживање Босне и Херцеговине ЕУ.²¹

Табела 1. Приједлог модела статистичке регионализације на основу административне подјеле државе у БиХ

Ниво	Назив	Број општина
НУТС 1	1. Босна и Херцеговина	141
НУТС 2	1. Ф БиХ 2. РС 3. Дистрикт Брчко	
НУТС 3	10 кантона у ФБиХ 6 регија у РС	
ФБиХ	1. Унско-сански 2. Посавски кантон 3. Тузлански кантон 4. Зеничко-добојски кантон 5. Босанско-подрињски кантон 6. Средњобосански кантон 7. Херцеговачко-неретвански кантон 8. Западно-херцеговачки кантон 9. Кантон Сарајево 10. Кантон 10	8 3 13 12 3 12 9 4 9 6

²¹ Студија о процјени утицаја регулативе (РИА) у процесу европског интеграција у БиХ, Сарајево, 2007, стр. 53-59. Интернет: http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/RIA_u_BiH/default.aspx?id=6626&langTag=bs-BA

Ниво	Назив	Број општина
РС	1. Бањалука	15
	2. Бијељина	12
	3. Добој	8
	4. Источно Сарајево	14
	5. Приједор	6
	6. Требиње	7

Извор: Студија о процјени утицаја регулативе (РИА) у процесу европског интеграција у БиХ.

5) РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА КАО ФАКТОР РАЗВОЈА И ДЕМОКРАТИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Регионализација није пријетња држави, већ брана сепаратизму зато што доприноси децентрализацији, равномјернијем економском развоју и демократизацији, а тиме и политичкој стабилности земље. Постоје дијелови земље у којима је велики несклад између природног богатства и развојних могућности јер немају никакве капацитете, и зато је успостављање средњег нивоа власти насушна потреба. У развојном погледу постоји велика неравноправност и зато би регионализација омогућила и грађанима из остатка БиХ да, попут грађана Сарајева и Бањалуке, директно учествују у креирању државног републичког буџета. Регионализација би омогућила да грађани сами одлучују о циљевима развоја у складу с властитим потребама, а допринијела би и већем учешћу националних мањина из мање развијених дијелова земље. Европска искуства показују да су региони били кохезиони елемент у равномјерном развоју и демократизацији друштва. Пошто регионализација захтијева другачије поставке политичког система, препоручљиво је да Влада БиХ односно РС усвоји Политичку стратегију регионализације и демократизације земље. Тим документом треба дефинисати циљеве, садржај, методе и фазе реализације уставног права грађана на регионалну аутономију и у складу с тим донијети сет законских рјешења о новој територијалној организацији БиХ, а треба се заузети и за ратификацију Нацрта европске повеље о регионалној демократији. Код нас се ради о разлици између оних који су мање и оних који су више сиромашни. Очигледно је да постоји неразумијевање и политизација теме регионализације. Постоје два мишљења о регионализацији. Једно, да је регионализација обавеза која произилази из устава, а друга, да је регионализација паклени план и да се дешава по налогу међународне заједнице.

Сврха регионализације је да проширује хоризонт слободе. Регионализација, или равномјернији развој, има за сврху да утемељи

једнакост, не у буквалном смислу, али са много више једнакости, могућности и шанси и свега осталог и да тиме проширује хоризонт слободе. Постоји велика неравномјерност у развоју појединих дијелова БиХ, велика разлика у богатству и сиромаштву у појединим дијеловима БиХ. На питање шта су узроци сиромаштва, може се закључити да је један од великих узрока и претјерана централизација власти у БиХ. Формирањем одређених центара за регионалну политику, незадовољство разликама треба позитивно каналисати формирањем друштва, организације која би се бавила анализом узрока и нудила поједина рјешења, без жеље да политизује ту анализу и да објективно понуди нека рјешења, прије свега политичарима и носиоцима јавних овлашћења у БиХ, а све с циљем да се подигне друштвена и политичка свијест о потреби децентрализације и о улози сваког појединца у успостављању система вриједности за које смо се декларативно определијели, а то је систем вриједности, прије свега оличен у демократији земаља ЕУ. Без уређене државе нема даљег развоја. Из развојног угла БиХ се налази у специфичној ситуацији. Прва фаза транзиције је завршена и почело је спровођење друге фазе, али је услиједило суочавање са великим проблемима. Видљиво је да се задаци не могу спроводити више ефикасно, јер држава није територијално уређена. Наиме, још увијек траје борба са наслијеђем које траје од 1945. године. Регионална политика је од свих друштвених планова од 1950. године, закључно са 1990. годином, увијек била маргинализована. Примат је увијек дат секторским атрибутима, стопом раста ГДП, док је регионални развој увијек био у сјенци тих секторских приоритета. Последице у простору су евидентне. Регионализација је између осталог један од начина да се унаприједи борба против корупције. Не ради се о разлици између богатијих и сиромашнијих дијелова земље, него између оних који су мање или више сиромашни. БиХ је сиромашна земља и њен народ је сиромашан. Врло је важно почети саживљавати се с тим јер онда је могуће имати много више простора и снаге за превазилажење ове невоље и недаће у којој се земља налази. Разлика између богатих и сиромашних нација је у томе што су богате нације у стању да искористе своје ресурсе, а сиромашне нације, нажалост, нису. Поред регионалног система, мора се реформисати и укупан инструментаријум за управљање регионалним развојем. Регионализација у развијеним земљама ЕУ није се претежно бавила тражењем некаквих идеалтипских рјешења. Она се бавила прилагођавањем на развој. Централни циљ је био да се направе одговарајућа инструментална и организациона прилагођавања за развој и ново стратешко мишљење, управљања и истраживања. Када помене прављење рјешења и реформских пакета по узору на Европу, треба се подсетити да најновији талас регионализације у Европи траје можда негдје од прве половине деведесетих година. Више је ријеч о децентрализацији која има разне облике, има пет основних модела и преко педесет појединачних форми, са разним нивоима децентрализације, деконцентрације, чак

деволуције власти, са јачањем супранационалних ентитета, дакле Уније, што је такође јако важно. Децентрализација и регионализација државе зависе од два врло важна услова. Један је уставно окружење а други је политичка воља. Питање је колико у БиХ постоји и један и други услов и чини се да је ова земља негдје заглављена у неком међупростору и биће тешко доћи у прилику да се уради једна поштена и суштинска децентрализација и регионализација БиХ, јер неке источноевропске земље су урадиле децентрализацију и регионализацију, а то је квази децентрализација и регионализација, које су се у суштини последице показале као веома непродуктивне. Најснажнији инструмент равномјерног развоја је реформа јавног сектора. Постоји несагледана дистинкција између појмова регионализације и децентрализације. Семантичко тежиште појма регионализација је развојни аспект, а семантичко тежиште појма децентрализације је политичко-административни аспект. Питање територијалне подјеле и организације има пет аспеката. Први је географски, који у себи обухвата и оно што зовемо културно-историјски итд., други је развојни, трећи је административни, четврти статистичко-информациони и пети је политички. Потреба прилагођавања оквиру Европске уније треба да покрене процес регионализације БиХ. Међутим, тај процес обиљежен је супротностима.

С једне стране, државна власт у оквиру своје регионалне политике настоји провести регионализацију у складу с (административним) критеријима Европске уније, што би био формални оквир који би омогућио бржи регионални развој. Притом и даље не подстиче озбиљнију правну и посебно фискалну децентрализацију чиме би се јединицама регионалне самоуправе омогућили приходи довољни за самостално планирање и провођење развоја, па таква ситуација њихова номинална права и овлашћења чини формалним. С друге стране, са нивоа јединица подручне (регионалне) самоуправе исказују се захтјеви за већом аутономијом. Међутим, ту треба разликовати захтјеве за већим правима у одлучивању на регионалном нивоу (у смислу демократизације и децентрализације одлучивања те веће политичке партиципације) од захтјева за регионалним статусом појединих подручја која немају рационално утемељење и потребне предуслове (административне, политичке и посебно економске) за такву самосталност. Ти су захтјеви обично одраз интереса локалних политичких структура (не и регионалистичких политичких опција, упркос регионалистичкој реторици и популизму) усмјерених посебно према очувању властитог статуса. То пак не кореспондира циљевима регионалне политике, већ напротив – то води у уштогљеност територијално-политичке фрагментираности и неефикасних те политизованих административних структура које изразито оптерећују јавну потрошњу. Због такве политичке констелације, није сасвим извјестан исход и одлука о моделу регионализације који ће се на крају примијенити у БиХ.

6) ИЗВОР

- Čehulić Vukadinović, Lidija, „Hrvatski pogled na euroatlantizam na Zapadnom Balkanu“, u Zborniku radova, Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive, Pravni fakultet Bihać, 2014.
- Čolaković Prguda, Nerma, „Procesi regionalizacije i globalizacije – pojam i trendovi razvoja“, u Zborniku radova, Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive, Pravni fakultet Bihać, 2014.
- Стојков, Борислав, “Функционални региони у Србији – смисао, улога, формирање”, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012.
- Дамјановић, Мијат, „Територијална организација – узрок и последица (не) квалитетног јавног управљања“, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012.
- Вујошевић, Миодраг, „Нови европски регионализам и поуке за Србију“, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012.
- Прокопијевић, Мирослав, „Фискална децентрализација у земљама Европске уније“, у Зборнику радова, Нове регионалне политике и европска искуства, Београд: ДЦ Графички центар, 2012. Интернет: <http://www.politickiforum.org/?vrsta=tribina&naredba=prikaz&tekst=49#1090> pristupljeno 7.9. 2013.
- Лопандић, Душко, Кроња, Јасминка, „Регионална сарадња у Југоисточној Европи и европске интеграције – у потрази за неопходном комплементарношћу“, Европски покрет у Србији, Фридрих Еберт Стифтунг, Београд, 2012.
- Ђулабић, Ведран, Манојловић Ромеа, Административни аспекти регионалних и кохезионих политика у Хрватској, Загреб 2011. ХКЈУ – ЦЦПА, год. 11, бр. 4.
- Osmanković, Jasmina, Ношо, Јасмин, Галић, Маријана, „Interes i izazov: Teorija, politika i stvarnost regionalizacije i kooperacije“, u Zborniku radova, Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive, Pravni fakultet Bihać, 2014. Интернет: http://hr.wikipedia.org/wiki/Slu%C5%BEbeni_gradovi_Bosne_i_Hercegovine, pristup, 15.5. 2015.
- Smajić, Mirza, Turčilo, Sead, „Sigurnost i povjerenje građana u institucije sigurnosti Bosne i Hercegovine“, u Zborniku radova, Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive, Pravni fakultet Bihać, 2014.
- Vrbošić, Josip, Gardaš, Miro, „Izazovi regionalizacije u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini“, u Zborniku radova, Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive, Pravni fakultet Bihać, 2014.

- Sadiković, Elmir, „Kohezijska politika Evropske unije i perspektive regionalnog razvoja država zapadnog Balkana“, u Zborniku radova, Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije, trenutni izazovi i perspektive, Pravni fakultet Bihać, 2014.
- Регионализам – нови друштвени оквир, Центар за регионалну политику, Hanns Seidel Stiftung, Ниш, 2007. Интернет: <http://www.raris.org/download/regionalizacija/Regionalizam%20-%20novi%20drustveni%20okvir.pdf>
- Живковић, Јован, Differentia Online, “Политичка теорија“, Аспекти људских права и норме о регионализму,. Интернет: <http://www.differentia-nis.org/teorija/aspekti-ljudskih-prava-i-norme-o-regionalizmu>
- Република Српска у процесима регионалног организовања са посебним освртом на ЕУ РЕД пројект економских региона у Босни и Херцеговини, Економски институт Бањалука, 2004.
- Студија о процени утицаја регулативе (РИА) у процесу европских интеграција у БиХ, Сарајево 2007. Интернет: http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/RIA_u_BiH/default.aspx?id=6626&langTag=bs-BA
- Шарић, Невен, Дилеме регионалног преустроја, Интернет: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/PA_17_Santic.pdf

7) ЗАКЉУЧАК

Промишљеним и усаглашеним моделом регионализације у Босни и Херцеговини могли би се ријешити бројни проблеми али, исто тако, наметнута рјешења могу изазвати велику штету. Иницијативу и рјешења не смије наметати једна страна, односно један ентитет. Да би се дошло да прихватљивих модела и рјешења потребно је да оба ентитета дају своје приједлоге концепта и модела регионализације и да се, након усаглашавања, усвоји модел свеукупне регионализације, укључујући и економску. Неспорно је да за изналагање обострано прихватљивог рјешења треба доста времена и да опште економско стање тражи нека бржа рјешења. У том смислу, треба указати на позната рјешења гдје се регионализује само дио државног простора, најчешће због потреба прекограничне сарадње или сарадње више региона, па и држава, у рјешавању неког мултилатералног пројекта-проблема. То би помогло да комплексни модел регионализације научно буде осмишљен и уставно-законски осигуран. Тешко је дати приједлог модела регионализације БиХ јер сваком приједлогу увијек пријети осуда с једне или друге стране, да су регије скројене за тренутне политичке потребе а не по историјским, развојним и друштвеним критеријима. Статистички би се регије могле формирати од више самоуправних регија и биле би повезане различитим заједничким развојним пројектима који би се финансирани из европских фондова. Функционално

уређење државе, гдје ће сви њени дијелови кроз примјерена овлашћења и припадајућа средства бити оспособљени за преузимање регионалне развојне и друге одговорности, у којој не пријети реална опасност од сецесионизма, нужност је савременога доба. С друге стране, иза недостатка политичке воље националних политичких елита за регионалним преуређењем крије се и страх од губитка моћи у доношењу кључних одлука и расподјели средстава, чиме се упоредо отвара простор за корупцију и клијентелизам у међусобној игри централне државе, те ентитетских и локалних власти. На руку им иде укоријењена централистичка традиција с фетишизирањем државе и код самих грађана, јер није забиљежен јачи отпор грађана централизацији. Може се говорити о својеврсној централистичкој политичкој култури и мању демократских импулса одоздо да би се ствари покренуле. Трећи разлог изостанка регионалног преуређења у БиХ лежи у традиционалном менталитету ентитетских политичких елита које су, заједно са својим страначким централама, заинтересоване за одржавање *status quo*. При томе је незадовољство политичара приједлозима за регионално преуређење главни повод да се у самом зачетку одустане од смислене расправе и проналажења прихватљивог рјешења, чак и онда када су аутори приједлога територијалног преуређења остављали простор за уважавање њихових ставова. Коначно, криза с којом је суочена БиХ још један је од изговора да се одустане од битних захвата у децентрализацију и регионализацију јер би, између осталог, дуговима оптерећена државна каса тешко преживјела одрицање од већ устаљених овлаштења и прихода у корист нижих нивоа власти. Због свега тога иде се у покушај парцијалних рјешења развојних или планских регија, чиме се и даље предност даје одлучивању и координацији одозго уз задржавање постојећег ентитетског уређења. Тиме се само потврђује да од регионалног преуређења и самоуправе, па онда и од функционално уређене БиХ као државе, до даљњег неће бити ништа.²²

²² Neven Šarić, *Dileme regionalnog preustroja*, Интернет: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Nada/My%20Documents/Downloads/PA_17_Santic.pdf

УДК: 005.51:351.74/.75]:174
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 265–293
Изворни научни рад

САВРЕМЕНИ ЕТИЧКИ ПРОБЛЕМИ ПОЛИЦИЈСКОГ МЕНАЏМЕНТА

др Милан КЛИСАРИЋ¹

ABSTRACT

The subject-matter of this paper is the relationship between modern reform of the police organization and ethical problems faced by police management. The main hypothesis of the paper is: *“The introduction of the reform changes in police organization increases the ethical problems faced by police management.”* The aim of the research is to identify, describe and explain the key ethical problems and their influencing factors faced by the police management of the Republic of Serbia at the time of the current reform process of the police organization. The paper identified three key areas of ethical problems: ethical decision-making and resolution of ethical dilemmas, quality management and achievement of the mission of the police and the human resources management and organizational culture. Within each area are identified and described the main ethical problems/challenges police management, as well as the influencing factors of these problems, of which the most prominent: the lack of awareness and attitudes of police managers, responsibility, personal and group interests against the organizational and general social interests, corruption, inertia traditional police system, weaknesses in organizational culture, coupled with the strong influence of powerful people outside the police organization, mostly from the world of politics. The paper uses qualitative and quantitative approach to research and secondary data from relevant research. Basic methods used in the study are: content analysis, secondary analysis, statistical methods and observation with participation. Key results of studies related to the confirmation of the thesis work. Namely, the reforms in the police of Serbia are significantly increased of ethical problems encountered by police management. However, with all identified procedural and ethical problems, it is evident that the police of Serbia are well on its way to organizational reform, and that they made certain improvements in the

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

quality of work and management, transparency and approaching towards the police community. The main recommendation of the paper is to improve the strategy for solving ethical problems in the Serbian police, arising from the introduction of the changes, as well as to investigate the homogeneous experience of EU countries.

Key words: ethics, morality, integrity, ethical problems, police management

1) УВОД

Премда су се полицијске врлине, начела и дужности, којима се може додати и етички карактер и значај, испољавали од када постоји полиција, полицијска етика као развијени нормативни систем се јавља са процесима модернизације либерално-демократских друштава по завршетку Другог светског рата.² Јачање етичких стандарда у нормативним актима и пракси различитих професија развијених земаља Европе, у првом реду Велике Британије, укључујући и полицијску, био је саставни део концепта и стратегије сталног унапређења квалитета функционисања владиних служби. Главни правац стратегије управљања квалитетом свих функција полицијске службе оријентисан је на промену карактера полицијске професије, што у бити значи њен широки заокрет од доминантног инструмента државне принуде, ка сервису грађана, односно ка организацији која пружа услуге грађанима у области Јавне безбедности. Операционалним појмовима исказано, таква промена полиције подразумева њену деполитизацију, професионализацију, демилитаризацију, транспарентност, контролу рада, организациони развој, испуњавање високих етичких захтева и легитимитет. Реформски развој полиције доводи до побољшања професионалне етике у пракси. Овај став подржава логичка претпоставка да изграђивање савремених система и модела рада полиције, који подразумевају јасне процедуре, ланац командовања, одговорности и контроле природно смањују ризике, односно могућности неетичног понашања полицијских службеника. Истовремено, у науци и пракси има мишљења да убрзане и значајне промене у окружењу друштвених система савременог доба, укључујући и безбедносне, доносе нове етичке изазове и искушења. Тако на пример продор технологија у радно окружење покренуо је низ нових етичких дилема, док многе старе још нису разрешене.³ Са проблемом појаве нових етичких изазова узрокованим политичким, економским, социјалним, технолошким, организационим и безбедносним променама и развојем суочавају се и развијене и неразвијене земље. Питању етике у неразвијеним земљама које су захватиле дубоке реформе, мора се посветити

² Мирослав Јевтовић, „Настанак и правци развитка морала полицијске професије”, *Безбедност*, бр. 2001/3, стр. 283.

³ Gary Dessler, *Основи менаџмента људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2007, стр. 249–278.

посебна пажња из следећих разлога: 1) свет је пун противречности, 2) комуникација се одвија међу људима и тако се преносе утицаји, 3) постојање конфузије и недоумица у сфери идеологије у земљама у транзицији, 4) укидање догми и механизма који су били окосница моралног фактора, превасходно у инструментима државне принуде (војска и полиција), 5) припадник служби безбедности мора бити личност од интегритета.⁴ С тим у вези, полиција као транспарентан друштвени систем са законом дозвољеном оперативном конспиративношћу, представља посебну бригу друштва, државе и њеног менаџмента. Изграђивање полиције као савременог сервиса грађана и организације од високог интегритета и високоморалних службеника у неразвијеним, политички нестабилним и економски сиромашним земљама представља посебан технолошки и етички изазов. Предмет истраживања у овом раду јесте однос између савремених реформских промена у полицијској организацији и етичких проблема са којима се суочава полицијски менаџмент. Основна хипотеза рада гласи: “Увођење савремених реформских промена у полицијске организације повећава етичке проблеме са којима се суочава полицијски менаџмент”. Циљ истраживања је да се идентификују, опишу и објасне кључни етички проблеми и њихови утицајни фактори са којима се сусреће полицијски менаџмент Републике Србије у време актуелних реформских промена полицијске организације. У раду су идентификоване три кључне области етичких проблема: Доношење етичких одлука и решавање етичких дилема, Управљање квалитетом и остваривање мисије полиције и Менаџмент људских ресурса и организациона култура. У оквиру сваке области идентификовани су и описани главни етички проблеми/изазови полицијског менаџмента, као и утицајни фактори тих проблема, од којих су најизразитији: недовољно развијена свест и ставови полицијских менаџера, одсуство одговорности, лични и групни интереси наспрам организационих и општедруштвених, корупција, инертност традиционалног полицијског система, слабости организационе културе, спрегнуто са јаким утицајем моћних људи изван полицијске организације, највише из света политике. У раду је коришћен квалитативно-квантитативан приступ истраживања и секундарни подаци релевантних истраживања. Основне методе коришћене у истраживању су: анализа садржаја, секундарна анализа, статистичка метода и посматрање са учествовањем (аутори рада су били годинама активни учесници у бројним развојним пројектима и стратегијама МУП-а Србије). Кључни резултати истраживања односе се на потврђивање основне хипотезе рада. Наиме, реформске и развојне промене у полицији Србије знатно су увећале етичке проблеме са којим се среће полицијски менаџмент, што је у великој мери утицало на спорост реформских промена. Међутим, уз све идентификоване

⁴ Милан Делић, „Изазови етици и интегритету у обавештајно-безбедносним службама”, *Безбедност*, бр. 2001/3, Београд.

процесне и етичке проблеме, евидентно је да се полиција Србије налази на добром путу свог организационог реформисања, те да су учињени извесни помаци у квалитету рада и управљања, транспарентности и приближавању полиције заједници.

2) КАТЕГОРИЈАЛНИ ПОЈМОВИ ЕТИКЕ И ПОЛИЦИЈСКОГ МЕНАџМЕНТА

Постоје бројне дефиниције етике, али се све оне своде на понашање човека које може бити исправно или погрешно, добро или лоше. Реч етика користимо да означимо смернице или правила понашања којима ми стремимо како у приватном, тако и у професионалном животу. Етимолошки, етика потиче од грчке речи *ethos* (*грчки* ἦθος), што значи навика, понашање, душевна својства и одлике, док сродна реч морал потиче од латинске речи *mos-moris*, што значи обичај и нарав.⁵ Речник *Business Dictionary* садржи широке дефиниције етике и морала, према којем етика представља основне концепте и фундаменталне принципе пристојног људског понашања. Етика се бави разматрањем универзалних вредности, као што су суштинске једнакости свих људи и жена, људских и природних права, повиновање законима земље, брига за здравље и сигурност и све више за природну средину.⁶ Такође, етика представља стандарде понашања који одређују понашање људи у улогама у којима се они налазе, као што су улога оца, пријатеља, полицајца, полицијског шефа или грађанина.⁷ Морал, према овом речнику, представља сагласност са прихваћеним кодексом, доктрином или системом правила о томе шта је исправно или погрешно и понашање у складу са тим. Етика је и филозофска дисциплина или наука о моралу или етосу. Етика се, дакле, налази у теорији, филозофији, науци, концептима и доктрини, а морал у стратегијама и пракси људи. Етика се бави моралним дужностима и како запослени треба да се понашају у погледу одређивања циљева и коришћења средстава за њихово испуњавање. Морал има двојако значење: прво, вредносно неутрално да значи особености начина понашања неког појединца, групе или историјске епохе (морал појединца, тима или клуба, професије, као што је војска, полиција, царина итд); друго значење је вредносно оријентисано које означава позитивне, добре особине, које су супротне од неморалног. Основни облик испољавања морала је морални суд или оцена чиме тврдимо да је нешто добро или је лоше/зло. Тако се морални суд односи на неки поступак, држање/

⁵ Вуко Павићевић, *Основи етике*, Београдско издавачко-графички завод, Београд, 1974, стр. 7.

⁶ Интернет: <http://www.businessdictionary.com/definition/ethics.html>, 05.02.2017.

⁷ Charles Swanson, Leonard Territo, Robert Taylor, *Police Administration – Structures, Processes and Behavior*, Pearson Education, New Jersey, 2008, p. 335.

понашање или карактер неког човека. Етички можемо оцењивати понашање појединаца, интерперсоналне односе, као и односе између друштвених група, укључујући и друштвене класе. Да би се неки поступак или однос оценио као морално добар или лош, потребно је имати мерило, односно критеријум по коме се суди или мери, са којим се упоређује. Ти критеријуми се се називају норме или правила, која у ствари значе моделе, облике начина понашања којих се треба придржавати, као што је држање задате речи или испуњавање поверених службених обавеза и конкретних задатака. Налагање, прописивање неког пожељног понашања има смисла само ако се извршавањем тих правила остварује одређена позитивна вредност или сврха. Морал је активно човеково обликовање и оцењивање себе и других људи као добрих и злих/лоших. Ово су у ствари општи називи за читав низ појединачних позитивних и негативних особина, као што су: правичност, - неправичност, љубав – мржња, храброст – кукавичлук.⁸ Интегритет, према истом речнику, представља строго придржавање етичког кодекса, које се огледа у транспарентној искрености и потпуној хармонији у томе шта појединац мисли, каже и чини, а такође и стање система у којем се обављају његове стандардне функције без постојања деградирајућих или поремећених промена у његовом унутрашњем или спољашњем окружењу. С тога, интегритет је квалитативно својство које, поред државе, може да има и друштвена група, организација и појединац. Синоним за интегритет у српском језику је честитост. Према речнику *Dictionary Cambridge*,⁹ интегритет (*integrity*) је квалитет (ниво) постојања искрености/поштења и поседовање строгих моралних принципа које једна особа одбија да промени (напр. „једном полицајац увек полицајац“). Поштење подразумева тежњу да се ради морално и с тога слагање с етичким принципима. Интегритет је социјална компонента личности и он се као њена вредност изграђује систематски и пажљиво интеракцијом појединца и средине (друштвене и природне) током дужег периода. У процес етичке интеграције укључене су и урођене предиспозиције личности, које могу бити различите природе и интензитета, као што су: моћ контроле нагона, капацитет за критичко размишљање, ниво резистентности на утицаје других итд. Укљученост различитих урођених предиспозиција личности и различитих варијабли друштвене средине (породица, школа, утицајне личности, медији, литература, организациона култура и др) у процес етичке интеграције производи различит квалитет/ниво интегритета личности или система/организације. Етички проблем према речнику *Business Dictionary* се дефинише као проблем или ситуација која захтева од особе или организације да се одлучи између алтернатива које могу бити процењене као праве (етичке) или погрешне

⁸ Вуко Павићевић, *op. cit.*, стр. 8-12.

⁹ Интернет: www.dictionarycambridge.org/dictionary/english/integrity/html, 20.07.2016.

(неетичке). С тога, етички проблеми су сложена социјална питања која укључују полемику око “правих” ствари које треба чинити. Често, етички проблеми захтевају прилично размишљања и планирања како би се увидео прави избор. Синоним за етичке проблеме су етичке дилеме које се дефинишу на исти или сличан начин, као на пример: етичке дилеме су ситуације у којима је тешко донети одлуку, било због тога што је прави курс акције нејасан или што се прави курс акције тиче неких негативних последица.¹⁰ Сходно наведеним дефиницијама појединци или институције могу се наћи у етичким проблемима/дилемама било због когнитивних проблема, односно ограничености у перцепцији проблема (изазови исправног расуђивања), било због изазова дисциплине и могућности прављења компромиса између етичких принципа и сврсисходности којом се нарушава интегритет особе или организације. Прављење компромиса може бити и последица увиђања да је погрешан избор веома примамљив. Истородни појам са етичким проблемима и дилемама, који се користи у истом или веома сличном значењу, јесте етички изазови. Изазов (*Challenge*) се најчешће дефинише као ситуација са којом се срећемо, која захтева реаговање уз менталне или физичке напоре у циљу да будемо успешни, која проверава способности личности или организације и пружа шансу за њихов развој. Полицијски менаџмент је врста безбедносног менаџмента и, као такав, може бити дефинисан као *врста друштвеног система*, односно као скуп посебних метода, процедура и рутина створених да се помоћу њих извршавају специфичне активности, дужности или решавају проблеми.¹¹ Примерено безбедносној проблематици, овај појам означава систем или *процес* планирања, организовања, кадрирања, вођења и контролисања који је усмерен на организационе ресурсе (људске, финансијске, физичке и информационе) у циљу ефективног, ефикасног и економичног остваривања објективног стања заштићености вредности заједнице, група и појединаца, као и субјективног доживљаја заштићености тих вредности. У овој дефиницији апострофиран је субјективни доживљај заштићености вредности заједнице и појединаца јер се тиме снаге безбедности стављају у контекст стратегије управљања квалитетом. Наиме, ниво задовољства грађана и друштвених институција услугама које пружа полиција од кључног је значаја за процену квалитета њеног рада у савременим и развијеним друштвима. У бројним истраживањима пресудна детерминанта или критеријум те процене јесте етичност припадника снага безбедности, а посебно њиховог менаџмента. Процес безбедносног менаџмента може се, као и све врсте менаџмента, једноставно поделити на доношење и спровођење одлука.¹² Овакав приступ

¹⁰ John Dempsey, Linda Forst Thompson Wadsworth, *An Introducing to Policing*, 2005, p. 431.

¹¹ Интернет: <http://www.businessdictionary.com/definition/system.html>, 22.02.2017.

¹² Исак Адигес, *Управљање променама*, Институт Адигес, Нови Сад, 2004, стр. 22.

менаџменту је веома битан у решавању етичких проблема/дилема, јер се основна менаџерска активност у таквим ситуацијама своди на доношење одлуке о избору праве алтернативе (курса акције), која ће поред, техничко-стручних критеријума задовољити и критеријум етичности.

КЉУЧНЕ ОБЛАСТИ И УТИЦАЈНИ ФАКТОРИ ЕТИЧКИХ ПРОБЛЕМА ПОЛИЦИЈСКОГ МЕНАЏМЕНТА

Кључне области у којима су најизраженији савремени етички проблеми полицијског менаџмента идентификовани у овом раду су: 1) Доношење етичких одлука и решавање етичких дилема, 2) Управљање квалитетом и остваривање мисије полиције, 3) Менаџмент људских ресурса и организациона култура. У оквиру наведених области описани су и објашњени утицајни фактори етичких проблема са којима се сусрећу менаџери полиције савременог доба.

Доношење етичких одлука и решавање етичких дилема

Савремени етички изазови имају посебан значај у безбедносном менаџменту, посебно у доношењу и спровођењу одлука. Од полицијских менаџера се очекује да доносе етичке одлуке и да према томе буду узор етичког расуђивања и високог интегритета. Већина одлука које доносе полицијски менаџери захтевају етичко расуђивање, од оних које се доносе рутински до неких које захтевају озбиљну анализу релевантних чинилаца конкретне ситуације, познавање стандарда или добре праксе професије и осећаја за правду и правичност. Да би менаџерска одлука у полицији била етична, она мора одговорати одређеним критеријумима, као што су: законитост, професионалност, транспарентност, практичност, веродостојност, компатибилност са вредностима организације и људским правима, поштовање угледа других и критеријум добре намере. Сходно томе, могло би се закључити да етичко доношење одлука није урођена лидерска способност, већ озбиљна менаџерска вештина која се може и треба научити. Полицијски менаџери се сусрећу са етичким дилемама свакодневно. Они доносе тешке одлуке на дневној бази користећи свој ауторитет - организациона овлашћења. Не постоје идентичне ситуације и за доношење етичке одлуке морају се узимати у обзир специфичне околности које детерминишу конкретан проблем. Често, менаџери морају да извагају многе факторе и да испуњавају оно шта је најбоље за највећи број људи. Кад год то учине они су отворени за расправу и критику. Ако су уважили лоше факторе (трка/журба, способност за повећање утицаја, исплативост) у доношењу тих одлука, они би могли лако бити на клизавом терену према корупцији. Због дилеме закон наспрам завођења реда у заједници, полиција је стално под надзором или присмотром

владиних служби, судова, академске заједнице, медија, и опште јавности.¹³ Одлучивање (управљање кроз акције), према Хенрију Минтзбергу (*Henry Mintzberg*),¹⁴ јесте, поред интерперсоналних и информационих, посебна категорија улога којом менаџери промовишу нове идеје и иницирају спровођење пројеката, формулишу план за будућност, решавају проблеме и предузимају корективне мере, решавају конфликте међу запосленима, врше избор стратешких алтернатива, одлучују о алокацији организационих ресурса, заступају пословне интересе и учествују у преговорима у тиму, одељењу и организацији. У вези са менаџерском улогом одлучивања могу се поставити одређена проблемска и етичка питања. Прво питање се односи на меру до које менаџери испуњавају своје улоге - од чега та мера зависи? То питање је веома битно у процесу менаџмента, односно одлучивања јер је најчешћа ситуација у многим организацијама да менаџери имају више надлежности од организационих права на одлучивање, односно на изршавање додељених надлежности. Мањак права на доношење одлука може бити институционалне и ванинституционалне природе, што је доста ређе. Најпре, мера до које менаџери испуњавају своје одлучивачке улоге пре свега је одређена позицијом менаџера у организационој структури и специфичним функционалним одговорностима.¹⁵ Другим речима, испуњавање улоге одлучивања је у управној сразмери са формалним организационим овлашћењима - што је већа количина овлашћења, односно моћи и утицаја то је и потпуније испуњавање улоге одлучивања. Организациона моћ и утицај у принципу одговара хијерархијској позицији у организацији - виши нивои менаџмента имају и већа организациона овлашћења. Друго, до које мере ће менаџер испуњавати своју одлучивачку улогу може зависити и од тога до које мере му је неформално то дозвољено од вишег менаџмента или ванинституционално од стране моћних људи из система власти, односно утицајне политике. С тим у вези, у теорији и пракси потврђивана је хипотеза да што већу моћ нека особа (менаџер) има на располагању, то више пада у искушења да је употреби за постизање неког неморалног циља. Дакле, с повећањем формалне или фактичке моћи у организацији расте и потенцијал или ризик од неетичког понашања особе (менаџера) који је поседује. Треће етичко питање односи се на разлоге неетичног доношења одлука или неетичног понашања менаџера. Према Џералду Гринбергу постоји неколико

¹³ John Dempsey, Linda Forst Thompson Wadsworth, op.cit., p. 294.

¹⁴ Интернет: <http://management.atwork-network.com/2008/04/15/mintzberg%E2%80%99s-10-managerial-roles/>, 02.03.2017.

¹⁵ John Bratton, Forshaw Carolyn, Callinan Militza, Sawchuk Peter, *Work and Organizational Behaviour: understanding the Workplace*, Palgrave Mac Millan, University of Indianapolis, 2007., p. 108.

главних разлога неетичног понашања.¹⁶ Један је тај што организације теже да развију контрастандарде, односно прихваћене организационе праксе које су супротне важећим етичким стандардима. На пример, прописи владе често захтевају од организација и државних органа да објаве податке и да дају слободан приступ информацијама. Међутим, у организацијама се често даје предност прикривању података и изношењу неистина. Практика прикривања важних података је веома честа. Чак шта више, организације често кажањавају оне који су отворени и искрени. Следећи разлог јесте организациона политика: понашање које званично не подржава организација, а које је међутим, коришћењем утицаја, усмерено ка остварењу личних циљева. Таква тенденција углавном се одвија у условима неуређених пословних процеса и неефикасних организационих структура у којима не постоје прецизна правила и стандардне процедуре које се морају поштовати. Организационо понашање у таквим условима карактеришу оптужбе и вербални напади на друге, контролисан приступ информацијама (напр. базама података о криминалу и злочинцима, оперативним информацијама о учиниоцима кривичних дела), промовисање подобне личности, развијање унутрашње основе за задобијање подршке и повезивање са људима утицајнијим од себе и са људима сличног етичког понашања (*similis simili gaudet*). Повезивање менаџера стратешког и високог нивоа са утицајним људима у и изван полицијске организације и себи сличнима у организацији води ка стварању неформалних група и субкултуре менаџера за које организациона правила селективно важе. У стварности у питању су неформалне интересне групе са приличном количином моћи и утицаја и имицом недодирљивих. Такве групе менаџера могу бити посебно проблематичне за полицијску организацију у време реформи или значајних развојних промена. Симптоми и последице њиховог нетичног деловања могу бити различитог интензитета и сензибилности: од транспарентне ригидности према било каквим реформама, преко селективног и некритичког приступа у таквим процесима, па све до званичног прихватања стратешких промена (потписивања докумената, давања пропагандних изјава и томе слично), а у пракси заправо њиховог перфидног неспровођења. Сукоб личних, организационих и друштвених интереса нужно доводи до етичких дилема и стварања специфичне организационе климе. Такву климу карактеришу супротности, као што су: тајновитост и неискреност наспрам отворености и искрености; коришћење свих расположивих средстава да би се посао обавио наспрам постизања ефикасних резултата; заташкавање или пребацивање кривице на другог наспрам осећаја одговорности, заслуге за дела се чувају за себе наспрам жеље за тимским радом итд. Такође, такве организације могу се препознати и по следећем: финансијска вредност организације или

¹⁶ Дјералд Гринберг, Роберт Барон, *Понашање у организацијама-разумевање и управљање људском страном рада*, Желинд, Београд, 1998, стр. 438–441.

допадљивост институцијама власти и високим државним функционерима је једина вредност коју треба постићи; менталитет експлоатације радника је доминантан; свако средство је оправдано уколико се други могу убедити у то; очигледни знак нечијег ауторитета у организацији је способност да „вуче конце“ и тако уради нешто мимо устаљене праксе организације и њених деловања итд. Симптоми и последице неетичког понашања или доношења одлука у полицијским организацијама могу постојати још и у следећем: 1) селективна толеранција на криминалне афере високих руководилаца, 2) разрешење дужности високих руководилаца без јасне аргументације/ образложења, 3) толерисање неизвршених обавеза, 4) дискриминација у погледу пола приликом запошљавања и унапређења, 5) неусклађена примена дисциплинских мера, 6) неуважавање стратешких и других конструктивних иницијатива, 7) разлика у плати условљена пријатељским односима, 8) унајмљивање/оутсорсинг, обука или унапређење путем интервенције. Једна од најважнијих улога полицијских менаџера јесте идентификација етичких дилема у доношењу одлука и развијање стратегије за њихово решавање. Постоје различите стратегије или модели решавања етичких дилема. Један од референтних модела за решавање етичких дилема, примерен и на полицијску организацију, осмишљен је од стране *Santa Clara University Markkula Center for Applied Ethics*.¹⁷ Модел који преферира тај универзитет заснован је на логичком оквиру, принципима управљања ризицима и заинтересованим странама (стејкхолдерима). Први корак овог модела јесте препознавање етичког проблема. Доносиоци одлука би требало да се запитају да ли постоји неки проблем личне природе, интерперсоналне или друштвене и да одреде да ли конфликт, ситуација или одлука могу нанети штету људима или заједници. Затим, они би требало да размотре да ли проблем излази из оквира закона и организационе надлежности и шта он значи за људе који имају достојанство, права и наду у бољи живот. Наредни корак овог модела је да се добију чињенице које су значајне за идентификовани проблем и оне које нису познате. Следеће, доносиоци одлука треба да одлуче који појединци и групе имају значајно учешће у исходима процеса одлучивања, односно решавања етичких дилема и треба да размотре да ли су све заинтересоване стране консултоване или шта би оне рекле да су биле консултоване. Анализа процеса доношења етичких одлука показује да се етичко одлучивање у бити не разликује од опште познатог модела менаџерског одлучивања. Наиме, у теорији и пракси менаџмента највише су заступљене следеће врсте одлучивања: аналитичко, административно, групно, појединачно и интуитивно, програмирано (рутинско) и непрограмирано. У вези са наведеним, грешке у одлучивању етичког типа, углавном могу бити засноване на погрешном избору врсте одлучивања у односу на конкретну етичку дилему/проблем. С обзиром да је природа полицијског посла углавном повезана са недостатком информација и времена, полицијски

¹⁷ Интернет: <https://www.scu.edu/media/ethics-center/resources/making.pdf>, 07.03.2017.

менаџери су склони више административном начину одлучивања, него аналитичком, те је често прва алтернатива која задовољава непосредне потребе прихватљива. Овакав начин одлучивања садржи ризик ограничене когнитивне перцепције и неувиђања других алтернатива. Он је фокусиран за реактивну стратегију, односно на краткорочну ефективност и ефикасност, али није прихватљив за проактивну/превентивну стратегију и дугорочну ефективност и ефикасност. Прве прихваћане алтернативе за решавање реактивних проблема често се покажу у пракси финансијски скупим и непотпуним, јер се најчешће решавају само поједини аспекти проблема. Због тога влада и јавност све чешће захтевају од полицијских менаџера да доносе дугорочне одлуке за превенирање приоритених безбедносних проблема, као што су тероризам, корупција, нарко и организовани криминал. То захтева примену рационалног, аналитичког, односно економског начина одлучивања. Аналитички начин одлучивања укључује разматрање више алтернатива и избор оне алтернативе која има највише предности, а најмање недостатака. Често је такав приступ одлучивању веома сензибилан и тежак задатак за менаџере, када су на пример две алтернативе по многим елементима међусобно веома сличне, али су ипак различите са аспекта погрешног или исправног. У таквим ситуацијама експерти за етичко одлучивање препоручују саветовање (консалтинг). У вези са наведеним, може се рећи да се полицијски менаџери у време реформи и стратешких промена полицијске организације могу наћи у једној врсти организационе и етичке дилеме или проблема, пошто аналитичко одлучивање захтева промену реактивне свести у проактивну и концепт организационих интереса над групним и појединачним. Такође, аналитичко одлучивање је транспарентно и тимско/групно, засновано на комплетним, обрађеним и интерпретираним информацијама, неспорним закључцима, идентификованим узрочно-последичним везама, као и раним и упозоравајућим трендовима. Административно одлучивање, поред наведеног, карактерише једноставност, усмереност на симптоме уместо на узроке проблема, претерано коришћење искуства, али и предрасуда менаџера, што може у процесу решавања проблема одвести на странпутицу. Често, административне одлуке се доносе на унапред формираним закључцима и од стране појединца. Такав начин одлучивања у полицији је изложен ризику од политизације. Политизација је управо највидљивија током одлучивања и управљања. Истраживања Београдског центра за безбедносну политику из 2014. указују да се у полицији Србије управљачке одлуке не доносе на основу процедура, већ на основу личне процене руководиоца и да избор руководиоца у највећој мери зависи од интереса политичких странака.¹⁸ Политизација и криминализација у полицији су

¹⁸ Предраг Петровић, Саша Ђорђевић, Катарина Ђокић, Владимир Ерцег, *Процена интегритета у Сектору безбедности Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2014, стр. 24.

најутицајнији фактори који нарушавају оперативну самосталност и интегритет полицијске организације и полицијских руководилаца. Тако на пример, одлука да се истовремено смени пет полицијских генерала Србије јуна 2014. године без ваљаног образложења, а да при томе њихов непосредни шеф (директор полиције) остане на својој позицији без командне одговорности, јесте одлука са етичком конотацијом. Неуређен каријерни систем у полицији пружа могућност доносиоцима одлука да политички и незасновано постављају и смењују високе полицијске руководиоце (по принципу “који ветар те донео тај ветар може и да те одува”). Дакле, уколико су генерали били повезани са криминалним светом, по Законнику о кривичном поступку следи им да се против њих покрене истрага, а ако су лоше радили, по Закону о државним службеницима може им се дати и отказ. Доношење етичких одлука може бити посматрано као систем. Најједноставније, према стандарду ISO 9000:2005 систем је дефинисан као скуп међусобно повезаних или међусобно делујућих елемената. Систем може бити дефинисан и као скуп елемената и актера, међусобно повезаних са њиховим окружењем, организован да испуни један или неколико циљева.¹⁹ Дакле, систем је јединствена целина међусобно зависних елемената (процеса), који усклађено функционишу и који, користећи различите ресурсе, постижу одређене циљеве разменом материје, енергије и информација са окружењем.²⁰ Један од савремених и респектабилних системских приступа дизајниран за доношење менаџерских одлука у области безбедности XXI века јесте Полицијско-обавештајни модел (*Intelligence Led Policing*). Дефинисан Законом о полицији²¹ (чл. 34) као начин управљања полицијским пословима заснован на криминалистичко-обавештајним информацијама, састоји се од следећих активности (функција, процеса): 1) стратешко и оперативно планирање, засновано на потреби смањења криминалног окружења, ризика и претњи у области безбедности и очекивања јавности и институција за сигурним окружењем, 2) Захтев менаџера стратешког или оперативног нивоа за потребним информацијама структурираним у аналитичким производима, 3) Планирање прикупљања потребних информација о криминалу, 4) Прикупљање потребних информација, 5) Обрада прикупљених информација, 6) Анализа и интерпретација прикупљених и обрађених информација, 7) Достављање аналитичких производа менаџерима, 8) Доношење менаџерских одлука заснованих на аналитичким производима (извештајима), 9) Планирање оперативно-полицијских послова на основу донетих одлука, 10) Спровођење

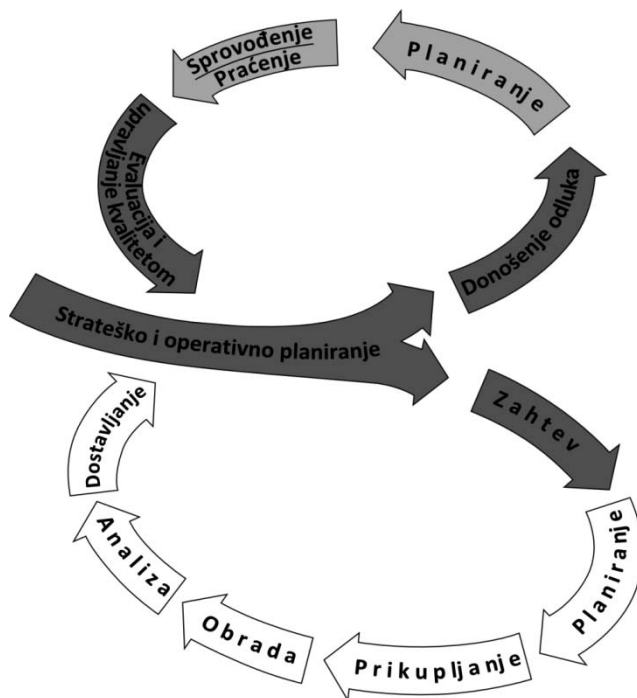
¹⁹ Pierre Aeply, Olivier Ribaux, Summerfiled, *Decision Making in Policing - Operations and Management*, EPEL Press, Lausanne, 2011, p. 3.

²⁰ Јован Филиповић, Младен Ђурић, *Основе квалитета*, Факултет организационих наука, Београд, 2009, стр. 3.

²¹ Закон о полицији: Службени гласник Србије, бр. 6/2016.

планираних оперативно-полицијских послова, 11) Праћење спровођења одлука, односно планираних оперативно-полицијских послова и 12) Евалуација и управљање квалитетом. Процесни аспект Полицијско-обавештајног модела дат је у дијаграму бр. 1.

Дијаграм бр. 1. Полицијско-обавештајни модел – процесни аспект одлучивања и спровођења одлука



Извор: Полицијско-обавештајни модел – Приручник МУП-а Србије, 2016., стр. 9.

Представљен процесни приступ менаџерског одлучивања за сада је у полицији Србије више пројекција и део планираних реформи полиције него што је пракса. Основни етички изазов у вези ПОМ-а за полицијске менаџере јесте да се одлуке о полицијским акцијама не доносе само на основу искустава, педрасуда и личних интереса појединаца, већ на основу објективних квалитативних и квантитативних показатеља, аналитички размотрених и интерпретираних. Такође, одлуке по овом моделу, који је прилично заживео у развијеним земљама ЕУ, доносе се транспарантно, записнички и са учешћем свих чланова менаџерског тима, а не претежно од појединаца, који могу несметано да калкулишу са важним информацијама о криминалу, као што је

на пример држање таквих информација у фиокама ради одлагања доношења одлука или недавања у рад. Нека истраживања научног карактера и изјаве високих званичника извршне власти у Србији откривају да се дешава да информације из полиције “цуре” према медијима и појединцима због политичких интереса или интереса појединаца, што може угрозити безбедност, истрагу, приватност и претпоставку невиности. Полицијско-обавештајни модел, поред Законом одређене улоге, представља и савремени модел управљања квалитетом у области безбедности, који, поред ефективности, ефикасности и економичности, гарантује и безбедност поверљивих информација у свим фазама рада полиције. Уколико се догоди да информација “процури”, у систему ПОМ-а лако се може идентификовати конкретна позиција у систему која то чини. Осим тога, овај модел у пракси неће дозволити селективан приступ према криминалу. Другим речима, полиција ће бити професионална организација у пуном смислу, тако што ће проактивно и реактивно деловати према свим носиоцима угрожавања јавне и државне безбедности, без обзира на политичке или друге побочне притиске и утицаје. Ради илустрације наведеног, неће се на пример понављати случајеви криминалних афера високих државних службеника, са пуно чињеница и околности, а да се оне заташкају и временом забораве или да се државни службеници на веома сумњив начин обогате финансијски и некретнинама, а да нико не испитује порекло тако стечене имовине. То за сада, из наведених разлога, представља један од највећих савремених етичких изазова за полицијски менаџмент Србије.

Управљање квалитетом и остваривање мисије полиције

Савремена јавност, посебно њен стручни део, интеграционе потребе Европске уније, као и финансијске институције попут Међународног монетарног фонда (ММФ), у Републици Србији све више захтевају смањење државне администрације и финансијских средстава уз истовремено повећање ефикасности. Тако се од полиције захтевају бољи резултати у супротстављању организованом криминалитету, корупцији, серијским и другим тешким кривичним делима, већи професионализам и одговорност запослених, посебно руководећих структура. Под снажним утицајем јавности, руководство полиције Србије се у последњој декади суочава са изазовом и потребом да реформише све области у којима се применом традиционалних начина обављања полицијских послова не остварује жељени квалитет безбедносних услуга. Традиционални реактивни начин рада у полицији представља једну од области реформи и стратешких циљева развоја српске полиције у будућности. Стратешко проактивно промишљање и делање, у оквиру чега и инкрементално увођење менаџмента квалитета, постали су нужност и

реалност реформских захвата савремене српске полиције.²² Прихватање савремене проактивне филозофије размишљања и њој компатибилних система и модела рада и управљања у полицији у Србији одвија се у сложеном окружењу са бројним процесним и етичким изазовима за полицијски менаџмент. Природна реакција запослених јесте пружање отпора реформским променама, што важи и за менаџере свих организационих нивоа. Поред отпора економске природе, страха од непознатог, захтева за новим начином рада и понашањем и др., отпор променама може бити и чисто етичке природе. То се пре свега односи на личне интересе који могу да надјачају увођење организационих промена, затим, промена може носити претње постојећој равнотежи моћи менаџера у организацији, односно губитак позиција, привилегија и утицаја које менаџери поседују и др. Увођењем савремених система и модела рада и управљања у полицији јача се интегритет организације и запослених, односно битно се смањују могућности кидања интегритета ради личне користи. Пружање отпора реформским променама у организацији јесте узрок спорости и блокада у развојним процесима и остварењу планираних резултата, при чему етички разлози имају далеко већи утицај него било који други. Реформа полиције Србије одвија се у веома сложеном политичком, економском, социјалном, безбедносном и технолошком окружењу, оптерећеним све већим растом скептицизма према ЕУ не само у Србији, већ и у самој ЕУ. Комплексност спољног окружења и евроскептицизам додатно повећава етичке изазове у полицијској организацији за реформе и продубљује поделе међу персоналом. Једна од најважнијих одговорности полицијског менаџмента у време реформи јесте успостављање и одржавање процесних и етичких стандарда. Појам стандарда обухвата дефиниције, ограничења или правила, која су усвојена у одређеном документу и праћена од стране овлашћене агенције или професионалног и признатог тела. Сврха прописивања стандарда јесте одређивање минимума прихватљивог понашања и контрола сагласности понашања запослених са тим стандардима. Техничким језиком речено, стандарди представљају техничке спецификације које су садржане у документу којим су одређене карактеристике производа, као што су нивои квалитета, перформансе, сигурност или димензије.²³ Процесни и етички стандарди у савременој полицијској организацији доприносе ефективности и ефикасности обављања полицијских послова. У полицији Републике Србије не постоји посебан и интегралан документ о процесним стандардима, којим би била одређена правила, поступци и процедуре полицијског поступања приликом обављања различитих

²² Милан Клисарић, *Менаџмент квалитета функције супротстављања криминалитету*, Факултет за правне и пословне студије "др Лазар Вркатагић", Нови Сад, 2016, стр. 13.

²³ Интернет: <http://www.businessdictionary.com/definition/ethics.html>, 12.03.2017.

оперативно-полицијских послова и примене овлашћења. Такви стандарди су само начелно или делом одређени у националним законима и међународним конвенцијама и протоколима. Тако на пример, Конвенцијом Савета Европе о борби против трговине људима прописани су стандарди којима се регулише заштита жртава трговине људима и дужности друштвених субјеката. Посебним протоколом МУП-а Србије о поступању полицијских службеника у заштити малолетних лица од злостављања и занемаривања дате су смернице како да се полицијски посао обави ефикасно, стручно и законито, а да се при томе у сваком појединачном догађају у потпуности испоштују основни принципи Конвенције Уједињених нација о правима детета.²⁴ Законом о полицији, чл.33. на основу међународних стандарда о раду полиције, одређене су области стандардизације, као што су: дужност служења грађанима и заједници; одговарање на потребе и очекивања грађана; поштовање законитости и сузбијање незаконитости; остваривање људских и мањинских права и слобода итд. Многе од законских и других области стандардизације полицијског поступања нису разрађене у виду јасно прецизираних стандарда. Неодстатак стандарда полицијског поступања полиција Србије супституише добром и провереном праксом, колико је то могуће. Ипак, тај недостатак ствара професионалне и етичке проблеме, као што су: значајна неуједначеност квалитета полицијског поступања на различитим организационим нивоима и надлежностима, отежана координација рада већег броја организационих јединица, стварање потешкоћа у контроли рада и понекад приликом утврђивања одговорности за учињене пропусте. Стандардизација процесно неуређених радних области и управљање квалитетом у тим областима представља савремени професионални и етички изазов за стратешки менаџмент полиције Србије. Етички, због тога што ће се успостављањем стандарда у свим радним областима и стратегије управљања квалитетом у великој мери развити систем полиције заснован на квалитету и тиме омогућити значајно објективније мерење резултата рада, односно ефикасности, ефикасности и економичности на свим организационим нивоима. Тиме ће се елиминисати или битно умањити утицај личних интереса, политике и свих других побочних и непрофесионалних фактора на пословање и кадрованање у полицији. Очигледно је да такав систем полиције у Србији за сада не одговара неким високим ауторитетима у полицији и изван ње. За успостављање система стандарда и квалитета потребна је пре свега висока етичка свест, а затим и компетенције полицијских менаџера. Етички стандарди имају другачију природу од процесних. Етички стандарди су универзални и засновани на етичким вредностима. Етички стандарди могу бити прописани од стране надлежног органа/тела, али се не могу императивно наметнути или

²⁴ Милан Клисарић, *op. cit.*, стр. 173.

мењати попут радне дисциплине. Етичке вредности и њихово поштовање је део укупне организационе културе, односно резултанта заједничких ставова или уверења запослених. Кључне вредности полицијске професије Србије на које полицијски менаџери морају да инсистирају и да их подједнако развијају код запослених, а најпре код себе самих су садржани у Закону о полицији и посебно у Кодексу полицијске етике (у даљем тексту: Кодекс)²⁵. Кодекс је у функцији едукације, усмеравања и контролисања свих запослених у полицији. Утврђивање кључних вредности је први корак ка креирању општег разумевања унутар друштва о понашању које се очекује од носилаца јавних функција.²⁶ Кључне вредности полицијске професије садржане у Кодексу су: заштита и поштовање људских права; подршка владавини права; служење људима; промовисање добрих односа полиције и грађана; ефикасна сарадња са другим органима, организацијама, локалним заједницама, невладиним и другим организацијама грађана, укључујући и мањинске етничке групе; одговорност за издата наређења, за њихово извршавање и последице; одговорност за радње потчињених; лојалност/оданост служби; пружање објективних информација јавности (средствима јавног информисања), без откривања поверљивих информација; подршка научном истраживању о полицији; вештине вођства и управљања; активно супротстављање корупцији; уздржавање од послова који су неспојиви са службеном дужношћу; недискриминација људи приликом пријема у службу; стални развој личних способности; правилно/логичко расуђивање; отворен став/ум; зрелост; поштење; комуникативност; способност за рад у локалној и мултикултуралној заједници; понашање којим се штити и промовише углед службе; непристрасност у раду и поштовање Универзалне декларације о људским правима; професионална полицијска истрага и подршка жртвама криминала. Према је Кодекс полицијске етике Републике Србије заснован на Европском кодексу полицијске етике, Препорука (2001) Комитета министара држава чланица,²⁷ наведеним вредностима могло би се додати и следеће: транспарентност, поверење јавности у полицију; рационално коришћење силе; полиција као пружалац услуга грађанству; оперативна независност полиције; јасан ланац комадовања у полицији; интегритет полицајаца и полицијске организације; посебна пажња према појединцима који припадају посебно осетљивим групама; одговорност полиције држави, грађанима и њиховим представницима; праведност, једнакост, неутралност, емпатија/саосећајност, безпоговорно покоравање закону, искреност и поузданост. Неке од ових

²⁵ Кодекс полицијске етике, Службени гласник Србије бр.92/2006.

²⁶ OECD, Изградња а јавног поверења: етичке мере у земљама, Безбедност, бр. 2001/3, стр. 395.

²⁷ Интернет: http://www.defendologija.com/latinica/propisi/evropski_kodeks_policijske_etike.htm, 22.03.2017.

вредности садржане су у Закону о полицији. Процесни и етички стандарди засновани на организационим вредностима представљају основ за менаџмент квалитета и остваривање мисије полицијске организације. Пошто је савремена мисија полиције да буде сервис грађана, онда она мора бити заснована на релацији пружалац услуга (безбедносних) и корисник услуга. Операционалим појмовима исказано, полиција мора да уважава безбедносне проблеме грађана (заједнице), потребе, захтев и очекивања и да квалитативно-квантитативним методама утврђује ниво задовољства грађана пруженим услугама, те да на основу анализираних ставова испитаника даље побољшава квалитет свог рада. Циклус сталног побољшања квалитета безбедносних услуга полиције дат је на дијаграму бр. 2.

Дијаграм бр. 2. Циклус сталног побољшања квалитета безбедносних услуга полиције



Извор: Милан Клисарић, *Менаџмент квалитета функције супротстављања криминалитету*, Факултет за правне и пословне студије „др Лазар Вркатић”, Нови Сад, 2016, стр. 166.

Испитивање ставова јавности/грађана о задовољству радом полиције и перцепцији њеног квалитета у различитим димензијама (поверење, култура комуникације, професионализам итд) је пракса у Србији од 2008. године. Наиме, независне агенције за испитивање јавног мњења (CESID, *Ipsos Strategic Marketing* и *TNS Medium Galup*) сваке године на узорку између 1500 и 2000 пунолетних грађана спроводе истраживање у наведене сврхе. Резултати овог истраживања као импути, међутим, нису препознати у стратешком планирању и стратешким документима МУП-а Србије, па чак ни у Стратегији рада полиције у заједници²⁸. Рад полиције у заједници (*Community Oriented Policing*), као савремени концепт, стратегија и модел полицијског рада и управљања је у полицији Србије много више развијен у стратешким документима, него у пракси. Имплементација Стратегије полиције у заједници у Србији је веома неуједначена на локалном нивоу, од административног ригидног приступа рада по инструкцијама и депешама, до проактивног и креативног савременог схватања полиције као сервиса грађана (Клисарић, М. 2016: 200). Концепт и пракса Полиција у заједници је заснована на етичким вредностима и принципима менаџмента квалитета, као што су: решавање проблема и побољшање квалитета живота заједнице; повећање одговорности полиције за суседство и грађана према полицији и себи, политичара према скупштини и јавности; партнерство; мерење стандарда за полицијску ефективност; разумевање и поверење; партиципативни менаџмет; лојалност и посвећеност. Поверење је витални елемент Рада полиције у заједници и етички људи подстичу поверење док неетички људи чине супротно. Имплементација Стратегије полиције у заједници није могућа ако није истински заснована на наведеним вредностима и принципима. Конкретније, уколико између полиције и јавности нема поверења и ако су полицијски службеници и представници локалне власти корумпирани или су склони примању мита Стратегија полиције у заједници ће фигурирати једино у папирима. С обзиром да увођење и развијање савременог концепта Полиција у заједници у Србији датира још од 2005. године са пилот полицијским станицама у Крагујевцу, Кикинди, Звездари (Београд) и др., те да се од тада овај концепт у пракси није видније развио, може се закључити да полицијски менаџмент у Србији у вези са овом савременом променом у методологији свог рада и управљања има озбиљних етичких и стручних проблема. Прилог том ставу је и податак *TNS Medium Galup*, приватне агенције за испитивање ставова јавног мњења, која је истраживањем 2013. утврдила да је поверење грађана у полицију Србије 2013. године за 11% пало у односу на 2011. Управљање квалитетом, као концепт и стратегија, требало би да буде приоритетно у функцији дугорочне и

²⁸ Стратегија полиције у заједници, („Службени гласник Србије”, бр. 55/05 и 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12.

краткорочне ефективности, ефикасности и економичности пословних процеса, као кључних димензија квалитета. Пошто квалитет подразумева не само исправно функционисање најважнијих пословних процеса, већ и одсуство штетних производа тих процеса, то би у укупну калкулацију квалитета требало узети и незаконито поступање (кривична дела) и повреде полицијских службеника (смртне последице, тешке и лакше телесне повреде, акутне и хроничне душевне болести) које су настале као нежељена последица у обављању оперативно-полицијских послова. Међусобни однос кључних димензија квалитета пословних процеса (КПП) могао би се за потребе полиције изразити следећом формулом:

Ик_{опп} =	Ефективност + Ефикасност + Економичност
	КД полицајаца + повреде полицајаца

где је **Ик_{опп}** индекс квалитета оперативно-полицијских послова. Из формуле се може закључити да што је именилац датог разломка мањи, односно што је мање кривичних дела која врше полицијски службеници и што су мање повреде полицијских службеника задобијене током обављања оперативно-полицијских послова, виши је ниво квалитета пословних процеса. Прихватање једне овакве формуле квалитета у полицијском раду представљао би савремени и стручни и етички изазов. Етички изазов се посебно налази у димензији кривичних дела полицијских службеника, односно у смањивању обима таквих кривичних дела, посебно оних који припадају корупцијском криминалу.

У табели бр. 1. дати су подаци о извршеним крив. делима полицијских службеника у периоду 2002 - 2012. године.

Табела бр. 1. Подаци о извршеним кривичним делима полицијских службеника у периоду 2002–2012.

Кривично дело	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	Ук
Убиство	5	5	2	4	3	4	2	/	1	/	/	26
Тешко убиство	/	/	/	/	1	2	/	/	/	/	/	3
Тешка телесна повреда	13	13	8	7	21	11	10	15	9	7	6	120
Измуђивање исказа					1							1
Злостава у служби	4	13	3	8	8	7	10	5	9	16	20	103
Недозвољена трговина	17	14	7	2	/	1	/	3	1	2	2	49
Крађа	7	9	5	20	3	7	4	9	3	4	5	76
Тешка крађа	8	3	2	6	16	17	3	1	6	2	2	66
Разбојништво	4	3	2	9	7	2	3	2	1	5	5	61
Изнуда	3	6	5	6	/	5	1	2	2	/	1	31
Изазивање опште опасности	9	14	13	23	7	5	4	3	5	6	5	94
Угрожавање јавног саобраћаја	61	93	93	92	51	59	55	62	56	99	78	799
Фалсификовање исправе	47	77	47	51	15	17	21	15	11	23	20	344
Злоупотреба службеног положаја	72	69	41	99	16	52	18	47	22	110	87	633
Примање мита	32	15	8	13	3	13	3	4	5	44	23	163
Остало	149	125	140	139	72	122	95	88	62	105	115	2.569

Извор: Управа за аналитику МУП-а Србије

Подаци о извршеним кривичним делима полицијских службеника представљају познати/регистровани криминалитет, јер постоји и тамна

бројка, посебно у области корупцијског криминала. Највећи број кривичних дела евидентиран је у области корупцијског криминала (фалсификовање исправе, злоупотреба службеног положаја и примање мита), укупно 1.140 кривичних дела. Извршена кривична дела против службене дужности указују на проблеме етичке природе и снажно присутну корупцију у полицијској служби Србије. Очигледно је да се статистика присутне корупције у полицији, али и присутне тамне бројке ове врсте криминалитета у полицији и запажања грађана о степену корумпираности полиције добијена кроз анкете независних националних агенција *Strategic Marketing*, у великој мери подударају. Такође, велики број кривичних дела против безбедности јавног саобраћаја 799 наводи на претпоставку да су полицијски службеници у некој мери заштићени од ситних прекршаја у саобраћају, укључујући и стања лакше алкохолисаности, те да им се од стране саобраћајне полиције „гледа кроз прсте“, што касније води у теже прекршаје и кривична дела у области безбедности јавног саобраћаја. Акције саобраћајне полиције типа „нулта толеранција“, које принципијелно дају одличне резултате, су изузетно ретке. Одговорност полицијског менаџмента за смањивање укупног броја кривичних дела на годишњем нивоу, посебно у области корупцијског криминала и примене стратегије „нулте толеранције“, у склопу свеобухватних реформи полиције, представља сталан етички проблем. Проблем борбе против криминала у редовима полиције у извесној мери је решен формирањем Сектора унутрашње контроле (СУК) МУП-а Србије 2003. године. СУК врши контролу законитости рада полицијских службеника, као и других запослених у Министарству, а нарочито у погледу поштовања и заштите људских и мањинских права и слобода при извршавању службених задатака и примени полицијских овлашћења.²⁹ Међутим, СУК нема пуну независност јер се налази у саставу МУП-а и нема право да контролише запослене у седишту МУП-а, које броји око 18.000 запослених. Осим тога, министар може да изузме предмет СУК-а и уступи неком другом.³⁰ Формирањем СУК-а контролна функција понашања запослених од стране менаџмента полиције на свим нивоима се готово изгубила. Додатни фактор настајању такве појаве јесте и чињеница да МУП Србије нема конзистентан систем обуке за полицијске руководиоце већ дужи низ година, тако да су квалификације за компетентно обављање функција и улога менаџмента углавном искуственог карактера. Наиме, МУП се углавном ослања на повремено извођење обуке за менаџере различитих специјалности и нивоа у склопу партнерских развојних пројеката, финансираних из претприступних фондова ЕУ, што, међутим, не задовољава укупне потребе полиције Србије за оспособљавањем својих менаџерских кадрова.

²⁹ Интернет: <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/>, дана: 25.03.2017.

³⁰ Предраг Петровић, Саша Ђорђевић, Катарина Ђокић, Владимир Ерцег, *op. cit.*, стр. 41.

Менаџмент људских ресурса и организациона култура

Реформске промене полиције у области технологије рада и организационог реинжењеринга нужно захватају и област менаџмента људских ресурса и организационе културе. Менаџмент људских ресурса има највећу одговорност и утицај на стварање квалитета запослених и профилисање организационе културе. Другим речима, ова врста менаџмента може највише допринети жељеним стратешким промена у вези са људима и може играти главну улогу у развијању етичког понашања запослених. Иако се новински наслови углавном баве финансијским малверзацијама великих размера које су учинили топ менаџери, многи етички прекршаји заправо произилазе из менаџмента људских ресурса. Кључна питања или етички изазови у вези са менаџментом људских ресурса у време реформских организационих промена у полицији Србије односе се највише на: усавршавање и прилагођавање стилова лидерства; пријем и унапређење кадрова полиције и промену традиционалне механистичке свести појединаца и група у савремену органску/колективну свест, што битно мења организациону културу. Увођење савремених модела менаџмента људских ресурса, менаџмента квалитета, управљања учинком и сл., укључује и промене у ставовима и понашању полицијских менаџера према подређенима, посебно у процесу доношења и спровођења одлука. Искључива или пренаглашена примена традиционалног ауторитативног стила лидерства, карактеристичог за полицијске организације, никад се није показала ефикасном стратегијом за спровођење реформских процеса. Реформске промене организације се највише тичу промене ставова људи, а они се не могу насилно мењати. Савремене интенције за дугорочно ефективном и ефикасном организацијом и функционисањем полиције захтева и савремене стилове лидерства. То, пре свега, подразумева способности и вештине примене партиципативног лидерства, развијање етичке климе међусобног поверења, слободе мишљења, креативности и иницијативности, као и пуну оријентисаност менаџера и према резултатима и према људима. Надасве, крупне организационе промене траже посвећене и компетентне људе, које менаџери морају стварати, уважавати и укључивати у процес доношења важних одлука. Вештине савременог лидерства, ма колико поједини теоретичари тврдили да је лидерство искључиво на нивоу урођених способности и предиспозиција, морају да се уче, односно усвајају и развијају. С тим у вези, нису сви полицијски менаџери спремни на промене у свом понашању према запосленима. Они менаџери који су годинама стицали истородно искуство у традиционалној полицијској организацији тешко се одричу класичне ауторитативне моћи и доминације над људима и углавном не желе да се прилагођавају и уче нове стилове лидерства. Једна од веома познатих етичких последица ауторитативног стила лидерства у полицији у време реформи, здруженог са негативним ставовима

према променама, јесте неиспуњавање или траљаво испуњавање обавеза и пролонгирање рокова из пројеката и развојних планова. У ургентним ситуацијама сви неизвршени задаци одједном добијају рокове за јуче, а огроман терет таквих задатака и претерано високих циљева постаје ноћна мора за запослене. Један од ефикасних начина решавања етичких изазова ове врсте јесте формулисање визије развоја полицијске организације. Изјава визије развоја описује посвећеност полиције заједници, интегритету, запосленима, тимском раду, ефикасности, иновацији, квалитету итд. Топ полицијски менаџери траба формулисани визију да пренесе са врха организације на сваког запосленог и да стварају климу посвећености заједничкој визији. Визија, као јак кохезивни елемент, утиче на изграђивање етичке организације само ако руководиоци показују висок ниво посвећености и доследности етичким принципима и вредностима формулисаним у визији. Следећи важан сегмент који се тиче људских ресурса и етике јесте избор и унапређење полицијских кадрова. Начин на који се бирају кандидати доста говори о томе које су вредности којима се руководи конкретна полицијска организација, као и о томе каква је организациона култура у погледу етике и конкретног третмана запослених. Запошљавања и унапређивања на више радна места по непрофесионалном основу (политичком, родбинском, пријатељском, интересном и др), дакле без јасних процедура, критеријума и стандарда, нужно доводи до нарушавања етичке климе у организацији, демотивисања запослених, нарушавања система вредности и других организационих проблема. Полиција Србије је у области управљања људским ресурсима, у последњих неколико година, направила значајан напредак формирањем засебног Сектора за људске ресурсе (у даљем тексту: Сектор), чији начелник је директно подређен министру унутрашњих послова, као и увођењем нових јединица Сектора, које се баве планирањем кадрова и управљањем квалитетом. Достизање таквих резултата је међутим текло веома споро и са пуно процесних и етичких проблема. Поред наведеног, Сектор има веома амбициозан план да дефинише каријерни систем и постепено имплементира савремени стандард управљања квалитетом у области људских ресурса, познатог под називом *Investors In People IIP*. IIP потиче из Велике Британије и представља интернационални симбол квалитета у развоју људских ресурса.³¹ Узимајући у обзир претходно описани контекст, успостављање модерног каријерног система и стандарда IIP ће у наредном периоду представљати велики стручни и етички изазов за полицијски менаџмент Србије.

³¹ Милан Клисарић, Сениша Достих, Reform of the Human Resources Management Function in the Ministry of Interior of the Republic Serbia – the Strategic Basis, Key Activities and Challenges. Monograph of Faculty of Business Economics and Entrepreneurship: "Employment, Education and Entrepreneurship", Faculty of Business Economics and Entrepreneurship, Belgrade, 2014, pp. 395, etc.

Организационој култури и етици је у литератури посвећивано пуно простора. Постоје бројне дефиниције организационе културе, али најкраће под овим појмом подразумевају се карактеристичне вредности, традиција и понашање који су заједнички за запослене у организацији.³² Организациона култура утиче на психичке процесе запослених и на њихово понашање, као што и запослени утичу на стварање и промену организационе културе. Менаџери организације одређују вредности и стварају културу тако што говоре и поступају на одређени начин, што утиче на понашање запослених. Менаџери речима, делима и понашањем шаљу поруке запосленима шта се у организацији сматра прихватљивим, а шта неприхватљивим. На тај начин се успостављају стварне вредности као основна уверења о томе шта је исправно, а шта погрешно или о томе шта треба урадити. Вредности су битне зато што одређују понашање и држе људе на окупу. Реформске промене у полицији Србије, кроз стратегије и развојне пројекте, обухватају професионализацију, рационализацију, интеграцију, процесни и тимски менаџмент, што нужно са собом повлачи и значајне промене у организационој култури. Најпре, реформске промене захтевају промену у људима – у свести и понашању запослених, примерено новим организационим условима. Традиционални менаџмент, којим је успостављена високохијерархијска и одељењска организација, детерминисао је механистичку свест. Њу карактеришу индивидуални и групни интереси, уске перспективе и одсуство јединствене организационе визије, наспрам интегрисане, органске или колективне свести, која постоји у савременим полицијским организацијама, заснованим на принципима процесног и тимског менаџмента. Једна од највећих вредности организационе културе полиције Јавне безбедности савременог доба јесте транспарентност. Транспарентност представља један од кључних предуслова учинковитог и одговорног управљања полицијом јер омогућава рад унутрашњим и спољним контролним органима, те јача интегритет полиције и потврђује јој легитимитет. Транспарентност се, поред доступности података о антикорупцијским мерама, поступка подношења жалби на рад полиције, покретања кривичних пријава против полицијских службеника итд., односи и на доступност јавности одређених информација о реформи, односно важним стратегијама и развојним пројектима који се спроводе у Министарству унутрашњих послова Србије. МУП Србије је прилично учинио на том пољу. Тако на пример, на сајту МУП-а Србије доступни су подаци и документа која садрже информације и резултате у овој области, као што су: Приручник Полицијско-обавештајни модел, СОСТА (Стратешка процена претњи од организованог криминала), Стратегија полиције у заједници, Резултати рада МУП-а за претходну годину и тд. Међутим, на сајту се не могу наћи информације до ког

³² Добрила Вујић, *Менаџмент људских ресурса и квалитет*, треће измењено и допуњено издање, Центар за примењену психологију, Београд, 2008, стр. 439.

нивоа су савремени модели полицијског менаџмента и рада полиције, утврђени тим документима, развијени у пракси и с којим процесним и етичким пролемима се суочава полицијски менаџмент. Тежиште информисања јавности у мас медијима од стране стратешких менаџера МУП-а последњих година је много више на пружању информација о оперативном раду полиције, а много мање о току и резултатима реформи. Недостатак информација у том домену реформи може бити протумачено као постојање сложености и тешкоћа реформи са којим се суочава полицијски менаџмент и целокупна полицијска организација Србије. Конкретнији и поузданији подаци о томе могу се добити само додатним продубљеним истраживањем.

4) ИЗВОРИ

- Aeply Pierre, Ribaux Olivier, Summerfiled Everett, *Decision Making in Policing - Operations and Management*, EPEL Press, Lausanne, 2011.
- Адижес Исак (2004) *Управљање променама*, Институт Адижес, Нови Сад.
- Bratton John, Carolyn Forshaw, Militza Callinan, Peter Sawchuk, *Work and Organizational Behaviour: understanding the Workplace*, Palgrave Mac Millan, University of Indianapolis, 2007.
- Делић Милан (2001) *Изазови етици и интегритету у обавештајно-безбедносним службама*, часопис Безбедност МУП-а Републике Србије 2001/3, Београд.
- Dempsey John, Forst Linda, Wadsworth Thompson (2005) *An Introducing to Policing*, Third Edition, Belmont, 2005.
- Dessler Gary, *Osnovi menadžmenta ljudskih resursa*, четврто издање, Data Status, Београд, 2007.
- Филиповић Јован, Ђурић Младен, *Основе квалитета*, Факултет организационих наука, Београд, 2009.
- Гринберг Џералд, Барон Роберт, *Понашање у организацијама-разумевање и управљање људском страном рада*, Желинд, предузеће за железничку издавачко – новинску делатност д.о.о., Београд, 1998.
- Јевтовић Мирослав, *Настанак и правци развитака морала полицијске професије*, часопис МУП-а Републике Србије Безбедност 2001/3, Београд.
- Клисарић Милан, *Менаџмент квалитета функције супротстављања криминалитету*, Факултет за правне и пословне студије „др Лазар Вркатић”, Нови Сад, 2016.
- Клисарић Милан, Достих Синиша, *Reform of the Human Resources Management Function in the Ministry of Interior of the Republic Serbia – the Strategic Basis, Key Activities and Challenges*. Monograph of Faculty of Business Economics and

- Entrepreneurship: "Employment, Education and Entrepreneurship", Faculty of Business Economics and Entrepreneurship, Belgrade, 2014.
- Клисарић Милан, Костадиновић Ненад, *Полицијско-обавештајни модел - Приручник*, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд, 2016.
- Клисарић Милан, Скакавац Здравко, *Обука и професионални развој полицијских менаџера*, часопис Института за међународну политику и привреду "Европско законодавство" бр.58/2016, Београд.
- OECD (2001) *Изградња јавног поверења: етичке мере у земљама*, часопис МУП-а Србије Безбедност 3/2001, Београд.
- Петровић Предраг, Ђорђевић Саша, Ђокић Катарина, Ерцег Владимир, *Процена интегритета у Сектору безбедности Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2014.
- Павићевић Вуко, *Основи етике*, Београдско издавачко-графички завод, Београд, 1974.
- Swanson Charles, Leonard Territo, Taylor Robert, *Police Administration – Structures, Processes and Behavior*, 7th edition, Pearson Education, New Jersey, 2008.
- Whisenand Paul, Ferguson Fred (2005) *The Managing of Police Organizations*, six edition, Pearson Education, New Jersey.
- Вујић Добрила, *Менаџмент људских ресурса и квалитет*, треће измењено и допуњено издање, Центар за примењену психологију, Београд, 2008.
- Закон о полицији: Службени гласник Србије бр. 6/2016.
- Кодекс полицијске етике, Службени гласник Србије бр.92/2006.
- Стратегија полиције у заједници, („Службени гласник Србије”, br. 55/05 i 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС i 72/12.
- Интернет: <http://www.businessdictionary.com/definition/ethics.html>, 05.02.2017.
- Интернет: www.dictionarycambridge.org/dictionary/english/integrity/html, 20.07.2016.
- Интернет: <http://www.businessdictionary.com/definition/system.html>, 22.02.2017.
- Интернет: <http://management.atwork-network.com/2008/04/15/mintzberg%E2%80%99s-10-managerial-roles/>, 02.03.2017.
- Интернет: <https://www.scu.edu/media/ethics-center/resources/making.pdf>, 07.03.2017.
- Интернет: <http://www.businessdictionary.com/definition/ethics.html>, 12.03.2017.
- Интернет: http://www.defendologija.com/latinica/propisi/evropski_kodeks_policijske_etike.htm, 22.03.2017.
- Интернет: <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/>, 25.03.2017.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Значај научног истраживања у области савремених етичких проблема и полицијског/безбедносног менаџмента огледа се у томе што је у Републици Србији, у последњих петнаестак година, веома мало радова написано на тему полицијска етика, а на тему полицијски менаџмент и етика нема написаних научних радова. Значај научне елаборације улоге и значаја полицијског менаџмента у решавању етичких проблема, без обзира да ли су ти проблеми у вези са реформским променама или не, је вишеструк. *Прво*, неетично понашање полицијских службеника проширује укупан опсег криминалних активности; *друго*, незаконито и неетично понашање негативно утиче на квалитет функционисања полицијских јединица, јер оно смањује ефикасност пословања; *треће*, неетично понашање наилази на осуду јавности и смањење поверења у полицију, што удаљава грађане и заједницу од сарадње; *четврто*, искушења и притисак на радном месту и са стране могу да надвладају свест запосленог, те с тога, етика у радном окружењу не може бити остављена самостално за свест сваког полицајца; *пето*, корупција има својства заразне болести – други следе лош пример, посебно ако је корупција захватила менаџере; *шесто*, неетично понашање инхибира менаџере да свој посао обављају ефективно, посебно у време реформских и развојних промена; *седмо*, дискриминација етичких принципа руши углед и дезинтегрише институције и комплетан систем безбедности. Најзад, када полицијски службеници у својим јединицама раде праве ствари, чак и када то њима не иде у корист, такво понашање постаје вредност и чврст ослонац за трајно поверење и поштовање, тимски дух и ефективан рад. Следеће, што је такође веома важно, критичка, аналитичка и креативна научно артикулисана мисао на тему савремени етички изазови полицијског менаџмента у Републици Србији може да подстакне на продубљено размишљање људе који доносе важне одлуке за полицију у време реформских промена и који креирају и спроводе стратегије и развојне пројекте у области Јавне безбедности, да у анализу ефикасности и ефикасности процеса увођења промена обавезно укључе и етичку и моралну компоненту. Такође, полиција би требало да, у оквиру процеса имплементације савремених система и модела рада и управљања оперативно-полицијским пословима, плански спроводи евалуацију тих имплементација у циљу откривања како процесних тако и етичких проблема и да их правовремено решава. Непостојање систематског праћења и евалуације имплементације стратегија и пројеката, здружено са недостатком одговорности, нужно води ка неуспешним реформама. Зато, полицијски менаџмент мора да буде спреман на пуну субјективну и објективну одговорност за квалитет спровођења планираних реформи. Поред наведеног, компарација истородне теме са искуствима у земљама Европске уније би обогатила сазнајни фонд о овој проблематици и начину њеног превазилажења. С обзиром да је модернизација полицијских организација у земљама ЕУ, као што је Велика Британија, Шведска,

Холандија и друге, текао знатно брже него у Србији, претпоставка је да су имали мање отпора традиционалног система и људи или да су ефикасније решавали и процесне и етичке проблеме, који су настајали увођењем нових технологија рада и понашања или и једно и друго. Надамо се да ће овај рад допринети стварању инспирације код других истраживача да крену путем нових и продубљених истраживања полицијског/безбедносног менаџмента и етичких изазова, доприносећи тиме и теорији и пракси управљања квалитетом рада полиције и других безбедносних институција.

УДК: 347.77
Bibliid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 294–309
Изворни научни рад

РЕГИСТРОВАНИ И НЕРЕГИСТРОВАНИ ДИЗАЈН – КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД

др Надежда ЛЈУБОЈЕВ¹
др Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ
др Озрен УЗЕЛАЦ²

ABSTRACT

Besides the protection of registered design, the protection of unregistered design within Industrial Design Law is characteristic of the European Union. Unregistered design can be acquired without a formal registration procedure by an appropriate revealing of design to the public on the European Union territory. Only by joining of the Republic of Serbia to the European Union a new right of intellectual property will be anticipated - unregistered Community design. The authors of this paper are presenting a comparative overview of registered and unregistered design in the EU, the Republic of Croatia and registered design in Serbian legislation. Moreover, it has been pointed at the harmonization process of Serbian legislation with the European legal attainment in this field, as well as with obligations arising from the ratified international documents and the Process of European Integration.

Key words: registered design, unregistered design, comparative overview, legal attainment of the European Union.

1) УВОД

Под индустријским дизајном у праву индустријске својине подразумева се укупни визуелни утисак који производ оставља на информисаног потрошача или корисника естетски обликованог производа. Информисани потрошач или

¹ Универзитет у Новом Саду, Технички факултет „Михајло Пупин“, Зрењанин, Е-маил: nadezda.ljubojev@gmail.com

² Универзитет у Новом Саду, Економски факултет у Суботици, Е-маил: m.mijatovic@ef.uns.ac.rs, uzelacozren@ef.uns.ac.rs

корисник је физичко лице које се редовно сусреће са типом производа о којима је реч. Према томе, у праву индустријске својине индустријски дизајн сматра се интелектуалном креацијом која је искључиво естетског карактера. Индустријским дизајном не може се заштитити спољашњи изглед производа који је искључиво одређен техничком функцијом производа. Индустријски дизајн је интелектуално добро, јер је резултат интелектуалног стваралачког рада. Као апстрактна интелектуална креација може се безброј пута материјализовати на индустријским или занатским производима.³ Према томе, смисао правног регулисања дизајна је „у привредној вредности естетског обликовања робе, односно у спознаји значаја привлачности лепо обликованих и опремљених производа за опстанак у конкурентској борби и у потреби да се правно заштити стваралачки рад естетског обликовања односно дизајнирања, привредно применљиво.“⁴ У том смислу, дизајн има не само естетску функцију већ истовремено и функцију разликовања робе једног привредног субјекта од исте врсте робе другог привредног субјекта, што је разлог да у праву заштите дизајна има елемената ауторског права и права жига.⁵ Из овог произилази да дизајнирање постаје извор значајних прихода, па је ауторима привредно прихватљивих облика, слика и цртежа морала бити пружена правна заштита. У условима конкурентског, развијеног тржишта све више долази до изражаја човекова потреба за лепим, па се од производа не тражи само да буде користан и функционалан већ и да буде привлачан, да одговара укусу потрошача којима је намењен. Спољашњи изглед производа постаје тако све значајнији и то код готово свих производа широке потрошње, од одеће и обуће до апарата за домаћинство. Индустријско обликовање или дизајн постаје све признатија друштвена делатност, а самим тим и резултати те делатности постају све значајнији предмет правне заштите.⁶

Дизајн се може класификовати на различите начине – потписан, анонимни и несвесни (тзв. дивљи) дизајн, уникатни дизајн, функционални дизајн, индустријску естетику, стајлинг, метафоричан дизајн, рационалан дизајн, чист дизајн, интегрални дизајн и др. Међутим, из аспекта права индустријске својине најчешће класификације индустријског дизајна врше се према критеријумима броја димензија и предмета индустријског дизајна. Према критеријуму *броју димензија* индустријски дизајн може да буде дводимензионални и тродимензионални, а према *предмету дизајна*, односно добру које се естетски

³ Б. Влашковић, „Основи остваривања правне заштите појединих видова индустријске својине“, у: *Право индустријске својине*, Београд, 1990, стр. 56.

⁴ С. Варга, *Право индустријске својине*, Нови Сад, 2008, стр. 237.

⁵ З. Миладиновић, *Право интелектуалне својине*, Крагујевац, 2009, стр. 103.

⁶ В. Бесаровић, *Интелектуална својина, индустријска својина и ауторско право*, Београд, 2005, стр. 132.

обликује разликујемо: дизајн индустријског или занатског производа, амбалаже, графичких симбола и типографских ознака и др. У зависности од тога да ли се правна заштита индустријског дизајна постиже након пријаве индустријског дизајна надлежном државном органу и спровођењем од стране тог органа посебног административног поступка, разликујемо регистровани и нерегистровани дизајн. Као предмет овог рада биће размотрени правни оквири од значаја за заштиту регистрованог и нерегистрованог дизајна, како на европском нивоу тако и у оквиру граница Републике Србије (РС).

2) РЕГИСТРОВАНИ И НЕРЕГИСТРОВАНИ ИНДУСТРИЈСКИ ДИЗАЈН

Индустријски дизајн, као право индустријске својине, у већини земаља стиче се регистрацијом на основу резултата спроведеног поступка испитивања пријаве за заштиту дизајна од стране надлежног државног органа. Предмет заштите је спољашњи изглед производа, тј. укупан визуелни утисак који производ оставља на информисаног потрошача или корисника. Дизајн је тродимензионални⁷ или дводимензионални изглед⁸ целог производа, или његовог дела, који је одређен његовим визуелним карактеристикама, посебно линијама, контурама, бојама, обликом, текстуром и материјалима од којих је производ сачињен, или којима је украшен, као и њиховом комбинацијом.⁹ Производ је индустријски или занатски предмет, укључујући, између осталог, и делове који су намењени за спајање у сложени производ, паковање производа, укупни визуелни идентитет производа, графичке симболе и типографске знаке, али не и компјутерски програми.¹⁰ Субјективно право

⁷ Он укључује облик тела одређеног производа и слике на његовој површини (нпр. усисивач, стона лампа и сл.) Ibid., стр. 85.

⁸ Дводимензионални дизајн се користи у производњи тканина, тепиха, тапета и других индустријских и занатских производа где површина производа има значаја. Ibid., стр. 85.

⁹ Члан 2 став 1 Закона о индустријском дизајну ("Службени гласник РС", бр. 104/09 и 45/2015).

¹⁰ Члан 2 став 2 Ibid., потпуно термилошки усклађен са одредбом члана 1.6 Директиве ЕЗ 98/71. Одредбом члана 1.6 ЕЗ 98/71 прописано је да производ који се штити индустријским дизајном представља између осталог и „get-up“ – „укупни визуелни идентитет производа“, овом изменом извршено је термилошко усклађивање са одредбом члана 1.6 Директиве ЕЗ 98/71.

„Индустријски и занатски производи и амбалажа су најзначајнији предмет индустријског дизајна. Не само са становишта права индустријског дизајна и маркетинга већ друштва уопште, с обзиром да дизајн производа и његове амбалаже служе као поуздан показатељ степена ликовне и опште културе средине (у међународним размерама) земље из које производ потиче.“ Видети: Љ. Новаковић, *Утицај дизајна на конкурентност производа у маркетингу*, Београд, 2002, стр. 50.

заштите дизајна је искључиво имовинско право које овлашћује свог носиоца да другоме забрани или дозволи привредно коришћење заштићеног дизајна. Конкретна искључива имовинскоправна овлашћења која има носилац права заштите дизајна су: овлашћење на производњу производа на којима је или у којима је опредељен заштићени дизајн, нуђење и стављање у промет таквог производа, увоз и складиштење таквог производа ради стављања у промет, као и употреба таквог производа у привредној делатности, располагање правом на дизајн. Основни услови заштите дизајна су новост дизајна и индивидуални карактер дизајна. Ови услови су се разликовали зависно од земље која је у питању, али се са годинама разлике смањују, односно национални прописи се хармонизују под утицајем међународних извора, а то је пре свега Хашки споразум о међународном пријављивању индустријских узорака и модела од 1960. године,¹¹ а наша земља је чланица од 1993. године. Поред тога, земље чланице Европске уније (ЕУ) показале су велики интерес на усклађивању међусобног законодавства из области дизајна те је 1998. године донета Директива 98/71/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. октобра 1998. о правној заштити дизајна (у даљем тексту: Директива 98/71 ЕЗ),¹² и Уредба Већа ЕУ бр. 6/2002 о комунитарном дизајну 2001. године.¹³

Нерегистровани дизајн је индустријски дизајн у погледу кога се правна заштита остварује чином чињења индустријског дизајна доступним јавности, а без спровођења било каквог административног поступка. Зато се у теорији сматра да „непостојање обавезе да се индустријски дизајн региструје значи да је у правном режиму нерегистрованог дизајна старање о обезбеђењу доказа порекла дизајна приватноправне природе“.¹⁴ При томе се истиче „ratio овог правног режима је у бојазни да би се откривањем дизајна пре отпочињања његове комерцијалне употребе овај учинио доступним конкурентима који би га модификовали до границе истоветности и као такав економски експлоатисали, што би се негативно одразило на комерцијални успех ствараоца

¹¹ Закон о ратификацији Хашког споразума о међународном пријављивању индустријских узорака и модела (Хашки документ) и допунски акт из Стокхолма (*Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 3/1993 од 18.06.1993).

¹² Directive 98/71/EC of the European Parliament and of the Council of 13. October 1998 on the legal protection of designs, *Official Journal of the European Communities*, L 289, 28.10.1998, pp. 28-35.

¹³ Council Regulation (EC) No 6/2002 of 12 December 2001 on Community designs, *Official Journal of the European Communities*, L 3, 5.1.2002, p. 1; Council Regulation was amended by Council Regulation No 1891/2006 of 18 December 2006 amending Regulations (EC) No 6/2002 and (EC) No 40/94 to give effect to the accession of the European Community to the Geneva Act of the Hague Agreement concerning the international registration of industrial designs, *Official Journal of the European Communities*, L 386, 29.12.2006, p. 14.

¹⁴ С. Варга, „Врсте индустријског дизајна”, *Правно-економски погледи*, број 1. година 1, стр. 12.

таквог дизајна”.¹⁵ Међутим, иако се на исти начин стиче, правна заштита нерегистрованог дизајна је упоредно-правно гледано веома разнородна. Заштита нерегистрованог дизајна у оквирима права индустријског дизајна карактеристична је за Европску унију (ЕУ). Према Уредби Већа ЕУ 6/2002 о комунитарном дизајну, право на нерегистровани дизајн траје три године од дана када је нерегистровани дизајн први пут учињен доступним јавности. Изван ЕУ нерегистровани дизајн се штити у Јапану, такође три године, док у Канади 15 година, с тим што се у Канади правна заштита нерегистрованог дизајна може неограничено продужавати у интервалима од по 15 година, јер је то интелектуално добро које по канадском праву индустријске својине има функцију жига. У САД правна заштита нерегистрованог дизајна није ограничена роком, већ траје колико траје дистинктивност добра у тржишном промету. У Аустралији и Мексику нерегистровани дизајн штити се ауторским правом, а у другим државама по основу правила о сузбијању нелојалне конкуренције.¹⁶

3) КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД – ХРВАТСКО ПРАВО

ЕУ дуги низ година има активну политику у области интелектуалне својине, у циљу усклађивања законодавства међу државама чланицама. Од ступања на снагу Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ) 2009,¹⁷ права интелектуалне својине у искључивој су надлежности ЕУ (члан 118). Наиме, иако су права интелектуалне својине уређена бројним националним прописима, она подлежу и законодавству ЕУ. Чланом 118 УФЕУ предвиђено је да у контексту успостављања и функционисања унутрашњег тржишта, Европски парламент и Веће, у складу са редовним законодавним поступком, утврђују мере за стварање европских права интелектуалне својине да би се пружила уједначена заштита права интелектуалне својине у читавој Унији и успоставио централизован систем за давање овлашћења, усклађивање и надзор на нивоу Уније.¹⁸ Законодавна активност ЕУ састоји се углавном у усклађивању одређених посебних аспеката права интелектуалне својине стварањем јединственог европског система, као што је то случај са дизајном Заједнице. Што се тиче постигнутих резултата у усклађивању законодавства, Директивом 98/71/ЕЗ усклађују се национални закони о правној заштити дизајна и модела. Уредбом Већа (ЕЗ) бр. 6/2002 од 12. децембра 2001. (измењена) успоставља се систем заштите индустријског

¹⁵ Ibid., стр. 13.

¹⁶ С. Варга, *op. cit.*, стр. 13.

¹⁷ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Communities*, C 326, 26.10.2012, pp. 47-390.

¹⁸ Интернет: http://www.azzk.me/1/doc/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf (10.01.2017)

дизајна и модела на нивоу Заједнице. Одлуком Већа бр. 2006/954/ЕЗ од 18. децембра 2006. и Уредбом Већа (ЕЗ) бр. 1891/2006 од 18. децембра 2006. повезује се систем ЕУ за регистрацију индустријског дизајна и модела ЕУ са међународним системом регистрације индустријског дизајна и модела Светске организације за интелектуалну својину (*World Intellectual Property Organization – WIPO*).¹⁹ Данас стратегија Иновацијске уније 2020. ЕУ ставља дизајн у само средиште покретача иновације.²⁰

Пре уласка у ЕУ РХ спровела је обиман поступак усклађивања свога правног поретка с правним тековинама, *aquis communautaire* ЕУ.²¹ Споразумом о стабилизацији и придруживању (СПП) преузела је обавезу да ће гарантовати обим заштите интелектуалне својине сличног обиму који постоји у ЕУ, укључујући и средства за спровођење тих права.²² Доношењем Закона о индустријском дизајну, те изменама и допунама овог закона, РХ је ускладила свој правни поредак у овој области са правним тековинама ЕУ и тиме испунила обавезе које су пред њу стављене ССП.²³ Даљи поступак је на доследној примени имплементираних одредби. Као што је већ речено, индустријски дизајн као право индустријске својине у већини земаља стиче се регистрацијом на основу резултата спроведеног поступка испитивања пријаве за заштиту дизајна коју обавља за то овлашћено тело, а у РХ је то Државни завод за интелектуално

¹⁹ Интернет: <http://www.wipo.int/portal/en/index.html>, (10.01.2017)

²⁰ Интернет: http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=home, (10.12.2016)

²¹ Кроз поглавље 7 Право интелектуалне својине, у оквиру приступних преговора РХ у ЕУ, усклађено је хрватско законодавство са правним тековинама ЕУ. Поред тога РХ је потписница и међународних споразума и уговора из ове области: Европске патентне конвенције, Мадридског споразума о међународној регистрацији жигова, Хашког споразума о међународној регистрацији индустријског дизајна, Уговора о ауторском праву Светске организације за интелектуалну својину.

²² Интернет: <http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/hrvatska-i-europska-unija/proces-stabilizacije-i-pridruzivanja-/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju/> (12.01.2017)

²³ Интелектуална својина у РХ уређена је низом закона и прописа који су током преговора о приступању ЕУ често мењани и прилагођавани, како би се остварио циљ усклађивања посебних аспеката права интелектуалне својине и осигурала заштита овог права на територији ЕУ, стварањем јединствених европских правних инструмената. С обзиром да се интелектуална својина се дели на: индустријску својину и ауторска и сродна права, због ширине подручја које је њиме обухваћено, индустријска својина уређена је читавим низом закона и подзаконских прописа у РХ. Тако да у ову категорију интелектуалне својине спада: индустријски дизајн (Закон о индустријском дизајну, Правилник о индустријском дизајну, Директива 98/71/ЕЗ Европског парламента и Већа од 13. октобра 1998. о правној заштити дизајна, Уредба Комисије (ЕЗ) бр. 2245/2002 од 21. 10 2002. о спровођењу Уредбе Већа (ЕЗ) бр. 6/2002 о дизајну Заједнице).

власништво (у даљем тексту: Завод). У РС пријава се подноси Заводу за интелектуалну својину. Услови за заштиту дизајна и поступак по пријави индустријског дизајна у хрватском праву прописани су Законом о индустријском дизајну и Правилником о индустријском дизајну.²⁴ Важно је истаћи да се заштита индустријског дизајна односи искључиво на спољашни изглед производа, прописи о правној заштити дизајна (укључујући и хрватско и српско право) искључују из заштите изглед производа који су искључиво одређени техничком функцијом производа. Хрватски законодавац дизајн дефинише као спољни изглед целог производа или дела производа који произлази из његових карактеристика, нарочито, црта, контура (обриса), боја, облика, текстуре и/или материјала самог производа и/или његове орнаментације. Услови за заштиту индустријског дизајна у хрватском, као и у нашем праву, су да је нов и да има индивидуални карактер. Дизајн се сматра новим ако идентичан дизајн није постао доступан јавности пре дана подношења пријаве за регистрацију индустријског дизајна или, ако је затражено право првенства, пре датума признатог првенства.²⁵ Дизајни се сматрају идентичним ако се разликују само у небитним детаљима. Дизајн има индивидуалан карактер ако се укупни утисак који оставља на информисаног корисника разликује од укупног утиска који на таквог корисника оставља било који други дизајн који је постао доступан јавности пре дана подношења пријаве индустријског дизајна, или датума признатог првенства. Српски законодавац, као и у хрватском праву, предвиђа да се при утврђивању индивидуалног карактера дизајна узима у обзир степен слободе аутора приликом стварања дизајна.²⁶ Према савременим прописима о заштити дизајна, носилац права на дизајн има искључиво право коришћења регистрованога дизајна и право да забрани сваком трећем лицу да то чини без његове сагласности. Регистровани дизајн осигурава носиоцу искључиво право коришћења, односно израде, понуде, стављања у промет, те увоза или извоза производа у којем је индустријски дизајн садржан или на којег је индустријски дизајн примењен. Уколико сви прописани услови за регистрацију буду задовољени, доноси се решење о регистрацији индустријског дизајна, а подаци о индустријском дизајну објављују се у службеном гласилу Завода (Хрватски гласник интелектуалног власништва).²⁷ Такође, у РС ово право које је

²⁴ *Zakon o industrijskom dizajnu, Narodne novine, br. 173/03, 54/05, 76/07, 30/09, 49/11; Pravilnik o industrijskom dizajnu i Pravilnik o dopunama Pravilnika o industrijskom dizajnu, Narodne novine br. 72/2004, 117/2007, 66/2011, 125/2013.*

²⁵ У складу са одредбом члана 4 Директиве 98/71.

²⁶ Тиме је отклоњена уочена неусаглашеност са чл. 5.2. Директиве 98/71/ЕЗ са чланом Закона о индустријском дизајну, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.

²⁷ Пријаву за регистрацију индустријског дизајна у РХ могуће је поднети и путем интернета користећи услугу Завода е-Пријава, при чему се смањују трошкови. Интернет: <http://www.dziv.hr/hr/intelektualno-vlasnistvo/industrijski-dizajn/>, (12.01.2017)

ограниченог рока трајања, стиче се у управном поступку пред надлежним органом, на основу решења о признању права и уписа права у Регистар индустријског дизајна који води Завод за интелектуалну својину.²⁸ У мањем броју земаља (укључујући Србију и Хрватску) постоји могућност кумулације заштите, што значи да се ауторско право и право заштите дизајна не искључују. Ауторскоправна заштита настаје самим чином стварања дизајна као ауторског дела, што не искључује право аутора да поднесе пријаву за заштиту дизајна и стекне право на дизајн. Применљивост дизајна је елеменат раздвајања између права индустријске својине и ауторског права.²⁹ Поред заштите дизајна, пред националним органима држава чланица ЕУ, могућа је и заштита регистрованог дизајна Заједнице. Држављани РХ и правна лица са седиштем у РХ могу регистровани дизајн Заједнице заштитити директно при Канцеларији за интелектуалну својину ЕУ (ЕУИПО), или користећи Хашки систем међународне регистрације индустријског дизајна. Дејства пријава регистрованих дизајна Заједнице поднесених и дизајна Заједнице стечених пре дана пријема РХ у пуноправно чланство ЕУ проширују се на подручје РХ.³⁰ Приступањем РХ у ЕУ предвиђено је ново право интелектуалне својине, а то је нерегистровани дизајн Заједнице (Уредба Већа (ЕЗ) 6/2002 од 12. децембра 2001. године о дизајну Заједнице и њене измене и допуне), који се стиче без формалног поступка регистрације, чињењем дизајна доступним јавности на подручју ЕУ, а од 2013. укључује и Хрватску. Права на основу нерегистрованог дизајна ужа су од права која произлазе из регистрованог дизајна и односе се на забрану другим лицима да копирају дизајн. Ради се о подручју производних грана за које је карактеристична стална динамична промена дизајна (на пример, модна индустрија, односно производња одеће и обуће). Трајање нерегистрованог дизајна је три године.

4) САДРЖАЈ

У ЕУИПО региструје се готово 85.000 дизајна годишње.³¹ Постоје две могућности у ЕУ: или да се заштити дизајн при ЕУИПО пре него се комерцијализује и стекне регистровани дизајн Заједнице или, као друга могућност може се комерцијализовати директно без регистрације, на основу права нерегистрованог дизајна Заједнице. На основу Уредбе Већа (ЕЗ) 6/2002, дизајн је заштићен „у оној мери у којој је нов и у којој поседује индивидуални

²⁸ Интернет: <http://www.zis.gov.rs/pocetna.1.html>, (30.01.2017).

²⁹ В. Бесаровић: *Интелектуална својина, индустријска својина и ауторско право*, op.cit., стр. 132.

³⁰ Чланак 44 б Закона о индустријском дизајну РХ.

³¹ Интернет: <https://euipo.europa.eu/ohimportal/hr/designs>, (10.11.2016).

карактер“.³² Дизајн се сматра новим ако ниједан идентични дизајн није био доступан јавности: у случају нерегистрованог дизајна Заједнице, пре дана када је дизајн за који је затражена заштита први пут био јавно доступан, а у случају регистрованог дизајна Заједнице, пре дана подношења пријаве за регистрацију дизајна за којег се тражи заштита или ако је затражено право првенства, пре дана признатог првенства. Дизајн се сматра идентичним ако се њихова обележја разликују само у небитним детаљима.³³ Дизајн има индивидуалан карактер ако се укупни утисак који оставља на упућеног корисника разликује од укупног утиска који на таквог корисника оставља било који дизајн који је био учињен доступним јавности: у случају нерегистрованог дизајна Заједнице, пре датума на који је дизајн за који је затражена заштита први пут постао доступан јавности, док у случају регистрованог дизајна Заједнице, пре датума подношења пријаве за регистрацију или, ако је затражено право првенства, пре датума признатог првенства. При оцени индивидуалног карактера дизајна, мора се узети у обзир степен слободе коју је имао дизајнер при стварању дизајна.³⁴ Регистровани дизајн Заједнице и нерегистровани дизајн Заједнице разликују се с обзиром на трајање заштите. Заштита индустријскога дизајна траје пет година, рачунајући од датума подношења пријаве индустријскога дизајна. Трајање заштите индустријског дизајна може се, уз подношење захтева и плаћање одговарајуће прописане таксе, продужавати за један или више периода од по пет година, а најдуже до укупно 25 година рачунајући од датума подношења пријаве за признање права на индустријски дизајн. Ово решење, према коме се продужавање важења може вршити за периоде од по 5 година, а најдуже до укупно 25 година, прихваћено је и у Директиви ЕУ 98/71, па је изменама и допунама 2015. прецизирана одредба члана 11. Закона о заштити индустријског дизајна 2009. године. Нерегистрованом дизајну Заједнице даје се заштита у трајању од три године од дана када је у Заједници први пут постао доступан јавности. Након те три године заштита се не може продужавати. Сматра се да је дизајн постао доступан јавности ако је објављен, излаган, коришћен у промету или на други начин да су ови догађаји у редовном пословању могли бити познати пословним круговима специјализованим за дату област, а који послују унутар Заједнице. Међутим, не сматра се да је дизајн доступан јавности уколико је откривен трећем лицу под изричитим или неизричитим условима тајности.³⁵ Поступак којим дизајн постаје доступан јавности назива се ‘откривање’. Откривање дизајна и способност доказивања тога кључни су за заштиту дизајна. Носилац права на регистровани дизајн

³² Одељак 1 члан 4 став 1 Уредбе Већа (ЕЗ) 6/2002.

³³ Одељак 1 члан 5 Уредбе Већа (ЕЗ) 6/2002.

³⁴ Одељак 1 члан 6 Уредбе Већа (ЕЗ) 6/2002.

³⁵ Одељак 2 члан 11. Уредбе Већа (ЕЗ) 6/2002.

Заједнице има искључиво право коришћења заштићеног дизајна и забране сваком трећем лицу да то чини без сагласности. Ова, на генерални начин дефинисана, садржина права и додатно је прецизирана у смислу да се прописима Уредбе о правној заштити дизајна у ЕУ, а прихваћено и у нашем праву, конкретизују поједина овлашћења која чине садржину субјективног права на дизајн. Под коришћењем подразумева се нарочито израда, понуда, стављање у промет, увоз, извоз или коришћење производа у којем је дизајн садржан или на који је примењен или складиштење таквог производа у наведене сврхе. Међутим, нерегистровани дизајн Заједнице носиоцу даје право забране само копирања заштићеног дизајна. Неће се сматрати копирањем заштићеног дизајна уколико је оно резултат самосталног стваралачког чина дизајнера за којег се оправдано сматра да није знао за дизајн којег је носилац учинио доступним јавности.³⁶ Међутим, уз регистровани дизајн добија се исправа којом је лако доказати својину. Иако је доступан јавности може се поднети пријава за дизајн, у року од године дана од откривања дизајна, у 'периоду почека'.³⁷ Предности регистрованог дизајна Заједнице су практичне и финансијске.³⁸ Регистровани дизајн Заједнице пружа једнообразну заштиту у целој ЕУ. Регистрација регистрованог дизајна Заједнице нуди могућност вишеструких пријава. Постоје два начина пријаве за регистрацију дизајна Заједнице. Пријава се може поднети или при ЕУИПО или путем Међународне канцеларије WIPO. У оба случаја ЕУИПО испитује пријаву. ЕУИПО управља јавним регистром регистрованих дизајна Заједнице.

5) РЕГИСТРОВАНИ ИНДУСТРИЈСКИ ДИЗАЈН У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Историјски посматрано, у нашем праву је доношењем Закона о правној заштити индустријског дизајна из 2004. године,³⁹ прихваћен овај назив и уместо узорака и модела почео се користити дизајн као заједнички појам. Овај закон настао је као резултат усаглашавања са Директивом 98/71 ЕЗ и Женевским

³⁶ Одељак 4 члан 11, став 1 и 2 Уредбе Већа (ЕЗ) 6/2002.

³⁷ ЕУИПО на питање: национална заштита или заштита у целој Европи? – даје одговор: После одлуке о регистрацији дизајна, ако неко послује у само једној држави чланици ЕУ, може регистровати дизајн само у тој држави. Али тада искључиво право коришћења дизајна имаће у држави у којој је регистрован, али неће моћи спречити никога да га копира у другим чланицама ЕУ. Ако неко послује у више држава ЕУ, опција је да стекне право на дизајн који вреди у целој ЕУ: регистровани дизајн Заједнице. Интернет: <https://euipo.europa.eu/ohimportal/hr/designs>, (10.11.2016).

³⁸ Финансијске предности такође постоје, на пример, регистровани дизајн Заједнице штеди трошкове превода и управне трошкове. Ibid.

³⁹ „Службени листу СЦГ”, бр. 61/2004.

актом Хашког споразума о међународном регистровању индустријског дизајна, као и Споразумом о трговинским аспектима права интелектуалне својине (у даљем тексту: ТРИПС споразум). Наш законодавац је желео да овим законом ојача положај носиоца права и уведе нова правна решења из упоредног права, на пример, продужено трајање права на 25 година (до тада право на узорак и модел је трајало 15 година). Доношењем Закона о правној заштити индустријског дизајна из 2009. године,⁴⁰ престао је да важи претходни Закон о заштити индустријског дизајна из 2004. године, а измене и допуне извршене су 2015. године. Наиме, Закон о заштити индустријског дизајна из 2009. године у највећој мери био је усклађен са релевантним прописима ЕУ, који уређују ову област, као и са решењима садржаним у ТРИПС споразуму. Међутим, током примене Закона о правној заштити индустријског дизајна из 2009. године, уочено је да поједине одредбе директива ЕУ које регулишу област индустријског дизајна нису доследно транспоноване, а у току преговора у вези са приступањем РС Светској трговинској организацији (СТО), показало се да су одређене измене овог Закона нужне у циљу усклађивања са обавезујућим принципима садржаним у ТРИПС споразуму. Предвиђена решења изменама и допунама Закона о правној заштити индустријског дизајна из 2009. године, првенствено су имала за циљ додатно усклађивање са Директивом 2004/48/ЕЗ Европског парламента и Савета од 29. априла 2004. године о спровођењу права интелектуалне својине⁴¹ (у даљем тексту: Директива 2004/48 ЕЗ), са Директивом 98/71 ЕЗ, и са решењима садржаним у ТРИПС споразуму. Такође, овим изменама и допунама Закона о правној заштити индустријског дизајна из 2009. године отклоњени су уочени недостаци термилошке природе, и на тај начин омогућено је његово прецизније тумачење и ефикаснија примена, док измене у делу којим се уређује грађанскоправна заштита имале су за циљ успостављање ефикаснијег система правне заштите индустријског дизајна, као дела националног система заштите права интелектуалне својине. Најважније измене и допуне у делу којим се уређује грађанскоправна заштита индустријског дизајна односе се на додатно прецизирање тужбених захтева, јасније и методолошки прегледније прописивање привремених мера и мера обезбеђења доказа, као и на увођење ревизије. Предлог Закона о изменама и допунама Закона о правној заштити индустријског дизајна оцењен је као делимично усклађен са Директивом 2004/48,⁴² а потпуно усклађен са

⁴⁰ „Службени гласник РС“, бр. 104/09 и 45/2015.

⁴¹ Directive 2004/48/EC of the European Parliament and of the Council of 29. April 1998 on the enforcement of intellectual property rights.

⁴² Наиме, члан 64 Предлога Закона о изменама и допунама Закона о правној заштити индустријског дизајна делимично је усклађен са чланом 4. Директиве 2004/48, јер није прописана могућност покретања поступка због повреде права по предлогу професионалних удружења основаних ради заштите права интелектуалне својине.

Директивом ЕЗ 98/71. Закон о правној заштити индустријског дизајна у потпуности је усклађен са међународним споразумима: Хашким споразумом о међународном пријављивању индустријских узорака и модела (Хашки документ) и допунским актом из Стокхолма⁴³ (у даљем тексту: Хашки споразум), Женевским актом Хашког споразума о међународној регистрацији индустријског дизајна усвојеним на дипломатској конференцији од 02.07.1999.⁴⁴ (у даљем тексту: Женевски акт), и Локарнским аранжманом о установљењу међународне класификације за индустријске узорке и моделе⁴⁵ (у даљем тексту: Локарнски аранжман). У току је процес усклађивања нашег права са правом ЕУ,⁴⁶ на основу одредба Споразума о стабилизацији и придруживању⁴⁷ између Европских заједница и њених држава чланица, с једне стране, и РС са друге стране,⁴⁸ односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, с једне стране, и РС са друге стране.⁴⁹ Уопштено посматрано, РС је остварила добар напредак у хармонизацији права интелектуалне својине. Значај права интелектуалне својине ЕУ је и у томе што оне земље које тренутно нису чланице ЕУ приликом обликовања свог националног законодавства из ове области преузимају решења из регулативе ЕУ.

6) ИЗВОРИ

- Bainbridge, D. (2001): *Intellectual Property*, Sixth edition, Pearson Education Limited, Harlow, 2001.
- Bowman E., Kogut, B., *Redesigning the Firm*, Oxford University Press, New York, Oxford, 1995.

Оваква удружења не постоје у нашем правном систему. Стога потпуно усклађивање Директиве 2004/48 зависи од усклађености и других националних закона са Директивом 2004/48.

⁴³ "Службени лист СРЈ – Међународни уговори", бр. 3/93.

⁴⁴ "Службени гласник РС – Међународни уговори", бр. 42/09.

⁴⁵ "Службени лист СФРЈ – Међународни уговори". бр. 51/74.

⁴⁶ Законом о правној заштити индустријског дизајна у потпуности се испуњавају захтеви који произилазе из одредбе члана 75 Споразума о стабилизацији и придруживању и члана 40 Прелазног споразума.

⁴⁷ Наслов VI, члан 75 Споразума о стабилизацији и придруживању (Интелектуална, индустријска и комерцијална својина).

⁴⁸ Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и РС са друге стране („Сл. гласник РС”, број 83/08).

⁴⁹ Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, с једне стране, и РС са друге стране „Службени гласник РС”, број 83/08.

- Carr, D. K., Johansson, H. J. *Best Practices in Reengineering*, McGraw-Hill, Inc., New York, 1998.
- Cooper, R.G., Kleinschmidt, E.J.: Success Factors in Product Innovation, *Industrial Marketing Management*, Vol.16, Issue 3, 1987.
- Council Regulation (EC) No 6/2002 of 12 Dec. 2001 on Community designs (*OJ* No L 3 fo 5th. Jan. 2002) amended by Council Regulation No 1891/2006, amending Regulations (EC) No 6/2002 and (EC) No 40/94 to give effect to the accession of the European Community to the Crawford, M., Di Benedetto, A.: *New Products Management* 7th Edition, McGraw-Hill / Irwin, Boston, 2003.
- Fruht, M., Rakić, M., Rakić, I., *Graphic Design: the Creation of Markets*, Second edition, Institute for Textbooks and Teaching Aids, Belgrade, 2003.
- Geneva Act of the Hague Agreement concerning the international registration of industrial designs (*OJ EC* No L 386 of 29.12.2006).
- Janjić, M., *Industrial Property and Copyright Law*, Second Edition, *Official Gazette of the SFRY*, Belgrade, 1982.
- Kotler, P., *Upravljanje marketingom 2*, Informator, Zagreb, 1998.
- Ljubojev, N., Varga, S. : *Registration of Industrial Design in the Republic of Serbia*. Proceedings, 3rd Scientific-professional conference "Textile Science & Economy III", University of Novi Sad, Republic of Serbia, Zrenjanin, 3 (1), 2011.
- Magrab, E., *Integrated Product and Process Design and Development*, CRC Press, New York, 1997.
- McDermott, C., *Essential Design*. London, UK: Bloomsbury Publishing Plc. 1992.
- Stone, D., *European Union Design Law*, Oxford University Press, 2003.
- Woodham, J.M., *A Dictionary of Modern Design*, Oxford University Press, 2004.
- Бесаровић, В., Жарковић, Б., "Интелектуална својина", књига друга: *Међународни уговори*, Досије, Београд.
- Бесаровић, В., *Интелектуална својина, индустријска својина и ауторско право*, Београд, 2005.
- Варга, С., Врсте индустријског дизајна, *Правно-економски погледи*, број 1. година 1.
- Варга, С., *Право индустријске својине*, Нови Сад, 2008.
- Васиљевић, М., *Дизајн: савремени погледи*, Београд, 1999.
- Влашковић, Б., Основи остваривања правне заштите појединих видова индустријске својине, у оквиру: *Право индустријске својине*, Београд, 1990.
- Директива 98/71/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. октобра 1998. о правној заштити дизајна, *Сл. лист* број Л 289, 28.10.1998.
- Закон о правној заштити индустријског дизајна (*Сл. гласник РС*, бр. 104/2009 и 45/2015).

- Закон о ратификацији Женевског акта Хашког споразума о међународној регистрацији индустријског дизајна усвојеног на дипломатској конференцији од 02.07.1999. (*Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 42/2009).
- Закон о ратификацији Локарнског аранжмана о установљењу међународне класификације за индустријске узорке и моделе (*Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 51/1974).
- Закон о ратификацији Хашког споразума о међународном пријављивању индустријских узорака и модела (Хашки документ) и допунски акт из Стокхолма (*Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 3/1993 од 18.06.1993).
- Кузмановић, С., *Индустријски дизајн*, Факлтет техничких наука, Нови Сад, 2008.
- Марковић, С., Поповић Д., *Право интелектуалне својине*, Правни факултет у Београду, 2013.
- Миладиновић, З., *Право интелектуалне својине*, Крагујевац, 2009.
- Новаковић, Љ., *Утицај дизајна на конкурентност производа у маркетингу*, Београд, 2002.
- Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, с једне стране, и РС са друге стране („Сл. гласник РС”, број 83/08).
- Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и РС са друге стране (*Сл. гласник РС*, број 83/08).
- Уредба о садржини регистра пријава и регистра индустријског дизајна, садржини захтева који се подносе у поступку за признање и заштиту права на индустријски дизајн, и подацима који се објављују у службеном гласилу надлежног органа (*Службени гласник РС*, бр. 43/10 од 25.06.2010).

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Правне норме којима се уређује правна заштита дизајна садржане су данас у међународним, регионалним и националним изворима права. Усклађивање правних норми којима је интелектуална својина уређена у ЕУ врши се на два начина. Прво, уједначавањем норми које се примењују у државама чланицама ЕУ, у складу са Уговором о оснивању ЕЗ. Други начин је доношење прописа који садрже норме о интелектуалној својини које важе на нивоу ЕЗ. На основу хронолошког развоја заштите индустријског дизајна у РС кроз новију историју, видљив је његов развој у складу са међународним и европским стандардима. Закон о правној заштити индустријског дизајна из 2009, са изменама и допунама 2015. године, у потпуности је усклађен са међународним споразумима: Хашким споразумом о међународном пријављивању

индустријских узорака и модела, Женевским актом Хашког споразума о међународној регистрацији индустријског дизајна и Локарнским аранжманом о установљењу међународне класификације за индустријске узорке и моделе. РС спроводи обиман поступак усклађивања свог правног поретка с правним тековинама, *aquis communautaire* ЕУ. Предвиђена решења изменама и допунама Закона о правној заштити индустријског дизајна из 2009. године, првенствено су имала за циљ додатно усклађивање са Директивом 2004/48/ЕЗ, са Директивом 98/71/ЕЗ и са решењима садржаним у ТРИПС споразуму. Изменама Закона о индустријском дизајну из 2009. наш законодавац је пратио европске правне тековине. Такође, овим изменама и допунама отклоњени су уочени недостаци терминолошке природе, и на тај начин омогућено је његово прецизније тумачење и ефикаснија примена, док измене у делу којим се уређује грађанскоправна заштита имале су за циљ успостављање ефикаснијег система правне заштите индустријског дизајна, као дела националног ситета заштите права интелектуалне својине. Предлог Закона о изменама и допунама Закона о правној заштити индустријског дизајна оцењен је као делимично усклађен са Директивом 2004/48 (јер није прописана могућност покретања поступка због повреде права по предлогу професионалних удружења основаних ради заштите права интелектуалне својине, јер оваква удружења не постоје у нашем правном систему), а потпуно усклађен са Директивом 98/71 ЕЗ. Поред заштите регистрованог дизајна, заштита нерегистрованог дизајна у оквирима права индустријског дизајна карактеристична је за ЕУ. Тек приступањем РС ЕУ биће предвиђено ново право интелектуалне својине – нерегистровани дизајн Заједнице (Уредба Већа (ЕЗ) 6/2002 и њене измене и допуне). Он се стиче без формалног поступка регистрације, одговарајућим откривањем дизајна јавности на подручју ЕУ. Права на основу нерегистрованог дизајна ужа су од права која произлазе из регистрованог дизајна и односе се на забрану другим лицима да копирају дизајн, док се идентични дизајн, који је резултат независног рада другог лица, неће сматрати копирањем и против таквог дизајна нерегистровани дизајн неће уживати правну заштиту. Компаративним прегледом регистрованог и нерегистрованог дизајна у РХ и дизајна у домаћој легислативи, указано је да је пре уласка у ЕУ РХ такође спровела обиман поступак и ускладила своје законодавство у овој области са *aquis communautaire* ЕУ. Као и РС, Споразумом о стабилизацији и придруживању (СПП), преузела је обавезу да ће гарантовати обим заштите интелектуалне својине сличног обиму који постоји у ЕУ, укључујући и средства за спровођење тих права. Приступањем РХ ЕУ предвиђено је ново право интелектуалне својине, а то је нерегистровани дизајн Заједнице који од 2013. укључује и Хрватску. Ради се о подручју производних грана за које је карактеристична стална динамична промена дизајна (на пример, модна индустрија, односно производња одеће и обуће). Трајање нерегистрованог дизајна је три године, и не може се продужавати.

Доношењем Закона о индустријском дизајну, те изменама и допунама овог закона 2015. године, РС усклађује свој правни поредак у овој области са правним тековинама ЕУ и тиме испуњава обавезе које су пред њу стављене ССП. Значајан је и поступак доследне примене имплементираних одредби. На тај начин наш законодавац прати све европске стандарде правног уређења ове области, а носиоцима права на дизајн омогућава се адекватна правна заштита. На путу придруживања ЕУ РС свој правни систем благовремено припрема како за тржишно такмичење, тако и за европску теорију и праксу.

УДК: 371.3:811
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 60, стр. 310–319
Изворни научни рад

ИНТЕГРИСАНА НАСТАВА (CLIL) НА ВИСОКОШКОЛСКИМ ИНСТИТУЦИЈАМА

проф. др Лидија БЕКО¹
проф. др Вера ОШМЈАНСКИ²

ABSTRACT

The paper addresses the increasing role of the English language in higher education as a result of globalization and internationalization. The aforementioned occurrences have largely transformed higher education into the marketing realm, which steered the universities throughout Europe and the world to manoeuvre in a commercial manner and to ever more adopt English as a global language of education. The paper further suggests that the introduction of CLIL offers a necessary linguistic potential to the nation due to its flexible nature. Namely, the 4C's character of CLIL methodology incorporates the wide range of scientific, linguistic, cultural and political realities within the context in which it exists. Furthermore, effective CLIL enables the integration of the domain of higher-level cognitive and communicative skills along with the inter-cultural consciousness. The totality of the above-mentioned characteristics shapes the conclusion in line with the need for CLIL language practices, bringing both students and professors closer to the competitive international education, science and language standards, which in the context of the educational environment is imposed as inevitable. The adoption of CLIL methodology in our region rests on the soft field of legislation and is based on the recommendations, opinions, principles and declarations that are passed in good faith and belief. Bearing in mind that Serbia is a candidate for membership in the

¹ Рударско-геолошки факултет, Универзитет у Београду, Е-маил: lidija.beko@rgf.bg.ac.rs.

² Универзитет Сингидунум, Београд, Е-маил: vosmjanski@singidunum.ac.rs.

³ CLIL је интегрисано учење садржаја и језика у коме студенти уче предмет преко медијума страног језика, односно, како је то један од твораца Марш дефинисао: „CLIL се односи на ситуације у којима се предмети, или делови предмета уче на страном језику са циљевима дуалног фокуса, што је истовремено учење и садржаја и страног језика“. Видети: Н. W. Marsh, К. Нау, С. Конг, „Late Immersion and Language of Instruction in Hong Kong High Schools: Achievement Growth in Language and Nonlanguage Subjects“, *Harvard Educational Review*, 2000, 70 (3), p. 302.

European Union, the convergence of national policies and objectives seem to be the most sustainable if it is harmonized with the above-mentioned forms of soft law.

Key words: internationalization, lingua franca, CLIL method, soft laws

1) СВРХА

Као одговор на еру постмодерне глобализације коју карактерише порозност географских граница, па тиме и брзо и лако кретање идеја, људи, услуга и роба, многи универзитети у свету покренули су тренд интернационализације својих образовних институција и програма. Интернационализовање образовања успоставља се, између осталог, и увођењем политике обавезне наставе енглеског језика за све студенте из свих научних дисциплина, што је руковођено значајем, статусом и функцијом који енглески језик као *lingua franca* има у данашњем академском свету, као и свешћу о важности излагања студената интеркултуралном менталитету и бројним вештинама комуникације. Мобилност интернационализације у пракси подсећа на двосмерну улицу у којој се студенти крећу ка северу, односно развијенијим земљама Северне Америке и Европе као централним провајдерима квалитетног знања, док се комерцијализација високог образовања, на растућем међународном тржишту, усмерава прекогранично ка југу и истоку Европе и Азије.⁴ Адекватни подаци, демографски трендови и релевантна статистичка база Организације за економску сарадњу и развој (*Organization for Economic Co-operation and Development*) поткрепљују наведене тврдње и указују на следеће:

- Број студената наставиће да расте, а системи високог образовања, упркос економској кризи, не показују знаке смањења.
- Састав студентске популације постајаће све разноврснији, са све већим бројем међународних студената, старијих студената и ванредних студената.
- Социјална база у високом образовању наставиће да се шири, а то ће повећати неједнакости и разлике у могућностима унутар и између друштвених група.
- Централно питање националних дебата односиће се на приступ угрожених група високом школству, као и на ставове и свест који се односе на то питање.
- Академска професија постаће у потпуности међународно и мобилно оријентисана.
- Активности и улоге академске професије биће разноврснији и специјализовани и биће условљени различитим уговорима о раду⁵ (OECD, 2008:22).

⁴ S. Wright, *Language policy and language planning: From nationalism to globalisation*. London: Palgrave Macmillan, 2004.

⁵ OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, *Higher Education to 2030. Demography*. 1. Paris, 2008.

Иако је *CLIL* претежно европски покрет, о чему сведоче већ поменути документи и смернице језичке политике Европе, све већи број не-европских, азијских и латино-америчких емпријских и научних студија рефлектују позитиване резултате и искуства.⁶ Примене ове методе у земљама које не гравитирају Европској унији, резултат су схватања да је лингвистичка стручност предуслов економског успеха, као и да избалансиран наставни приступ са инкорпорираним преносивим вештинама осигурава питања културне и социјалне кохезије. Примена *CLIL*-а стога почива, пре свега, на њеној утемељености на квалитету и потреби, пре него на наметнутим нормама или обавезама.

2) МЕРЕ

Политика Европе дефинисала је своје носеће документе језичке политике следећим документима наведеним хронолошким редом:

- *ЕЕС (European Economic Community regulation)* 1958 – уредба Европске економске заједнице одређује који језици чине званични оквир новоформиране заједнице земаља Европске уније. Од ове тачке постаје јасно да ће нова Европа бити вишејезички ентитет и да образовни системи земаља чланица треба да омогуће едукацију на више од матичног језика земље чланице;
- *ЕЕС (European Education Council)* 1976 – Европски савет за образовање наводи циљеве учења језика промовишући наставу изван традиционалних школских система;
- *ЕС (European Commission)* 1978 – Европска комисија даје предлог државама чланица да наставу у школама обављају кроз медијум више од једног језика што је била преломна тачка развоја *CLIL*-а широм европског континента;
- *ЕП (European Parliament)* 1984 – Европски парламент поставља питање слабости у образовању језика чиме се традиционална метода и формално осуђује. Од те године надаље, било је низ декларација и изјава о потреби да се истраже алтернативни путеви у образовању језика;
- *ЕС (European Council)* 2005 – Европски савет препоручује да *CLIL* треба да буде усвојен у целој Европској унији;

⁶ J. Gonzales, R. Wagennar, *Tuning Educational Structures in Europe II: Universities' Contribution to the Bologna Process*. University of Deusto, University of Gronongen, 2005; H. W. Marsh, K. Hau, C. Kong, op.cit., pp. 302-346; D. Y. Yip, W.K. Tsang, S.P. Cheung, "Evaluation of the Effects of Medium of Instruction on the Science Learning of Hong Kong Secondary Students: Performance on the Science Achievement Test", *Bilingual Research Journal*, 2003, 27 (2), pp. 295-331; P. K. W. Tan, "The Medium-of-Instruction Debate in Malaysia", *Language Problems & Language Planning*, 2005, 29 (1), pp. 47-66.

- Еуридика⁷ (*Eurydice 2006*) у свом статистичком истраживању по први пут објављује где и како се спроводи *CLIL* у Европи.

Када је реч о Европској унији уочава се да природа горепомених докумената припада и конкретизује се кроз декларације, препоруке, мишљења, смернице и принципе који, донети у доброј вери и уверењу, имају очекивања да буду испоштована. У укупном смислу, корпус тих докумената је бројан и укључује: препоруке Комисије (*Commission recommendations*), препоруке Савета (*Council recommendations*), мишљење Комисије (*Council Opinions*), закључке Савета, Беле књиге (*White papers*), саопштења, комуникације (*Communications*), необавезујућа правила управних органа (*Administrative Non-Binding Rules*), мешовити закључци (*Mixes Conclusion*), правилници Савета и Комисије о понашању (*Council and Commission Codes and Conduct*), декларације и резолуције (*Declarations and resolutions*), повеље (*Charters*), Зелене књиге (*Green papers*), акцијски програм (*Action Programmes*), смернице и оквири за одлучивање (*Decisional Guidelines and frameworks*), међуинституционалне споразуме (*Inter-Institutional Agreements*) напомене о одлукама (*Decisional Notices*).⁸ Иако је обележје свих докумената који су конципирани у духу меког законодавства да имају изглед необавезности у пракси се, напротив, од субјеката примене земаља чланица очекује да у свом националном домену пронађу најбоља, адекватна решења и усагласе се са постављеним очекивањима. Меко законодавство, када је реч о нашој земљи и високом образовању или језичкој образовној политици, темељи се на отвореном моделу координације (ОМК) који представља облик сарадње у областима где су надлежности и даље у националном домену, али где се намерава ојачати сарадња јер прописи наше земље нису део заједничке правне тековине Европске уније. Србија, која је кандидат за чланство, кроз „конвергенцију националних политика и остваривање заједничких циљева“ (Извештај о Скринингу: 2 за Поглавље 26) настоји да промовише европска питања из области образовне политике. Још 2015. године, током састанка у Београду, постављен је главни задатак националних радних група да у координацији са Европском унијом унапреде систем образовања са фокусом на механизме и моделе који постоје у Унији. У оквиру тематске радне групе која обухвата модернизацију система образовања, посебна пажња посвећује се трансверзалним вештинама, коришћењу информационо-комуникационих технологија и познавању, тј. учењу језика.

⁷ Еуридика је образовна мрежа Европске комисије.

⁸ Д. Ђурђевић, *Soft law у европском комунитарном праву*, Правна ријеч, Бања Лука, 2010.

3) САДРЖАЈ

Са становишта Европске уније, а када је реч о језичкој политици, централни циљ јесте да се од грађана чланица начине вишејезичке индивидуе, имајући у виду висок степен језичке разноликости од 23 званична језика, с једне стране, и да постоји велики број области са највећим могућим степеном једнојезичности, с друге стране. Стога цитат који следи из ЕУ Бизнис документа представља суштину језичке политике и примене на просторима Европске уније: „Европска Унија активно охрабрује своје грађане да уче остале европске језике, како због професионалног и личног кретања у оквирима јединственог тржишта, тако и ради јачања међукултуралних контаката и међусобног разумевања [...]. Способност разумевања и комуникације подразумева више од једног језика [...]. То је вештина коју је пожељно да поседују сви грађани Европе [...] она унапређује когнитивне вештине и јача вештине коришћења матерњег језика; омогућава нам да користимо слободу да радимо и учимо у било којој држави чланици“.⁹

Корисно је приметити да у начину остварења овог циља не постоји „једна мера за све“ у начину спровођења, али се она сугерише кроз препоруке, смернице и критике постојећих резултата у учењу језика. Наиме, постоји видно незадовољство унутар Уније традиционалним приступом у настави страног језика, који су исказани пре свега у закључку да не постоји линеарни однос између броја година учења и успеха у оствареном знању језика. Напротив, сматра се да је вишегодишње учење традиционалним методама дало веома скромно знање у пракси.¹⁰ Насупрот томе, у својој разноликој манифестацији, *CLIL* представља избалансиран приступ језика и предмета учења, где се изложеност циљном језику повећава кроз упоредно повећање временских оквира у оквиру датог курикулума. *CLIL* се сматра методом која повећава ниво знања циљног језика, без пратећих проблема у когнитивном развоју или при усвајању осталих предмета. Она почива на четири стуба или моделу 4К (по иницијалном слову ових појмова на енглеском језику: *content* – количина садржаја, *communication* – комуникација, *cognition* – когниција, и *culture* – култура, који се комбинују у што равномернијој пропорцији. То значи да се ефективни *CLIL* дешава кроз 4 димензије: 1) напредовању у знању, вештинама и разумевању садржаја, 2) интеракцији са комуникативним садржајима и развоју одговарајућих вештина комуникације, 3) у ангажованости у когнитивном процесу вишег нивоа, 4) у стицању продубљене интеркултуралне

⁹ EU Business, *A Guide to Languages in the European Union*. EU Business, 2008, Интернет: <http://www.eubusiness.com/topics/Languages/eu-languages-guide>.

¹⁰ D. Lasagabaster, Y. Ruiz de Zarobe, (Eds.), *CLIL in Spain: Implementation, results and teacher training*. Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars, 2010; Eurydice, *Content and Language Integrated Learning (CLIL) at School in Europe*, Brussels: Eurydice, 2006.

свести.¹¹ Сегментисана у шест категорија, *CLIL* рационала сачињена је од следећих целина: 1) Вишеструки фокус: који обједињује доменско и језичко подучавање или интердисциплинарност, организовање учења кроз кроскурикуларне теме и пројекте, инсистирање на размишљању, критичком и аналитичком мишљењу; 2) Безбедан и богат амбијент за учење: изградња самопоуздања студената да експериментишу са језиком и садржајем, коришћење учионица као центра за учење, аутентични наставни материјали; 3) Аутентичност: максимална адаптација потребама студената, прављење сталне везе између учења и живота, коришћење актуелних материјала из медија и осталих извора; 4) Активно учење: подстицање вршњачког кооперативног учења, подизање нивоа знања из области језика, садржаја, комуникације и културе, усаглашавање са стандардима Европе; 5) Скафолдинг или потпомогнута конструкција знања: ослањање на студентово постојеће знање, вештине, ставове, интересовање и искуство, неговање креативног учења, подстицање студената да увек направе још један корак у истраживању, а не да остају у зони удобности усвојеног знања; 6) Кооперација: планирање у сарадњи са наставницима доменског садржаја, укључивање стручњака изван наставне институције, укључивање стручне јавности.¹² Уколико прихватимо поменути рационалу као теоретску и оперативну наставну платформу, онда се очекивања могу остварити на бројним аспектима: познавању и владању језиком, доменским садржајем који је укључен у интегрисани модел, когнитивним компетенцијама, комуникативним сензибилитетом, лингвистичким потенцијалима, креативношћу и равноправношћу у погледу развоја и успеха.¹³ Употреба нових технологија и партнерстава са образовним институцијама у иностранству, чини да *CLIL* постаје катализатор интеркултуралних искустава, што утврђује теоретичаре у уверењу да је највероватније најпостојанија тврдња везана за ову методу та да она води ка вишој интеркултуралној свести у односу на све традиционалне методе. Учење културе прелази са периферног дела у језгровни део подучавања,^{14,15} једнако тако, интеграција са културом подстиче развој друштвене кохезије и

¹¹ D. Coyle, P. Hood, D. Marsh, *CLIL. Content and Language Integrated Learning*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 4.

¹² P. Mehisto, D. Marsh, M. Frigols, *Uncovering CLIL: Content and Language Integrated Learning in Bilingual and Multilingual Education*. Oxford: Macmillan, 2008, pp. 30-31.

¹³ C. Baker, *Foundation of Bilingual Education and Bilingualism*. Clevedon: Multilingual Matters, 2003; P. Mehisto, D. Marsh, M. Frigols, *op.cit.*; D. Coyle, P. Hood, D. Marsh, *op.cit.*

¹⁴ C. Dalton-Puffer, *Outcomes and processes in CLIL: current research from Europe*, In W. Delanoy & L. Volkman (Eds.), *Future Perspectives for English Language Teaching*. Heidelberg: Carl Winter, 2008.

¹⁵ D. Coyle, "CLIL: towards a connected research agenda for CLIL pedagogies", *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 2007, 10 (5), pp. 543-562.

интеркултуралних компетенција, дозвољавајући студентима да закораче изван сопственог искуства и развију „свест сагледавања културног процеса“ много ефективније него до сада.^{16,17}

4) ИЗВОРИ

- Baker, C., *Foundation of Bilingual Education and Bilingualism*. Clevedon: Multilingual Matters, 2003.
- Broady, E., Sameness and difference; the challenge of culture in language teaching, *Language Learning Journal*, 2003, 29(4).
- Coffey, S., Content-based learning, In F. Cerezal (Ed.), *De la Práctica a la Teoría: Reflexiones sobre la enseñanza y el aprendizaje de ingles*, Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 2005.
- Coleman, J., *English-medium teaching in European higher education*. [Online] Journals Cambridge, 2010, Интернет: <http://www.journals.cambridge.org>. (Сајту приступљено 17/12/2016).
- Coyle, D., CLIL: towards a connected research agenda for CLIL pedagogies. *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 2007, 10 (5).
- Coyle, D., Hood, P., & Marsh, D., *CLIL. Content and Language Integrated Learning*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Dalton-Puffer, C., Outcomes and processes in CLIL: current research from Europe, In W. Delanoy & L. Volkman (Eds.), *Future Perspectives for English Language Teaching*. Heidelberg: Carl Winter, 2008.
- Gonzales, J., & Wagennar, R., *Tuning Educational Structures in Europe II: Universities' Contribution to the Bologna Process*. University of Deusto, University of Gronongen, 2005.
- Ђурђевић, Д., *Soft law у европском комунитарном праву*, Правна ријеч, Бања Лука, 2010.
- EC *Resolution April*, Brussels: EP, 2005.
- EEC *European Economic Community Regulation 1 June*, Brussels: EC, 1958.
- EEC *Education Council Resolution 9 February*, Brussels: EC, 1976.
- EP *European Commission Proposal June*, Brussels: EC, 1984.

¹⁶ E. Broady, "Sameness and difference; the challenge of culture in language teaching", *Language Learning Journal*, 2004, 29(4), pp. 68-72.

¹⁷ S. Coffey, "Content-based learning", In F. Cerezal (Ed.), *De la Práctica a la Teoría: Reflexiones sobre la enseñanza y el aprendizaje de ingles*, Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 2005, pp. 49-62.

- EU Business, *A Guide to Languages in the European Union*. EU Business, 2008, Интернет: <http://www.eubusiness.com/topics/Languages/eu-languages-guide>. (Сајту приступљено: 17/1/2017).
- Eurydice (2006), *Content and Language Integrated Learning (CLIL) at School in Europe*, Brussels: Eurydice.
- Извештај о скринингу Србија: Поглавље 26 – образовање и култура. Доступно на: <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/04/Izveštaj-sa-skrininga-poglavlje-26.pdf>. (Сајту приступљено: 15.03.2017.)
- Lasagabaster, D., & Ruiz de Zarobe, Y. (Eds.), *CLIL in Spain: Implementation, results and teacher training*. Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars, 2010.
- Marsh, H. W., Hau, K. & Kong, C., Late Immersion and Language of Instruction in Hong Kong High Schools: Achievement Growth in Language and Nonlanguage Subjects. *Harvard Educational Review*, 2000, 70 (3).
- Mehisto, P., Marsh, D., & Frigols M., *Uncovering CLIL: Content and Language Integrated Learning in Bilingual and Multilingual Education*. Oxford: Macmillan, 2008.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, *Higher Education to 2030. Demography. 1*. Paris, 2008.
- Phillipson, R., English, a cuckoo in the European higher education nest of languages? *European Journal of English Studies*, 2006, 10/1.
- Phillipson, R., *Linguistic imperialism continued*. New York and London: Routledge. Also published in New Delhi, India in 2009 for seven South Asian countries by Orient Blackswan, 2009.
- Tan, P. K. W., The Medium-of-Instruction Debate in Malaysia, *Language Problems & Language Planning*, 2005, 29 (1).
- Wright, S., *Language policy and language planning: From nationalism to globalisation*. London: Palgrave Macmillan, 2004.
- Yip, D. Y., Tsang, W. K., & Cheung, S. P., Evaluation of the Effects of Medium of Instruction on the Science Learning of Hong Kong Secondary Students: Performance on the Science Achievement Test. *Bilingual Research Journal*, 2003, 27 (2).

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Болоњски процес, по свему судећи, покренут је као одговор на комерцијалну интернационализацију високог образовања, где је прави циљ да високо образовање у Европи буде маркетиншки атрактивно за студенте широм света, попут оног у земљама САД и Комонвелта. Узимајући у обзир чињеницу да је од 1990. на глобалном тржишту високо образовање имало годишњу стопу од

седам одсто раста, са око два милиона студената који су плаћали тридесет милијарди долара, постаје лакше да се разуме образовна конкуренција која постоји између земаља и њихово надметање да добију удео од тог тржиште.¹⁸ Болоњски процес је, заправо, преламање глобализације кроз интернационализацију и високо образовање, који се може назвати и „инглишизација“ високог образовања као синоним интернационализације.^{19,20,21} То ће рећи да ће правац наставе на универзитетском нивоу бити и на енглеском језику како би институција била међународно препознатљива, како би привукла стране студенте, како би дипломци нашли посао на међународном тржишту и како би осим академског престижа, наставна институција могла да се кандидује на међународним истраживачким фондовима за добијање новчане помоћи.²² Из укупности наведених чињеница, навешћемо оно што сматрамо да је кључно за перспективу студената Србије, као носилаца будућих промена и напретка наше земље. Бенефити српских студента са увођењем *CLIL* методе били би следећи:

- *CLIL* метода и увођење енглеског језика као лингвистичког медија повећава институционални престиж наших факултета и повећава могућност регрутовања интернационалних стипендија.
- Енглески као медиј предавања и учења помаже и доприноси у добијању средстава за истраживање и развој, чиме се нација лакше развија и интегрише у научни простор света, а студенти се изједначавају у могућностима научне конкурентности;
- Пут ка добром запослењу по завршетку студија често у великој мери зависи од нивоа знања енглеског језика, интеркултуралне компетенције и комуникативних вештина, што *CLIL* настава омогућава и унапређује у односу на традиционалну наставу.
- Процент запослења дипломаца представља уобичајени критеријум којим се рангирају факултети широм света, при чему *CLIL* метода потенцијално може бити драгоцен референца будућим алумнистима.
- Веома је важно да наши студенти свој идентитет и културну суштину са лакоћом испољавају и исказују на страном језику, не плашећи се да користе

¹⁸ J. Coleman, *English-medium teaching in European higher education*. [Online] Journals Cambridge, 2010, Интернет: <http://www.journals.cambridge.org>. (Сајту приступљено 17/12/2016)

¹⁹ Ibid.

²⁰ R. Phillipson, English, a cuckoo in the European higher education nest of languages? *European Journal of English Studies*, 2006, 10/1, pp. 13-32.

²¹ R. Phillipson, *Linguistic imperialism continued*. New York and London: Routledge. Also published in New Delhi, India in 2009 for seven South Asian countries by Orient Blackswan, 2009.

²² S. Wright, *Language policy and language planning: From nationalism to globalisation*. London: Palgrave Macmillan, 2004.

своје карактеристике и културну разноврстност, и не допуштајући тиме да се културно колонизују, што се путем интеркултуралног приступа подучава кроз учење и управљање националним наслеђем.

- *CLIL* метода је метода која подиже свест и отвореност не само о енглеском и себи, већ и о представама о животу, начину како ће радити посао, како ће носити одговорност у контекстима ширим од оних који су уско национални.
- Студенти, кроз учење, такође треба да буду свесни политичких разлика, недостатака или нежељених појава које имплицитно подржавају или продужавају социјалне неједнакости и језички их одражавају. Као одговор на то, студенти се уче путем *CLIL* методе да налазе начине да се са поштовањем и професионално баве сусретима са таквим идеологијама и као одговор на то проналазе начине да промовишу више вредности.
- У светлу свега изложеног, а у настојању да интернационализација високошколских установа наше земље постигне мисију глобално прихватљивог научног простора, кроз смернице и препоруке добре праксе из Европске уније, верујемо да ће *CLIL* метода, као нова образовна парадигма, омогућити нашим студентима да буду и сами носиоци међународно признате радне и професионалне културе, етике и стручности, претварајући се потенцијално у успешне моделе српске праксе.

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://cor.europa.eu>

European Investment Bank

Luxembourg

100, Boulevard Konard Adenauer
L-2950 Luxembourg
Tel. (352) 43 79-1
Telex 3530 BANKEU LU
Fax (352) 43 77 04
H320 Videoconference 43 93 67
Internet: <http://www.bei.org>
<http://www.eib.org>

European Central Bank

Frankfurt on Main

Eurotower
Kaiserstrasse 29
D-60066 Frankfurt am Main
Postfach 16 03 19
Tel. (49-69) 134 40
Telex 411144 ECB D
Fax (49-69) 13 44 60 00
Internet: www.ecb.europa.eu
E-mail: relations@ecb.europa.eu

European Ombudsman

Strasbourg

1. Avenue du President Robert

Schuman

BP 403

F-67001 Strasbourg Cedex

Tel. (33) 388 17 23 13

Fax (33) 388 17 90 62

Internet:

<http://www.ombudsman.europa.eu>

European Investment Fund

Luxembourg

43, Avenue J. F. Kennedy

L-2968 Luxembourg

Tel. (352) 42 66-88-1

Fax (352) 42 66 88-200

Internet: [http:// www.eif.org](http://www.eif.org)

E-mail: info@eif.org

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа на Интернету

Опште информације о Европској унији

ec.europa.eu

Званична web-страница Европске уније. Полазна страница која омогућава приступ институцијама и областима политике, као и многобројним званичним информацијама и документима ЕУ.

Ec.europa.eu/virtvis

Виртуелна шетња кроз ЕУ; графички документоване глобалне информације о најзначајнијим институцијама Заједнице.

Ec.europa.eu/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm

Детаљан глосар у вези са ЕУ, у коме се води рачуна о институцијама и о проширењу ЕУ.

Eur-op.eu

ЕУР-ОП: издавачка кућа Заједнице са упућивањем насве публикације органа ЕУ (са могућношћу директног поручивања).

Органи и институције ЕУ

ec.europa.eu

Полазна тачка ка свим институцијама ЕУ.

ec.europa.eu/index_en.htm

Актуелни календар термина институција ЕУ са подацима о заседању тела.

www.europarleuropa.eu/home/default_en.htm

Полазна страница за претраживање Европског парламента.

www.european-council.europa.eu /en/summ.htm

Савет Европске уније.

ec.europa.eu/comm/index_en.htm

Европска комисија.

curia.europa.eu/en/index.htm

Европски суд.

www.eesc.europa.eu

Европски економски и социјални комитет.

www.eib.europa.eu

Европска инвестициона банка.

www.ecb.europa.eu

Европска централна банка.

www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm

Европски омбудсман.

Друге организације у Европи

www.coe.int

Савет Европе у Стразбуру

www.echr.coe.int

Европски суд за људска права.

www.efta.int

Европска зона слободне трговине.

www.osce.org

Организација за европску безбедност и сарадњу.

www.weu.int

Западноевропска унија.

www.oecd.org

Организација за економску сарадњу и развој.

Политичке области

europa.eu/debateeurope/eng_en.htm

Дебата на интернету која је иницирана у оквиру процеса насталог након Самита у Ници, а коју потпомаже Европска комисија: између осталог, путем

дискусионих форума и објављивањем листе манифестација и референтне документације.

ec.europa.eu/int/enlargement/index.htm

Интернет-странице Комисије које се односе на процес проширења Уније, а уједно пружају и информације о тренутном стању преговора за пријем нових чланица, као и о процесу транзиције. Понуда садржи и могућност претплате на електронске новине које излазе једном недељно.

ec.europa.eu/internal_market/index_en.htm

Главна дирекција унутрашњег тржишта; редовно објављивање извештаја о кретањима на унутрашњем тржишту, детаљне информације о важећим и планираним правним актима, као и бесплатни *Single Market News* магазин.

ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Генерална дирекција за пољопривреду; саопштења за штампу, значајни говори, програми и аграрна статистика.

ec.europa.eu/information_society/index_en.htm

Генерална дирекција за информатичко друштво омогућава приступ документима са везом ка новим медијима.

cordis.europa.eu

Cordis (Community Research and Development Information Service): служба која пружа информације у вези са истраживањима, развојем и сродним областима са властитом мета-базом података.

www.eeas.europa.eu/index_en.htm

Приказ Комисије која се односи на спољне односе Европске уније, са могућношћу тематског претраживања, нпр., по земљама, регионалној сарадњи и областима политике.

ec.europa.eu/citizenship/index.htm

Информације у вези са држављанством ЕУ и унутрашњим тржиштем.

Базе података

eur-lex.europa.eu/

Приступ правној регулативи Европске уније: службени листови Европске заједнице L и C, тренутно важеће законодавство, предлози правних аката, као и документа Комисије.

eur-lex.europa.eu/Rech_celex.do

CELEX (Communitatis europae lex): Najznačajnija «online» база података (услуге претраживања се наплаћују) са комплетним текстовима европске правне регулативе и подацима о местима на којима су дати текстови пронађени. Комплетне верзије правних аката службених листова L и C.

www.idea-europa.com

IDEA: Interinstitucionalni registar: organigrami službi Zajednice i kontakt – adrese službi i lica.

europa.eu/rapid/

RAPID: Саопштења за штампу Комисије и других органа, говори, *бацкграунд* чињенице и објашњења.

ted.europa.eu/

TED (Tenders Electronic Daily): «Online» верзија допуна Службеног листа, Службени лист С.

www.europarleuropa.eu/en/headlines

Документа Европског парламента.

www.europarleuropa.eu/oeli/en/index.jsp

OEIL (Legislative Observatory): преглед правних аката и актуелног стања поступака за доношење законодавних аката уз учешће ЕП.

http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Укратко о европским правним прописима. За све које интересује укратко, лако за читање о европским прописима SCADplus: «Online» верзија SCAD билтена са *background* информацијама о појединим областима политике ЕУ.

Документи, законодавство и правосуђе

eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm

Комплетне верзије уговора ЕУ.

europa.eu/generalreport/index_en.htm

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm и

europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

«Online» верзије «зелених» и «белих» књига Европске комисије почев од 1995. године («зелене» књиге), одн. 1993. године («беле» књиге)

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Комплетна верзија Агенде 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Закључци Европског савета.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

ec.europa.eu/eurostat.htm

Полазне странице службе за статистику ЕУ. између осталог, приступ подацима о пољопривреди, трговини и регијама.

[Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm)

Приступ документима Европског парламента, Савета и Комисије са регистром ради лакшег претраживања, као и текстовима правних аката. Овде је могуће пронаћи и линкове са правним прописима држава чланица.

Научне «online» понуде

www.eiop.or.at/eiop

European Integration online Papers (EIOP): (политичко-) научни чланци који обрађују теме европске интеграције.

www.iue.it/EUI_WP.html

Радни папири појединих секција Европског високошколског института у Фиренци, по правилу као комплетне верзије.

www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpapers_de.html

Мах-Planck институт (MPI) за друштвена истраживања у Келну: радни папири као полазна основа за дискусију у вези са многобројним аспектима европске политике.

www.sv.uio.no/arena

Arena Newsletter (Advanced Research on the Europeanization of the Nations State): Научни чланци који се баве темама европске интеграције.

www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html

Правни 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

eior.or.at/euroint

EuroInternet: систематично конципирана и стално актуализирана страница са више од 1.000 линкова, делом и ка страницама са евро-критичким садржајем.

www.europa-digital.de

Europa-Digital: актуелне информације али и дубље анализе и досијеи.

www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html

Библиотека Berkeley-Универзитета са многобројним линковима ка свим тематским областима ЕУ.

www.europaportal.net

Приватни сајт са линковима, чланцима који обрађују актуелне теме и рецензијама књига о ЕУ.

www.clickfish.com/clickfish/guide-area/pp/pg/eu

Приватни сајт са основним информацијама о ЕУ, актуелним прилозима и дискусионим форумима.

www.europeanaccess.co.uk

Британски ЕУ-сајт са списком линкова и могућношћу претраживања (комерцијална понуда)

www.euractiv.com

Сајт са линковима ка органима ЕУ, државама и регијама, предузећима, невладиним организацијама итд. Свакодневно актуелизоване вести.

Студије и студијска понуда у вези са ЕУ

www.ecsanet.org/odn/europa.eu.int/comm/dg10/universitz/3cycle/index_en.html

Преглед студијских група у вези са европском интеграцијом у оквиру постдипломских студија.

www.coleurop.be

Европска универзитетска предавања у Брићу и Наголину.

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: www.diplomacy.bg.ac.rs

E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs

Особе за контакт: госпођа Гордана Терзић, шеф Библиотеке Института,
госпођица Ана Вукићевић, библиотекар

телефон: 381 11 3373 320;

E-mail: gordana@diplomacy.bg.ac.rs

anav@diplomacy.bg.ac.rs

УПУТСТВО ЗА САРАДНИКЕ

- *Европско законодавство* је специјализовани научни часопис из области права и политике Европске уније.
- Часопис излази у континуитету тромесечно, четири пута годишње или два пута годишње у по два волумена (две свеске).
- Часопис објављује само рецензиране ауторске прилоге.
- Прилози који се достављају ради објављивања морају представљати резултате сопствених или заједничких истраживања.
- Аутори су дужни да поштују ауторска права трећих лица.
- Прилози који су већ објављени под истим или сличним називом у другој публикацији неће бити објављени осим изузетно и под условом да редакција часописа оцени да њихов квалитет може бити од користи за унапређење научноистраживачке делатности и да тиме завређују да буду објављени у целини или изводу уз поштовање свих ауторских права и права на интелектуалну својину. У поменутом случају, у фусноти на насловној страни наводи се извор из којег је прилог преузет.
- Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

Упутство за писање чланака

С обзиром на значај часописа за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, прилози који обрађују поједине нормативне акте и праксу органа Европске уније морају бити типског карактера. Од аутора се захтева да се код писања и достављања ауторских прилога придржавају следећих правила:

1. Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту *Times New Roman* ћирилица (*Serbian – Cyrillic*) (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна). Текст се равна са обе маргине (*Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified*), не треба делити речи на крају реда на слоге. Све стране треба да буду нумерисане.
2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.

3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (*Bold*), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напомени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажетци (апстракти), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажетци садрже термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има до 250 речи и треба да стоји између заглавља (наслов, имена аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка. Чланак мора имати сажетке на српском и на енглеском језику. За сажетке на енглеском језику мора се обезбедити квалификована лектура, односно граматичка и правописна исправност.
6. Ако је језик рада српски, веома је пожељно је да се сажетак на енглеском језику даје у проширеном облику, као тзв. резиме. Посебно је пожељно да резиме буде у структурираном облику. Дужина резимеа може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.
7. Сажетак мора садржати и кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиће и поднаслови. 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 фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **op. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, op. cit., p. 879). **Ibid.** или *ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

* * *

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,

Институт за међународну политику и привреду,

**Македонска 25, 11000, Београд или на
e-mail: dimitrijevic@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:

Александар Јазић, *Ванредне ситуације и савремени трендови развоја система заштите*, броширано, 2017, 128 стр.

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*, тврд 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 Јазић, Слободан Јанковић, Драган Ђукановић (ур.),
броширано, 2016, 206 стр.

Александар Јазић, *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.