

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

61-62/17

ОПШТА ПИТАЊА

ИНСТИТУЦИЈЕ

ЗАКОНОДАВСТВО

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА,
ПРЕДУЗЕТНИШТВО

ФИНАНСИЈЕ

ЖИВОТНА СРЕДИНА

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА
ПОЛИТИКА

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

ОБРАЗОВНА ПОЛИТИКА

ЉУДСКА ПРАВА

СУДСКА ПРАКСА



Београд, 2017.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XVI, бр. 61-62, јул-децембар 2017.

Издавач

Институт за меѓународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

Проф. др Бранислав ЂОРЂЕВИЋ,
директор

Главни и одговорни уредник

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

Заменик главног и одговорног уредника

Проф. др Добрица ВЕСИЋ

Секретар

Др Ненад ВАСИЋ

Издавачки савет:

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 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
Др 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 61-62, 2017.

Год. XVI

UDK 34 ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 7

ОПШТА ПИТАЊА

Јелица ГОРДАНИЋ

Посматрачки статус Европске уније
у Генералној Скупштини Уједињених нација 9

Слободан ЗЕЧЕВИЋ

Однос према федералној идеји о Унији европских држава 20

ИНСТИТУЦИЈЕ

Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ

“BREXIT” – повлачење Велике Британије из Европске уније 30

Дарко ГОЛИЋ

Уставни оквир односа државе и цркава и верских заједница 43

ЗАКОНОДАВСТВО

Жарко РАДИЋ

Минимална правила о праву на правну помоћ за осумњичена,
оптужена и тражена лица у праву Европске уније 63

Филип МИРИЋ, Бојана ГОЛУБОВИЋ

Истанбулска конвенција као механизам
за сузбијање насиља над женама и насиља у породици 88

Александра ПОПОВИЋ

Равноправност полова у радном праву Европске уније
и Републике Србије 102

Драган ЈОВАШЕВИЋ
Нова порнографска кривична дела у праву Републике Србије
и европски стандарди 124

Јелена МАТИЈАШЕВИЋ ОБРАДОВИЋ, Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ
Злоупотребе рачунарских мрежа у циљу ширења
интернет педофилије и пласирања порнографских садржаја 143

Милена ТРГОВЧЕВИЋ ПРОКИЋ
Нове тенденције у ванпарничном поступку 156

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

Татјана ЈОВАНИЋ
Нормативни оквир планирања економских политика
Европске уније и утицај на Србију 172

Бојан ЈОВАНОВИЋ, Спасенија ОЖЕГОВИЋ, Драгана ШАРАЦ
Развој тржишта поштанских услуга у функцији развоја глобалног
процеса либерализације 191

Самир МАНИЋ
Објективна одговорност за штету од производа с недостатком 201

Ђорђе ПАВЛОВИЋ
Цена из уговора у међународној продаји 224

ФИНАНСИЈЕ

Милица СТОЈКОВИЋ, Виолета ЈЕРЕМИЈЕВ
Значај спровођења Базелских стандарда у банкарском сектору
Републике Србије 237

Јелена СТОЈИЉКОВИЋ
Слободно кретање капитала у Европској унији 255

Ђушко ДИМИТРИЈЕВИЋ, Иван ДУЈИЋ
Уредба о прелазним аранжманима за билатералне инвестиционе
споразуме између држава чланица ЕУ и трећих држава 266

Дијана САВИЋ БОЖИЋ
Стечајни поступак у Републици Србији у контексту начела
европске конвенције о стечају 273

ЖИВОТНА СРЕДИНА

Драгољуб ТОДИЋ

Начела међународног права животне средине и ЕУ интеграције
Републике Србије 285

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

Невена СТАНКОВИЋ

Место поглавља 31 у преговорима о приступању
Републике Србије Европској унији 301

Милан КЛИСАРИЋ, Здравко СКАКАВАЦ

Савремени стратешки развој јавне безбедности
у Републици Србији 315

Далибор КЕКИЋ, Дане СУБОШИЋ, Милош МИЛЕНКОВИЋ

Регулисање сектора приватне безбедности у Европској унији 345

Јелена ЛОПИЧИЋ ЈАНЧИЋ

Савремена мигрантска криза и Европа 354

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

*Маријана ДУКИЋ-МИЈАТОВИЋ, Жељко ВОЈИНОВИЋ,
Александра ЛУКИЋ*

Социјално осигурање грађана у Европској унији и у Србији 368

Иван ЈОКСИЋ, Милорад МАТИЋ, Горан МИЛОЈЕВИЋ

Васпитне препоруке у Републици Српској 385

ОБРАЗОВНА ПОЛИТИКА

Лидија БЕКО, Вера ОШМЈАНСКИ

Промовисање преносивих вештина у образовној политици ЕУ 399

ЉУДСКА ПРАВА

Маја СУБОТИН, Драган ПАШИЋ

Права детета на заштиту од насиља у Европској унији
– стање у Републици Србији 410

СУДСКА ПРАКСА

Андрејана БАКРАЧЕВИЋ

Прихватљивост индивидуалних представки пред Европским судом
за људска права – актуелни проблеми и нове тенденције 429

Наташа НИКОЛИЋ, Небојша ЈЕРИНИЋ

Судија за извршење кривичних санкција у законодавству
Републике Србије и пракси Европског суда за људска права 444

Ана КНЕЖЕВИЋ БОЈОВИЋ, Оливера ПУРИЋ

Европска начела правосудне обуке:
постављање стандарда стручности 459

ПРИЛОЗИ

Часописи Европске уније доступни на Интернету 473

Адресе институција Европске уније 477

Европа на Интернету 480

Центар за европску документацију
Института за међународну политику и привреду 487

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: 061.1EU:341.123.042
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 61-62, стр. 9–19
Изворни научни рад

ПОСМАТРАЧКИ СТАТУС ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ГЕНЕРАЛНОЈ СКУПШТИНИ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА

Јелица ГОРДАНИЋ, М.А.¹

Abstract: Having in mind changes made by the Lisbon Treaty in 2009, the European Union has been committed to changing its observer status to the General Assembly of the United Nations. Following an unsuccessful attempt in 2010, the European Union gained additional rights within its observer status to the UN General Assembly in 2011. The paper analyzes benefits of the improved observer status of the European Union in the UN General Assembly, the EU priorities at the UN General Assembly and practical effects of the improved observer status of the European Union in the General Assembly of the United Nations.

Key words: Lisbon Treaty, European Union, General Assembly, United Nations, observer status, priorities

1) СТАТУС ПОСМАТРАЧА У ГЕНЕРАЛНОЈ СКУПШТИНИ УН

У оквиру Генералне скупштине Уједињених нација поједини ентитети или државе могу имати посматрачки статус. Посматраче у Генералној скупштини можемо поделити на четири групе: државе које нису чланице Уједињених

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: jelica@diplomacy.bg.ac.rs. Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, Министарства науке и просвете Владе Републике Србије. Евиденциони број пројекта: 179029.

нација (нпр. Света столица, Швајцарска до 2002. године); ослободилачки покрети; међувладине организације (нпр. Европска унија, Организација афричког јединства – данашња Афричка унија) и специјализоване агенције.² Историјски посматрано, статус посматрача у Генералној скупштини УН заснован је на искуству САД у Друштву народа, које су путем конзулата у Женеви пратиле догађања у оквиру ове организације. Статус посматрача у оквиру Уједињених нација појавио се већ на оснивачкој конференцији у Сан Франциску, захтевима Италије и Данске да у овом својству присуствују конференцији. За коначни настанак статуса посматрача у оквиру Генералне скупштине УН важна су три догађаја – успостављање сталних мисија држава чланица при Организацији, случај Швајцарске као војно неутралне државе и (принудне) околности непримања држава у пуноправно чланство у Уједињеним нацијама услед неслагања великих сила у периоду Хладног рата.³

Посматрачки статус у Генералној скупштини УН са собом доноси бројне предности. Особље посматрачке мисије има одређени дипломатски имунитет, укључено је у Плаву књигу дипломатског особља Уједињених нација; може присуствовати састанцима регионалних група и учествовати у раду органа Уједињених нација; може одржавати формалне или неформалне састанке са генералним секретаром и имати приступ документацији Уједињених нација путем Секретаријата. Овај статус омогућава државама или ентитетима који немају својство државе да активно учествују на сцени на којој се расправља и одлучује о међународним односима и најважнијим светским питањима. Посматрачи су ограничени у оквиру одређених процедуралних питања. Посматрач може упутити циркуларну изјаву државама чланицама у овом облику само у два случаја – када посматрач коментарише одређену тачку агенде која је директно везана за интересе његовог ентитета или државе; или када државе чланице или органи Уједињених нација захтевају циркуларну изјаву посматрача у форми документа. Још један недостатак који посматрача разликује од сталног члана Уједињених нација јесте неучествовање у изради резолуција, одсуство права гласа, и немогућност кандидовања и избора за функције у оквиру система Уједињених нација.⁴ Статус посматрача се стиче резолуцијом Генералне скупштине.⁵ Повеља Уједињених нација не садржи одредбе о правима и

² Jean-Marie Henckaerts, „*The International Status of Taiwan in the New World Order: Legal And Political Considerations*“, Kluwer Law International, 1996. p. 107.

³ Детаљније код: А. Glenn Mower, Jr, „Observer Countries: Quasi Members of the United Nations“, *International Organization*, Vol. 20, No. 2, Spring, 1966, pp. 266-283, p. 271.

⁴ Детаљније код: *Ibid.*, стр. 267-270.

⁵ Неопходно је напоменути да је један део садашњих држава чланица „принудно“ имао стаус посматрача услед хладноратовских конфронтација у погледу пријема у чланство или услед политичких разлога нпр. у случају Јужне и Северне Кореје. Главна вредност посматрачког

обавезама посматрача. Посматрачи имају ограничене могућности учествовања у дебатама и немају право гласа.⁶ Тренутно, у заседањима и раду Генералне скупштине учествује 98 посматрача.⁷ Од држава, посматрачки статус имају Света столица и Палестина. У раду Генералне скупштине учествује и велики број међународних организација – Афричка унија, Европска унија, Арапска лига, Карипска заједница и многе друге. Резолуцијом Генералне скупштине 3208 (XXIX) 11. октобра 1974. године Европска заједница је стекла својство посматрача у Генералној скупштини Уједињених нација.⁸

2) ЛИСАБОНСКИ СПОРАЗУМ И ПОЧЕТАК ИНИЦИЈАТИВЕ О ПРОШИРЕЊУ ПОСМАТРАЧКОГ СТАТУСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ГЕНЕРАЛНОЈ СКУПШТИНИ УН

Лисабонски споразум (ступио на снагу 1. децембра 2009. године), допринео је да наступ Европске уније на спољнополитичком плану делује јединственије. Лисабонски споразум уводи и две нове функције – функцију Председника Европског Савета и функцију Високог представника Европске уније за заједничку спољну и безбедносну политику. Са променама насталим Лисабонским споразумом у оквиру Европске уније јавиле су се и идеје о побољшању посматрачког статуса у оквиру Генералне скупштине Уједињених нација. Једна од главних иницијатора ове идеје, Кетрин Ештон, Висока представница Европске уније за заједничку спољну и безбедносну политику, сматра да би побољшање посматрачког статуса Европске уније „омогућило представницима Европске уније да представљају и унапреде положај Европске уније у Уједињеним нацијама...“⁹ У саопштењу упућеном генералном секретару

статуса у овим случајевима била је „могућност да државе унапреде захтеве за чланство и да се припреме за чланство у Уједињеним нацијама.“ Connie L. McNeely, „*Constructing the Nation-state: International Organization and Prescriptive Action*“, Greenwood Press, London, 1995, p. 44.

⁶ Vaughne Miller, *The European Union and the United Nations*, 20 May 2011, House of Commons Library. Интернет: <file:///C:/Users/Jelica/Downloads/SN05975.pdf> 17/08/2017.

⁷ General Assembly. List of non-Member States, entities and organizations having received a standing invitation to participate as observers in the sessions and the work of the. Seventy-first session, 12 January 2017. Интернет: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/INF/71/512/03/2017.

⁸ UN General Assembly Resolution 3208 (XXIX) of 11 October 1974. Интернет: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/738/10/IMG/NR073810.pdf?OpenElement> 17/08/2017.

⁹ Jan Wouters and Jed Odermatt, Thomas Ramopoulos, “The Status Of The European Union at the United Nations after the General Assembly Resolution Of 3 May 2011”, Leuven Centre for Global Governance Studies, July 2011, p. 2. Интернет: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/opinions/opinions10_wouters_odermatt_ramopoulos.pdf 17/08/2017.

Бан Ки Муну, поводом помоћи Европске уније Пакистану услед поплава у овој држави у августу 2010. године, Ештонова је навела да би Европска унија истакла поруку подршке у Генералној скупштини Уједињених нација. Међутим, услед чињенице да „одговарајућа права држања говора у Генералној скупштини не постоје за Европску унију“ Висока представница ЕУ је изразила жељу да „ова препрека буде превазиђена што је пре могуће“.¹⁰ Високи званичници Европске уније изразили су потврдан став по овом питању и истакли да је „од суштинске важности да улога Европске уније у промовисању развоја и просперитета буде адекватно заступљена у Генералној скупштини“.¹¹

3) НЕУСПЕХ ПОБОЉШАЊА ПОСМАТРАЧКОГ СТАТУСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 2010. ГОДИНЕ

Током 2010. године започињу интензивнији напори Европске уније за побољшање посматрачког статуса у Генералној скупштини УН. Ово је, очекивано, изазвало незадовољство других регионалних организација попут Арапске лиге и Карипске заједнице. Поред тога, чак и неке државе чланице Европске уније, на првом месту Француска и Велика Британија као сталне чланице Савета безбедности, нису биле у потпуности сагласне са идејама о побољшању посматрачког статуса Уније, сматрајући да ће на тај начин изгубити утицај у оквиру Уједињених нација. Први корак ка побољшању посматрачког статуса Европске уније при Генералној скупштини УН представља нацрт резолуције ГС /64/L.67 о учешћу Европске уније у раду Уједињених нација. Нацрт наводи да у случајевима када „организација за регионалне интеграције развије заједничку екстерну политику и успостави трајне структуре за њихово заступање и спровођење, Генерална скупштина може имати ефективну корист од учешћа представника организације који ће говорити на њеним заседањима у име организације и држава чланица организације“. Нацрт објашњава и потребу за побољшаним статусом Европске уније у Генералној скупштини УН наводећи да је „ступањем на снагу Лисабонског споразума, 1. децембра 2009. године Европска унија доживела промене институционалног система, посебно у погледу екстерне репрезентације“.¹² Нацртом резолуције се наводи да „представници Европске уније, за потребе ефективног учешћа у заседањима и раду Генералне скупштине, укључујући генералну дебату, комитете и радне групе, међународне састанке и конференције одржане под покровитељством

¹⁰ Vaughne Miller, *The European Union and the United Nations*, op. cit., стр. 3.

¹¹ Ibid.

¹² General Assembly, A/64/L.67, draft resolution Participation of the European Union in the work of the United Nations 31 August 2010. Интернет: <http://undocs.org/A/64/L.67 20/08/2017>.

Генералне скупштине, као и конференције Уједињених нација, са циљем представљања ставова Европске уније, буду позвани да говоре у адекватном временском року слично успостављеној пракси која важи за представнике главних група; имају право дистрибуирања докумената, сачињавања предлога и подношења амандмана, али без права оспоравања одлука председавајућег; добију право на одговор као и одговарајући распоред седења неопходан за вршење поменутих радњи. Европска унија неће имати право гласа и предлагања кандидата у оквиру Генералне скупштине УН.¹³ Побољшање положаја Европске уније у Генералној скупштини УН, формулисано на овај начин, изазвало је забринутост многих држава чланица Уједињених нација. Делегација Зимбабвеа је сматрала да Европска унија „на овај начин покушава да поткопа Уједињене нације, стварајући нову категорију посматрача“.¹⁴ Суринам, у име Карипске заједнице, изнео је став према коме измењен статус Европске уније као посматрача може негативно утицати на постојећи систем гласања у Генералној скупштини УН „једна држава – један глас“, као и на методе рада и интеракцију између чланова Уједињених нација. Средином септембра 2010. године, предлог Европске уније о побољшању статуса у оквиру УН одложен је гласовима 76 „за“ и 71 „против“. Карипске, афричке и пацифичке државе гласале су за одлагање побољшања статуса ЕУ. Оваква реакција једног дела држава чланица Уједињених нација се могла очекивати, јер у вишедеценијској пракси светске организације није било захтева за промену и побољшање статуса посматрача од стране једне регионалне организације. Променом статуса Европске уније ствара се преседан у пракси Уједињених нација, и настају одређене повластице за Европску унију које немају остале међународне организације које имају својство посматрача. Међутим, истицање захтева Европске уније навело је и остале међународне организације да почну посматрати идеје о сопственом побољшању статуса посматрача. За неуспех у погледу побољшања посматрачког статуса ЕУ 2010. године теоретичари и медији су кривили недовољне дипломатске напоре ЕУ, као и отпор великог броја држава чланица. У првој половини 2011. године дипломатија Европске уније учинила је велике напоре како би изменила текст резолуције о побољшању положаја у Уједињеним нацијама. Осам месеци су вођени преговори са државама чланицама Уједињених нација и представницима регионалних група у погледу проналаска компромисног текста резолуције.

¹³ Ibid.

¹⁴ Vaughne Miller, *The European Union and the United Nations*, op. cit., p. 6.

4) ПОБОЉШАЊЕ ПОСМАТРАЧКОГ СТАТУСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ГЕНЕРАЛНОЈ СКУПШТИНИ УН 2011. ГОДИНЕ

Резолуцијом Генералне скупштине 65/276 о учествовању Европске уније у раду Уједињених нација долази до жељене промене и побољшања статуса посматрача у оквиру Генералне скупштине УН. Наведена резолуција потврђује Генералну скупштину као међувладино тело чије је чланство доступно само државама чланицама Уједињених нација. Имајући у виду модалитете учешћа држава и ентитета у својству посматрача у Генералној скупштини, анексом резолуције се „усвајају промене у погледу учешћа Европске уније у својству посматрача у раду и заседањима Генералне скупштине, њених комитета и радних група, као и на међународним састанцима и конференцијама које се одржавају под покровитељством Генералне скупштине“.¹⁵ Резолуција омогућава представницима Европске уније, са циљем представљања ставова Уније и њених држава чланица: уписивање на списак говорника међу представницима главних група, са правом интервенције; учествовање у генералној дебати Генералне скупштине, у складу са редоследом првенства, утврђеном у пракси за посматраче; комуникацију у погледу рада и заседања Генералне скупштине и заседања и рада свих међународних састанака и конференција које се одржавају под покровитељством Генералне скупштине и конференција Уједињених нација, директно и без посредника; усмено презентовање предлога и амандмана по договору држава чланица Уније – о тим предлозима и амандманима ће се гласати само на предлог државе чланице; право на одговор у складу са ставовима Европске уније према одлуци председавајућег. Право на одговор се ограничава на једну интервенцију по ставки. Према резолуцији, представници Европске уније заузимају место у Скупштини у делу предвиђеном за посматраче.¹⁶ Резолуција је усвојена са 180 гласова „за“. Негативних гласова није било. Сирија и Зимбабве су се уздржали од гласања, док од стране 10 држава чланица Уједињених нација глас није био забележен. Усвојена резолуција се у великој мери разликује од нацрта неусвојене резолуције из 2010. године. Пре свега, из резолуције ГС 65/276 изостављене су све референце које се односе на Лисабонски споразум, као и референце у погледу погодности регионалних интеграција и односа Европске уније и Уједињених нација. Усвојена резолуција не даје на први поглед одговор на питање: Због чега је Европској унији неопходан побољшан и унапређен статус посматрача у оквиру Генералне скупштине Уједињених нација? Према

¹⁵ Resolution adopted by the General Assembly on 3 May 2011 65/276. Participation of the European Union in the work of the United Nations. Интернет: <http://undocs.org/A/RES/65/276> 23/08/2017.

¹⁶ Ibid., анекс.

неким ставовима, оваквим решењем је „европски предлог у потпуности де-европеизован“ и „мањи од онога што је неопходно за Европску унију након Лисабонског споразума како би имала својство глобалног актера у оквиру Генералне скупштине УН“.¹⁷ Према одредбама анекса резолуције ГС 65/276 Европска унија је добила право да се упише на списак говорника заједно са представницима главних група. Према пракси Генералне скупштине, председник ГС је задужен да сачини листу говорника по утврђеном реду. Како би што боље искористила право предвиђено резолуцијом, у пракси делегати ЕУ морају преговарати са Канцеларијом председника ГС, како би обезбедили место међу првима на листи говорника. Замерке и незадовољства постоје и у погледу права на одговор, које се реализује по одлуци председавајућег и које је ограничено на један одговор по ставци. У случају произвољне одлуке председавајућег, Европска унија нема механизме у Генералној скупштини путем којих би оспорила ову одлуку.¹⁸ Критичари резолуције ГС 65/276 усмено презентовање предлога и амандмана по договору држава чланица Уније сматрају као недовољно и „противно слову и духу Лисабонског споразума (...) добровољно условљавање капацитета да се изразе ставови у Генералној скупштини УН“.¹⁹ У погледу права да се о предлозима и амандманима гласа на захтев државе чланице влада мишљење да ово решење у највећој мери одговара државама чланицама које се противе заступању Уније у међународним форумима и организацијама. Од 2011. године председник Европског Савета се обраћа Генералној скупштини у име свих држава чланица Европске уније.²⁰

5) ПРИОРИТЕТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРИ ГЕНЕРАЛНОЈ СКУПШТИНИ УН

Од 2011. године, када је дошло до побољшања посматрачког статуса, Европска унија саставља листу приоритетних области које заступа пред Генералном скупштином Уједињених нација. Приоритетне области се одређују у складу са најактуелнијим светским питањима и агендом Уједињених нација. Европски Савет је 17. јула 2017. године усвојио „Приоритете ЕУ за Уједињене нације и 72. заседање Генералне скупштине Уједињених нација (септембар

¹⁷ Jan Wouters and Jed Odermatt, Thomas Ramopoulos, THE STATUS OF THE EUROPEAN UNION AT THE UNITED NATIONS AFTER THE GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION OF 3 MAY 2011, op. cit., стр. 3.

¹⁸ Детаљније видети код: Ibid.

¹⁹ Ibid., стр. 4.

²⁰ European Council. Council of the European Union. EU at the UN General Assembly. Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/unga/10/09/2017>.

2017. – септембар 2018)“.²¹ Имајући у виду „Глобалну стратегију спољне и безбедносне политике ЕУ“, као и циљеве новог генералног секретара УН Антонија Гутереша – превенцију сукоба, одрживи развој и реформу управљања, „Европска унија ће се за време 72. редовног заседања Генералне скупштине Уједињених нација фокусирати на следећа међусобно повезана питања и приоритете одређене у три основне области: 1. јаче глобално управљање; 2. мир и превенција сукоба; 3. одржива агенда за трансформацију. У све три основне области су укључена питања родне равноправности, оснаживања жена и права жена, као и питања мира и безбедности“.²² У оквиру прве основне и приоритетне области – јачања глобалног управљања – циљеви Европске уније се поклапају са циљевима Уједињених нација у погледу одржавања, јачања и реформисања Уједињених нација и правила светског поретка. У оквиру ове приоритетне области Европска унија се залаже за подршку Агенди 2030, реформисање Савета безбедности и ревитализацију рада Генералне скупштине УН. Подршка генералном секретару УН у погледу његових реформских предлога се наводи као један од кључних изазова.²³ Друга приоритетна област – мир и превенција сукоба – исказује повезаност ЕУ Глобалне стратегије и напора Уједињених нација у погледу превенције сукоба. Европска унија подржава напоре Уједињених нација у погледу борбе против тероризма и насилног екстремизма. У погледу одговора на кризе Европска унија ће, подржавајући напоре Уједињених нација, наставити своје напоре у погледу проналаaska адекватних решења за случајеве Сирије, Либије, Блискоисточног мировног процеса, Украјине, Јемена, као и Малија, Судана, Сомалије и Демократске Републике Конго. У погледу разоружања и регулисања наоружања ЕУ ће наставити да развија политику о примени свих мултилатералних споразума који се баве питањима разоружања.²⁴ Трећа приоритетна област – агенда за трансформацију – представља циљеве којима тежи Европска унија у наредном периоду – партнерством са Африком, развоју људских права, демократије и владавине права, хуманитарних принципа и поштовања правила међународног хуманитарног права, као и циљева постављених Агендом 2030 за одрживи развој. У погледу миграната и избеглица Европска унија ће у наредном периоду наставити своју политику по овом питању, уз залагање за примену Њујоршке декларације о избеглицама и мигрантима. У погледу климатских промена, Европска унија ће се током 72. заседања Генералне скупштине УН залагати за примену Париског споразума

²¹ Council of the European Union. Brussels, 17 July 2017. EU priorities at the United Nations and the 72nd United Nations General Assembly (September 2017 - September 2018).

²² Ibid., стр. 4.

²³ Ibid., стр. 5-6.

²⁴ Ibid., стр. 6-12.

из 2015. године и пружиће неопходну подршку Уједињеним нацијама у погледу одређивања и спречавања безбедносних ризика везаних за климатске промене.²⁵ Приоритетне области Европске уније са претходних заседања Генералне скупштине обухватале су питања одржавања мира, праведнијег и хуманијег света, агенду за промене; безбеднији свет, наша заједничка будућност, мултилатерализам; развој мира, демократије и људских права, јачање и подршка реформи Уједињених нација, јачање међународног хуманитарног система.²⁶

6) ЗНАЧАЈ ПОБОЉШАЊА ПОСМАТРАЧКОГ СТАТУСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРИ ГЕНЕРАЛНОЈ СКУПШТИНИ УН

Побољшањем посматрачког статуса у оквиру Генералне скупштине, и добијањем одређеног броја привилегија које немају остале међувладине организације, Европска унија је остварила одређени преседан у пракси Уједињених нација. Побољшани статус Европске уније је можда и очекиван, имајући у виду специфичну правну природу ове организације. Променама које је са собом донео Лисабонски споразум 2009. године Европска унија тежи ка јединственијој екстерној политици. Истовремено, све државе чланице Европске уније су уједно и чланице Уједињених нација. Међутим, током година функционисања Уједињених нација и рада Генералне скупштине, примећена су одређена одступања и неслагања држава чланица Европске уније у погледу неких врло важних питања. Чланице Европске уније се нису слагале око једног броја безбедносних питања и питања регулисања разоружања и нуклеарног оружја. Кипар и Малта су имали другачије ставове у погледу Блискоисточног питања, а Француска и Велика Британија, као сталне чланице Савета безбедности, су често у Генералној скупштини Уједињених нација гласале другачије у односу на остале државе Уније.²⁷ Лисабонски споразум и побољшани посматрачки статус у Генералној скупштини Уједињених нација представља прилику да Европска унија оствари јединство свих својих држава

²⁵ Ibid., стр. 13-17.

²⁶ Council of the European Union. Brussels, 18 July 2016. EU priorities at the United Nations and the 71st United Nations General Assembly (September 2016 – September 2017). Интернет: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11201-2016-INIT/en/pdf>; European Union Delegation to the United Nations. EU Priorities for the 70th UN General Assembly. Интернет: <http://eu-un.europa.eu/eu-priorities-for-the-70th-un-general-assembly-2/>; European Union Delegation to the United Nations. EU Priorities for the UN General Assembly 69th General Assembly. Интернет: <http://eu-un.europa.eu/eu-priorities-for-the-un-general-assembly-69th-general-assembly/> 11/09/2017.

²⁷ Детаљније видети код: Paul Luif, *EU cohesion in the UN General Assembly*, European Union Institute for Security Studies 2003. стр. 51-52.

чланица у погледу важних међународних питања. Приликом гласања у Генералној скупштини, 28 држава чланица Европске уније може дати значајну подршку неком питању. Имајући у виду да одлуке Генералне скупштине Уједињених нација немају својство правне обавезности, може се очекивати да ће Европска унија искористити свој повлашћен статус при УН за истицање њој значајних питања и различитим техникама усвајања резолуција и мењања језика резолуција на дужи рок утицати на решавање и развој тих питања.²⁸ Европска унија активно учествује у комисијама и *ad hoc* радним групама посвећеним реформисању система Уједињених нација.

7) ИЗВОРИ

Council of the European Union. Brussels, 17 July 2017. EU priorities at the United Nations and the 72nd United Nations General Assembly (September 2017 – September 2018).

Council of the European Union. Brussels, 18 July 2016. EU priorities at the United Nations and the 71st United Nations General Assembly (September 2016 – September 2017). Интернет: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11201-2016-INIT/en/pdf>

European Council. Council of the European Union. EU at the UN General Assembly. Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/unga/>

European Union Delegation to the United Nations. . EU Priorities for the 70th UN General Assembly. Интернет: <http://eu-un.europa.eu/eu-priorities-for-the-70th-un-general-assembly-2/>

European Union Delegation to the United Nations. EU Priorities for the UN General Assembly 69th General Assembly. Интернет: <http://eu-un.europa.eu/eu-priorities-for-the-un-general-assembly-69th-general-assembly/>

General Assembly. List of non-Member States, entities and organizations having received a standing invitation to participate as observers in the sessions and the work of the. Seventy-first session, 12 January 2017. Интернет: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/INF/71/5

General Assembly. A/64/L.67. Draft resolution Participation of the European Union in the work of the United Nations 31 August 2010. Интернет: <http://undocs.org/A/64/L.67>

Glenn Mower, Jr, A., „Observer Countries: Quasi Members of the United Nations“, *International Organization*, Vol. 20, No. 2, Spring, 1966.

²⁸ О овом питању детаљније видети код: Diana Panke, “The UNGA – a talking shop? Exploring rationales for the repetition of resolutions in subsequent negotiations”, *Cambridge Review of International Affairs*, 2014, Vol. 27, No. 3, стр. 442-458.

- Henckaerts, Jean-Marie, „*The International Status of Taiwan in the New World Order: Legal And Political Considerations*“, Kluwer Law International, 1996.
- Luif, Paul, *EU cohesion in the UN General Assembly*, European Union Institute for Security Studies 2003.
- McNeely, Connie L., „*Constructing the Nation-state: International Organization and Prescriptive Action*“, Greenwood Press, London, 1995.
- Miller, Vaughne, The European Union and the United Nations, 20 May 2011, House of Commons Library. Internet: file:///C:/Users/Jelica/Downloads/SN05975.pdf 17/08/2017.
- Panke, Diana, „The UNGA – a talking shop? Exploring rationales for the repetition of resolutions in subsequent negotiations“, *Cambridge Review of International Affairs*, 2014, Vol. 27, No. 3.
- UN General Assembly Resolution 3208 (XXIX) of 11 October 1974. Интернет: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/738/10/IMG/NR073810.pdf?OpenElement>
- UN General Assembly. 3 May 2011. 65/276. Participation of the European Union in the work of the United Nations. Интернет: <http://undocs.org/A/RES/65/276>
- Wouters, Jan, Odermatt, Jed, Ramopoulos, Thomas, The Status of The European Union at the United Nations after the General Assembly Resolution Of 3 May 2011, Leuven Centre for Global Governance Studies, July 2011, Интернет: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/opinions/opinions10_wouters_oder matt_ramopoulos.pdf

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Добијањем „повлашћенијер“ статуса у Генералној скупштини Уједињених нација, Европска унија је показала посебност своје правне природе. Република Србија није још увек чланица Европске уније, али захваљујући побољшању посматрачког статуса Уније у Генералној скупштини Србија може пратити најновије тенденције у пракси Европске уније и приоритетна питања за која се Европска унија залаже. Поред тога, повлашћени статус Европске уније се „прелива“ и на комисије, конференције и *ad hoc* групе које функционишу у оквиру Уједињених нација. На овај начин Србија може пратити и ставове Европске уније у погледу реформисања институционалног система Уједињених нација и посебно тенденција у погледу реформисања и ревитализације Савета безбедности, Генералне скупштине, Економског и социјалног савета и Секретаријата.

УДК: 342.24

341.217(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 20-29

Изворни научни рад

ОДНОС ПРЕМА ФЕДЕРАЛНОЈ ИДЕЈИ О УНИЈИ ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ¹

Abstract: The attitude of the Serbian intelligentsia and the political elite towards the idea of the European Union as the embryo of a supranational European federal state has largely determined the position of Serbia in contemporary Europe and the world. Prior to the Second World War, the Yugoslav State and Serbian Intelligence fully supported the French initiative to create a European Union with federal characteristics as a defence against war and rising fascism. In the aftermath of the Second World War, Socialist Yugoslavia gradually built a non-aligned position in relation to military and political blocs that distanced itself from contemporary social trends in Western Europe. The process of European integration in domestic scientific circles was viewed with scepticism as a kind of novelty without foundation and future. The underestimating and disputing of the importance of the European Union has contributed to the disorientation of the political decision-makers in Serbia. The alternative directions of Serbian foreign policy have materially and educationally harmed the generations of Serbs, especially young people because it artificially isolated them from the natural economic and cultural environment. Previously mentioned contributed to the territorial, economic and political weakness of Serbia and diminished its influence and prestige in the region as well as in the world.

Key words: The European Union, Serbia, federalism, supranational state, European integration, foreign policy, intelligentsia, political elite

1) УВОД

Европска унија ће да се распадне онда када Србија буде напokon спремна да јој приступи! Да ли је реч само о шали са београдских улица или се ради о нечијем неиспуњеном идеолошком сну? Зашто Србија попут многих других до данас није била у стању да уђе у Европску унију? Одговор на претходно изнето

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

отвара питање односа српске интелигенције и државе према политичкој идеји о стварању Европске уније. Срби су везани за Русију као заштитника словенског, православног становништва на Балкану. Без политичке, а некад и војне, подршке Русије питање је да ли би настала и опстала модерна српска држава, те се ова последња традиционално ослања на ону прву. И данас Србима често не преостаје ништа друго него да траже заштиту Русије пред опасношћу од западних иницијатива за коначним формално-правним одвајањем Косова од Србије или укидањем Републике Српске, што би довело до новог егзодуса српског народа ка матици. С друге стране, исти тај народ који због лошег економског стања и бесперспективности напушта своју и државе у региону по правилу одлази да живи и ради на Запад, то јест у Европску унију, Сједињене Америчке Државе, Канаду или Аустралију.

Русија је највећа држава на свету чија територија се простире како на европском, тако и на азијском континенту. Да би контролисали толики простор Руси су изграђивали ауторитарне владарске системе на челу са царем, генералним секретаром партије или председником, а утемељене на догми православне вере или идеологији комунизма. Српски народ није љубитељ ауторитарних владара, ма колико се они напредним представљали, о чему сведоче преврати и политичка убиства од Карађорђа и Кнеза Михајла, па све до Зорана Ђинђића. Изузетак је југословенски период када су зарад одржања југословенске државе Срби привремено пристајали на диктатуру Краља Александра Карађорђевића или Јосипа Броза Тита. Срби воле Русију, али су народ који живи на тлу Европе те су им ближа политичка и економска решења која у њој владају. Ипак, чудно је то што се рационално опредељују да раде и живе или да шаљу децу на студије у Европску унију, али их нешто ирационално спречава да у њу уђу и изграде европски економски и правни модел код своје куће. Однос српске интелигенције и политичке елите према идеји Европске уније као ембриона наднационалне европске федералне државе, умногоме је одредио положај Србије у савременој Европи и свету.

2) СРПСКА ИНТЕЛИГЕНЦИЈА ПРЕ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА БИЛА ЈЕ МЕЂУ ИНИЦИЈАТОРИМА СТВАРАЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Српска интелигенција је почетком XX века била претежно школована у великим универзитетским центрима западне Европе, то јест у Бечу, Паризу, Берлину, Женеви или Лондону. Стога су српски интелектуалци и политичари били оспособљени да прате ондашње европске токове и да створе националну, а модерну и демократску државу. Говорило се о томе како је Србија, онда када је могло и требало да се бира, мудрог спољном политиком изабрала своје савезнике. Срби су се ослањали каткад на Русију или Аустрију у XIX, и на Француску, Велику Британију и Сједињене Америчке Државе у XX веку, те су

успели да остваре своје стратешке циљеве. Резултат Првог светског рата, колико трагичан због милионских људских жртава, био је за српски народ тријумфалан. Не само да су се 1918. године сви Срби ујединили у једну државу, већ је Србија као пијемонт ослободила и окупила око себе све јужнословенске народе. Српска држава, која је прерасла у југословенску, од Душановог царства никада није била већа. За Србију је и данас борба и победа у I светском рату извор националног поноса. Српска, а и југословенска држава биле су засноване на начелима демократије, вишепартијског система, парламентаризма, слободе медија, владавине права и тржишној привреди. На почетку XX века Србија је била међу најмодернијим и најнапреднијим државама у Европи. За државе западне Европе, како оне победничке попут Француске, тако и за губитнике као што су Немачка и Аустрија, I светски рат пре је био одраз погрешне процене политичара и национална катастрофа. У том првом индустријском рату човечанства употребом масовних средстава уништења угашени су милиони људских живота. Један део преживелих војника био је физички или психички осакаћен, уништена је инфраструктура и индустрија, тако да су некад моћне европске државе кренуле путем привредне и политичке маргинализације на светском плану. Француска после великог рата није успела да на прави начин убере плодове своје победе јер је превише радила на томе да казни Немачку и наплати јој за сву штету и муке које је претрпела. Ипак, Французи су покушавали да артикулишу програм европског федералног повезивања који би обезбедио мирну будућност и економски развој. Излагање председника француске владе Аристида Бриана, 5. септембра 1929. године пред скупштином Друштва народа у Женеви, којим је позвао на успостављање *Сједињених Држава Европе* подстакао је на размишљање српске интелектуалце тог времена. Тако већ 1929. године Јован М. Јовановић у чланку „Уједињене Државе Европе“, објављеном у „Српском књижевном гласнику“, уочава циљеве европске интеграције,² указујући да се њоме тежи очувању мира, али и привредном развоју на континенту. Јовановић говори о царинским препрекама као сметњи економском напретку, као и о британским резервама према уступању суверенитета у области привреде. Живојин М. Перић, у чланку објављеном 1929. године у „Летопису Матице српске“,³ у оснивању *Савезне европске државе* види једину гаранцију за очување мира у Европи. Илија А.

² Збирка радова коју је приредио Маринко Вучинић под насловом „*Наши погледи на Европу – Српски интелектуалци о европским проблемима између два рата*“, Едиција студије, Службени гласник, Београд, 2013, стр. 40. Реч је о чланку Јована М. Јовановића, „Уједињене државе Европе“, Српски књижевни гласник, 1, 1929, књига XXVIII, број 5, стр. 351-361.

³ Збирка радова коју је приредио Маринко Вучинић под насловом „*Наши погледи на Европу – Српски интелектуалци о европским проблемима између два рата*“, Едиција студије, Службени гласник, Београд, 2013, стр. 50. Живојин Перић, „Европски државни савез“, Летопис Матице српске, књига 310, свеска 1, јануар 1929, стр. 69-93.

Пржић, у „Архиву за правне и друштвене науке“ 1930. године, коментарише меморандум француске владе упућен свим европским државама чланицама Друштва народа о организацији једног режима федералне Европске уније.⁴ Иначе, меморандум је послат на увид владама Совјетске Русије и Турске, као и другим ваневропским државама. Илија Пржић скреће пажњу да се у француском меморандуму подвлачи да би европска политичка сарадња требало да почива на идеји Уније, а не *јединства* која би била довољно гипка да поштује народну сувереност сваке државе, обезбеђујући свима предности колективне солидарности. Ова Европска унија требало би да ради на поступној царинској либерализацији, као и на ослобађању кретања робе, капитала и људи. У чланку Живојина М. Перића из 1931. године, објављеном у „Летопису Матице српске“ под насловом „Тешкоће политичког организовања Европе“, наглашава се да мир у Европи не може да се оствари применом међународног јавног права јер оно поштује државни суверенитет и нацију, а управо су ти фактори узрочници рата. Живојин Перић наглашава да једино Европска савезна држава са европским правом које садржи ефикасне санкције може да пацификује Европу, те стога критикује иницијативу Аристиде Бриана јер не иде довољно далеко у одузимању државног суверенитета. Иницијативу француске владе сматра прихватљивом само ако је реч о првој фази до европске федерације, с обзиром да због политичких разлога она не може да се установи одмах. Југословенска влада је пружила пуну подршку француској иницијативи о оснивању Европске уније. Министар спољних послова краљевине Југославије господин Маринковић, на седници друштва народа 15. септембра 1930. године, подржава идеју о Европској унији односно о стварању организације „за што тешњу привредну и политичку сарадњу међу европским државама, која би се доцније претворила у Унију европских земаља“.⁵ Нешто касније господин Боровић у чланку названом „Европска унија и Југославија“, у часопису „Живот и рад“ из 1932. године, подвлачи да је идеја Аристиде Бриана о Европској унији трачак наде да ће бити избегнути ратови у будућности, јер би следећи рат у Европи био страшнији и крвавији од оног претходног. Међутим, атентат на југословенског краља Александра 9. октобра 1934. године у Марсеју означио је крај снова о федералној Европи. Посета краља Александра, кога је у Марсеју дочекало на десетине хиљада људи и један је од најмасовнијих политичких

⁴ Збирка радова коју је приредио Маринко Вучинић под насловом „*Наши погледи на Европу – Српски интелектуалци о европским проблемима између два рата*“, Едиција студије, Службени гласник, Београд, 2013, стр. 61, Илија А. Пржић, „*Уједињене државе Европе*“, Архива за правне и друштвене науке, година XX, јули–август 1930, стр. 108-116.

⁵ Збирка радова коју је приредио Маринко Вучинић под насловом „*Наши погледи на Европу – Српски интелектуалци о европским проблемима између два рата*“, Едиција студије, Службени гласник, Београд, 2013, стр. 81, М. Боровић, *Европска унија и Југославија*, Живот и рад, свеска 58, Београд, 1932, стр. 84-89.

дочека у историји ове земље, за Француску је била стратешки важна у смислу заокруживања нацистичке Немачке и спречавања фашистичке Италије да уђе у отворен савез са овом првом. Ипак, на основама Хитлеровог национално-реваншистичког програма Немачка је већ 1939. године успела да изазове нови рат у Европи који прераста у светски сукоб. У априлу 1941. године нацистичка Немачка окупирала је Југославију и по угледу на саму себе створила фашистичку творевину Независну Државу Хрватску која ће извршити геноцид над српским народом.

3) ЈАЗ ИЗМЕЂУ ЕВРОПСКОГ ФЕДЕРАЛИЗМА И СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ СРБИЈЕ ПОСЛЕ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА

Европска унија је достигнуће без преседана јер почива на идеји мирног и добровољног уједињења држава заснованих на богатој националној историји и култури. До њега се дошло вишедеценијском мукотрпном политичком борбом. Два светска рата у XX веку, која су се претежно одвијала на тлу Европе, за европске државе и народе била су мучно наслеђе. Претходно поменуте биле су 1945. године економски и политички уништене и поставило се питање како се уздићи из ратног згаришта, односно, како пронаћи нови модел власти у Европи који би пре свега јемчио мир, а онда и економски развој. Решење је било у повратку на идеју стварања Европске федералне државе, налик оној која је већ постојала на северу Америке. Федерално устројство коначно је могло да угаси национализам у Европи, као узрочника мржње и рата и обезбеди привредни развој. У прилог интеграционим процесима у западној Европи ишла је и чињеница да се на супротној страни оформио комунистички блок држава на челу са Совјетским Савезом. Сједињене Америчке Државе као водећа сила демократског света желеле су да путем економског обједињавања ојачају своје разрушене европске савезнике и створе компактан блок према СССР-у, способан да одоли и победи комунизам. Поред тога, Американци су били свесни да уништене западноевропске привреде не могу да буду трговински партнер, односно купац америчких софистицираних производа. Да би се западноевропске државе брже обновили и развиле нужно је било да се сруше царинске и друге међусобне трговинске баријере. Претходни историјски осврт важан је за Србију из следећих разлога. Иако је европска интеграција подстакнута геостратешким интересима и новчаним средствима САД, па иако је данас Европска унија под америчким војним и политичким штитом не треба губити из вида следеће. Европски федерални идеализам присутан вековима после Другог светског рата сусрео се са америчким интересима и прагматизмом, што је омогућило да се спроведе у дело замисао о европској интеграцији. Уједињење ради постизања мира и привредног просперитета вишевековни је сан Европљана. У XVIII веку француски филозоф Сен Симон

(1760–1825), чији су радови утицали на Маркса и Прудона, сматрао је да европском државом под монархистичким обликом владавине треба да управља дводомни Европски парламент. У XIX веку италијански политичар Ђузепе Манцини (1805–1872) оснивањем организације „Млада Европа“ жели да допринесе миру и да развије осећање братства и солидарности између европских народа. Француски књижевник Виктор Иго (1802–1885) предвиђа да ће доћи до уједињења европских држава, те да ће ратови између Берлина, Париза, Беча и Торина бити немогући колико и између Бостона и Филаделфије. Потенцијални сукоби биће превазиђени отварањем тржишта, општим правом гласа и духовном толеранцијом. Даље, Иго сматра да ће два велика ентитета Сједињене Америчке Државе и Сједињене Државе Европе да развију индустријску, трговинску и културну размену. Француски филозоф Пјер Жозеф Прудон долази до закључка да је појава јаких националних држава у Европи узрочник ратова и развија теорију федерализма заснованог на комунама. Почетком XX века аустријски дипломата Куденов Каелгри у делу „Пан Европа“ предлаже да се оснује Европска федерација на коју би државе пренеле део суверенитета. Дакле, Европска унија је плод развоја политичке свести и воље људи који су живели и данас живе на европском континенту, односно резултат њиховог цивилизацијског, интелектуалног и моралног развоја.⁶ Политичари, интелектуалци и грађани Европске уније и поред критика на свој рачун поносни су на то достигнуће. Уместо да се убијају, да једни другима уништавају села, градове, мостове, путеве и фабрике грађани Уније живе у миру. Не чекајући у редовима они слободно прелазе границе, а младе генерације и не памте време када су постојали гранични прелази између појединих држава чланица. У данашњој Европској унији, и поред криза којима је погођена, постоји висок ниво животног стандарда који привлачи мигранте из Србије, али и из других делова света. Европска унија је водећа светска економска сила у којој постоји завидан ниво политичких слобода и толеранције. Социјалистичка Југославија је у периоду после Другог светског рата постепено изградила несврстан положај у односу на војне и политичке блокове који је удаљио од савремених друштвених токова у Западној Европи. Процес европске интеграције у домаћим научним круговима посматран је са скепсом као нека врста новотарије без утемељења и будућности. Део српске интелигенције и данас пред политичарима, просветним, научним и културним посленицима из Европске уније, без уравнотежене анализе, омоваловажава и оспорава процес европске интеграције занемарујући борбу својих предака да буду део цивилизоване Европе. Европска унија почива на темељима античке филозофије, права и науке, као и на хришћанској цивилизацији за коју Србију све веже. Није ли српска средњовековна држава наследила тековине Византије

⁶ Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L'Union européenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 1.

и Рима? Није ли српски песник опевао Бановић Страхињу јер је одбацио и поразио оријентално насилништво да би афирмисао европске вредности витештва, љубави и праштања? Није ли Карађорђе ослобађајући Србе уводио европско образовање и законодавство, а забрањивао зулум и право јачег? Историјски посматрано знаменити Срби никада се нису борили да буду ван Европе него у њој. Наша скорашња историјска искуства Европска унија својим постојањем жели грчевито да избегне. Јужнословенски народи опијени екстремним национализмом разрачунавали су се у крвавим ратовима путем етничког чишћења, рушењем и паљењем да би установили границе тамо где их није било, да би оборили производњу и животни стандард, да би прекинули културну сарадњу и међузависност која је постојала у Југославији, а која је све њене народе чинила духовно креативнијим и богатијим. Новостворене државе на рушевинама СФРЈ више не представљају никакву политичку снагу ни у европским, а камоли у светским оквирима, већ су постале *монета за поткусуривање*. У Србији се критички сагледава чланство суседа у Европској унији и НАТО-у, иако они који су кренули тим путем *пропасти* у пракси престижу Србију. Примера ради, нама суседне државе попут Мађарске и Бугарске дуго су по економском развоју биле иза југословенске државе, па и Србије као њене републике. Овај податак не чуди ако имамо у виду да су ове државе имале планску социјалистичку привреду све до рушења Берлинског зида 1989. године. Од 1991. године оба наша суседа улазе у процес европске интеграције. Мађарска је примљена у Европску унију 1. маја 2004, а Бугарска 1. децембра 2007. године. У 2015. години Мађарска са 9 милиона 830 хиљада становника је произвела роба и услуга, тј. имала бруто друштвени производ (БДП) од 120 милијарди и 600 милиона долара, док је Бугарска са 7 милиона и 200 хиљада становника достигла БДП од скоро 49 милијарди долара.⁷ Србија која је, наводно, мудро избегавала да се упусти у чланство у Европској унији у исто време је са нешто преко 7 милиона становника достигла БДП од свега 36 милијарди и 500 милиона долара. У 2015. години Србија је имала стопу незапослености од 19 одсто, у Мађарској је она износила 6,8 процената, а у Бугарској 9,2 одсто.⁸ На председничким изборима у Бугарској у октобру 2016. године није било ниједног кандидата који се залагао за излазак ове државе из Европске уније. Ови подаци указују да по националне интересе европских држава није штетно уставно и економско устројство Европске уније, већ евроскептицизам и изолационизам. Омаловажавање и оспоравање значаја Европске уније допринело је дезоријентисању доносиоца политичких одлука у Србији. Сервирала им се теза о њеној пропасти (до које није дошло за 65

⁷ Подаци Међународног монетарног фонда и Светске банке, Internet, <http://www.wikipedia.org>, 16.10.2016.

⁸ Интернет: <http://www.touteurope.eu>, 16.10.2016.

година њеног постојања) не би ли правилно одабрали алтернативне стратешке правце спољне политике. Ове алтернативе, материјално су и образовно угорзиле генерације Срба, нарочито младих јер су их вештачки изоловали од природног економског и културног окружења. Ширење теза о алтернативама процесу европске интеграције произвело је образовни, научни и културни изолационизам, промовисало је бесперспективност, онемогућило је правремене друштвене реформе и допринело томе да се од Србије ствара корумпирана држава у којој све наводно решава сила безакоња и организованог криминала.

4) ИЗВОРИ

- Alomar, Bruno, Daziano Sebastien, Lambert Thomas, Sorin Julien *Grandes questions europeennes*, 3 edition, SEDES, Paris, 2013.
- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2005.
- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, Paris, 2013.
- Boulouis, Jean, *Droit institutionnel de L' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995.
- Boulouis, Jean, Chevalier, Roger- Michel, *Les grands arrêts de la Cour de justice des Communautés*, Tome 1, Dalloz, 5 édition, Paris, 1991.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Clapie, Michel, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- Defarges, Moreau Philippe, *Les institutions européennes*, Arman Colin, 3 édition, Paris, 1998.
- Dimitrijević, Vojin, Stojanović, Radoslav, *Međunarodni odnosi*, Beograd, 1988.
- Dinh, Nguyen Quoc, Daillier, Patrick, Pellet, Alain, *Droit international public*, L.G.D.J., 3 edition, Paris, 1987.
- Dubouis, Louis, Gueydan, Claude, *Grands textes de droit communautaire et de l' Union européenne*, Dalloz, 4 édition, Paris, 1996.
- Giscard, d' Estaing Valery, *La constitution pour l' Europe*, Albain Michel, Paris, 2003.
- Ђуровић, Radomir, *Međunarodno privredno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1997.
- Hartli, T.C., *Osnovi prava Evropskih zajednica*, BPC, Beograd, 1998.
- Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.

- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit général de l' Union europeenne*, Sirey, 10 édition, Paris, 2012.
- Jacque, Jean Paul, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.
- Kent, Penelope, *Law of the European Union*, M&E Pitman Publishing, 2 edition, London, 1996.
- Le Monde éditions, collection l' Histoire au jour le jour. *L' Europe de Yalta à Maastricht 1945-1993*, Paris, 1993.
- Manin, Philippe, *L'Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005.
- Mioche, Philippe, *De l' idée européenne à l' Europe*, Hachette, Paris, 1997.
- Pecheul, Armel, *Le traite de Lisbonne – La Constitution malgré nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008.
- Предић- Кнежевић, Весна, *Огледи о суверености*, ИПС, Београд, 2001.
- Прокопијевић, Мирослав, *Европска унија*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Рачић, Обрад, Димитријевић, Војин, *Међународне организације*, Београд, 1988.
- Rideau, Joel, *Droit institutionnel de l' Union et des Communautes europeennes*, L.G.D.J, 4 edtion, Paris, 2002.
- Самарџић, Слободан, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд, 1998.
- Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Scotto, Marcel, *Les intitutions européennes*, Edtions Le Monde poche, Paris, 1997.
- Schwartz, Bernard, *Le Droit aux Etats-Unis, une creation permanente*, Economica, Paris, 1979.
- Simon, Denys, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Сиђански, Душан, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.
- Зечевић, Слободан, *Европска унија – институције и право*, Европски универзитет, Београд, 2003.
- Зечевић, Слободан, *Европска унија за све Европљане*, Центар за Европску унију, Београд, 2004.
- Зећевић, Слободан, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, 2015.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Србија је после пада Берлинског зида 1989. године била суочена са задатком да преобрати социјалистичку договорну економију са примесам тржишног у капиталистичку привреду која јемчи право на приватну својину и предузетништво. Поред тога, да би могла да извози своју робу на европско

тржиште Србија је морала да усклади своје привредне прописе са европским. На крају, са једнопартијског Србија је требала да пређе на вишепартијски систем и плуралистичко друштво које поштује људска права и права мањина. Најбољи начин да се изврши свеобухватни преображај српског друштва био је да се он веже за процес европске интеграције јер би овај последњи дао импулс, смисао и одредио временски темпо друштвених промена. Уместо тога, политичари и интелигенција у Србији концентрисали су се на одређивање и остваривање националних интереса. С обзиром на то да је Европска заједница, а касније и Европска унија, у појединим ситуацијама била против српских националних интереса посао бављења европским интеграцијама остављен је по страни. Кад *Мухамед није хтео да приђе брегу, онда је брег стигао до Мухамеда*. Процес европске интеграције напредан и свеобухватан, као талас је ударао у српске државне границе. Европска интеграција је такве природе да се тиче свих на европском континенту. Њен циљ јесте ширење европског тржишта на што већи број потрошача да би се створили услови за већу добит предузећа. Увећање броја чланица Европске уније омогућава ширење не само економских, већ и политичких и вредносних начела на којима она почива као што су демократски политички систем, поштовање људских права и права мањина, што опет доприноси стабилизацији прилика на Европском континенту и јемчи одржање мира. Наш геополитички положај је такав да у пракси у многим ситуацијама од нас очекују, а и нама не преостаје ништа друго, да се понашамо као део Европске уније. Примера ради, мигрантска криза и изазови тероризма доводе до тога да Европска унија тражи од Србије да повлачи потезе као да је њена пуноправна чланица. На светским преговорима о храни Србија нема куд него да се прикључи делегацији Европске уније или обрнуто, делегација Европске уније позива српску делегацију да буде у њеном саставу јер је Србија део Европе. Европска унија није елитни клуб високо развијених и добро уређених држава. Реч је о интересном повезивању држава и народа са различитим културама и нивоима привредног развоја око заједничких вредности. Ширење Европске уније на нове чланице није само награда за њихово примерно понашање у виду уношења европског законодавства у национално и поштовања европских вредности. Приступање Унији је право и интерес сваке европске државе, али и интерес Европске уније као целине. Чин приступања Европској унији, у ствари, одражава сусрет суштинских потреба једне и друге стране.

УДК: 327(410:4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 61-62, стр. 30–42
Изворни научни рад

“БРЕХИТ” – ПОВЛАЧЕЊЕ ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ ИЗ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Проф. др Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ¹

Abstract: This paper analyzes the main reasons for taking Britain out of the membership in the European Union. After this, the paper presents a procedure for leaving the membership after a referendum in the UK. Particular attention is paid to the potential issues that will arise during the negotiations and some possible scenarios of further relations of Great Britain and the European Union after Brexit are presented. Until recently, even the European Union did not foresee the possibility of membership withdrawal. This is foreseen only with the Treaty of Lisbon. One of the four largest and most influential countries of the European Union decided in a referendum to leave the membership of this organization. This event was only confirmed by the long-standing feeling that the British were not happy with participation in the European Union and that they had no clear conviction about the benefits of that membership. Although this country has been outside of some important European Union policies, its emergence from the membership is a major challenge with some predictable and probably some unpredictable consequences. Due attention was paid to the participation of Great Britain in the enlargement process of the European Union during the negotiations on the exit from the membership and the position of the Republic of Serbia in this regard. The author analyzed the consequences of the withdrawal of Great Britain for the process of enlargement of membership and pointed to two possible trends. It was concluded that after leaving the membership of the European Union, the United Kingdom will remain closely linked with it, both in economic terms and in terms of conducting foreign policy. It is likely that relations between the European Union and the United Kingdom after Brexit will be close, but the question of the application of Community law after Britain leaving remains. Furthermore, it would be interesting to see how will be completed and executed processes and judgments of the European Court of

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

Justice, which will start before but terminate after the British withdrawal from the membership. Formally such judgments should be made, but it remains to be seen how it will end the negotiation process. Regarding the process of accession of new Member States, it is certain that Brexit will either delay the entry of new members, or the potential for new countries to become the members of the European Union will be higher than before. The active participation of the United Kingdom in the process of accession to membership is somewhat inappropriate when this country is irreversibly on its way out of the European Union.

Key words: Brexit, withdrawal from EU, the United Kingdom.

1) УВОД

Чланство у међународним организацијама почива на добровољној равни и зависи од суверене воље сваке државе чланице. Традиционално је прихваћено да, било то предвиђено или не, увек постоји могућност за излазак из чланства. Од овог општег правила није изузета ни Европска унија, иако је она по много чему специфична творевина.² У том правцу ишла је и одлука Савезног уставног суда Немачке који је закључио: „Уговор о Европској унији установљава европску федерацију држава, која је заснована на државама чланицама и која поштује њихове идентитете“.³ Даље, исти Суд закључује да је Европска унија јединствени ентитет у политичком и правном смислу.⁴ Систем европских заједница развијао се донекле спонтано тако што је сваки мали напредак доводио до следећег крупнијег корака. Када је једанпут започет процес проширења надлежности заједница то је узроковало и даљи процес територијалног проширења. У погледу правне природе европског права значајну улогу одиграо је и Европски суд правде, који је својим одлукама још доста рано установио правила према којима је европско право у одређеним случајевима надређено унутрашњим порецима држава чланица. То је закључио прво у случају *Costa/E.N.E.L.*,⁵ да би касније потврдио у случајевима као што су *Simmenthal II*,⁶ и *Foto – Frost*.⁷ Због свега тога догађаји који су у протеклом периоду захватили Европску унију представљају нови изазов са каквим се она до сада још није сусретала. Европске заједнице, па ни Европска

² Klaus-Dieter Borhart, *Abeceda prava Evropske unije*, Kancelarija za publikacije Evropske unije, 2013, pp. 27-30.

³ *Slučaj 2 B v. R 2134–92, Manfred Brunner and Others v. The European Union Treaty*, ICML Rep. 1994, pp. 57-58, 84.

⁴ *Ibid.*, pp. 887-910.

⁵ *Flaminio Costa/E.N.E.L.*, *Sud EU*, 6/64, str. 1253.

⁶ *Finansijska Uprava Italije/SPA Simmenthal (Simmenthal II)*, *Sud EU*, 106/1977, p. 629.

⁷ *Foto – Frost/Hauptzollamt Lubeck – Ost*, *Sud EU*, 314/85, p. 4199.

унија, све до скоро уопште нису предвиђале могућност иступања из чланства. То је предвиђено тек Уговором из Лисабона. Једна од четири највеће и најутицајније државе Европске уније одлучила је на референдуму да изађе из чланства ове организације.⁸ Овај догађај је само потврдио већ дуго присутно осећање да Британци и нису били задовољни учешћем у Европској унији и да нису имали јасна убеђења у вези користи од тог чланства.⁹ Иако је ова држава била изван неких значајних политика Европске уније њен излазак из чланства је велики изазов са неким предвидљивим, и вероватно, и неким непредвидљивим последицама.¹⁰ Може се поставити питање – да ли је повлачење Велике Британије самостални и самовољни чин те државе, или је она подстакнута од стране блиског прекоокеанског савезника на такву чинидбу? С друге стране, у одређеној мери је и стицање доминантног утицаја Немачке у Европској унији вероватно утицало на повлачење Велике Британије. Без обзира шта су били прави мотиви за излазак из чланства, или да се радило о више мотива, овај процес је неповратно започет и проузроковаће различите последице. Последице изласка из чланства могу се груписати у политичке, правне, економске, стратешке. У овом раду представиће се основни разлози за иницијативу о изласку из чланства, али ће бити предочена и процедура изласка, као и више могућих сценарија о томе како ће изгледати даљи односи Европске уније и Велике Британије после *Brexit-a*.

2) ИНИЦИЈАТИВА ЗА ИЗЛАЗАК ИЗ ЧЛАНСТВА

Грађани Велике Британије са правом гласа су 23. јуна 2016. године изгласали, са значајном већином од 1,4 милиона гласова разлике, излазак из Европске уније и тако на изненађење многих донели одлуку о иступању из Европске уније. Пошто се ради о вољи само једне стране, према одредбама Лисабонског споразума потребно је да се покрене процедура у вези иступања из чланства.¹¹ Питање које је било постављено на референдуму Британцима гласило је: „Треба ли Уједињено Краљевство да остане у чланству Европске

⁸ За излазак из чланства Велике Британије из Европске уније у општу употребу ушао је појам BREXIT који у ствари представља спој две речи: Бр – што представља Велику Британију, и – егзит – што на енглеском језику значи излазак.

⁹ Велика Британија је још 1975. године одржала референдум о изласку из тада Европских заједница, али је тада 67,2% Британаца било за останак у Заједницама, да би 2016. године за излазак из Европске уније било 51,89% гласача.

¹⁰ Велика Британија није чланица монетарне уније, поред тога она није у систему Шенгена, а не примењује ни бројна правила у погледу слободе кретања лица и радне снаге унутар јединственог тржишта.

¹¹ Члан 50 Уговора из Лисабона предвиђа да свака држава може одлучити да се повуче из Европске уније у складу са својим уставним одредбама.

уније или да напусти Европску унију?”, а понуђени одговори гласили су: „Остати чланица Европске уније“ или „Напустити Европску унију“. Резултати су били следећи: за останак у Европској унији било је 16.141,241 гласа или 48,11%, за иступање 17.410,742 или 51.89%, док је одзив на референдуму био 33.577,342 гласача или 72,2%. Ови подаци нам говоре да је постојала веома висока заинтересованост грађана за овај референдум зато што је проценат изласка веома велики, али и да је одлука усвојена са не тако великим бројем гласова за излазак, ако се има у виду укупан број гласача који су изашли на ово јавно изјашњавање. Након овакве одлуке на референдуму дошло је до заједничке изјаве држава оснивача европских заједница које су изразиле жаљење због одлуке Велике Британије да изађе из чланства Европске уније. Касније је уследила и формална одлука Европског савета да Велика Британија и званично покрене процедуру о изласку из чланства како је то предвиђено у члану 50 Уговора о Европској унији.¹² Према члану 50 Уговора о Европској унији могуће је повлачење из чланства на иницијативу државе чланице која дужна да о томе обавести Европски савет. Даљи поступци у вези иступања предмет су преговора државе која иступа, у овом случају Велике Британије, с једне стране, и Европске уније с друге стране. Превиђен је и најкраћи рок у погледу иступања, а он износи две године од саопштавања одлуке Европском савету. Регуларан начин изласка из чланства подразумева потписивање споразума о иступању и његово ступање на снагу. Да би такав споразум могао да ступи на снагу са стране Европске уније потребно је да буде прихваћен квалификованом већином од стране Европског савета, и потврђен од стране Европског парламента. Уколико би у неком каснијем периоду дошло до жеље да Велика Британија поново постане држава чланица она би морала да прође потпуно нову процедуру пријема у чланство која буде важила тада.

3) ПЕРСПЕКТИВЕ ИЗЛАСКА ИЗ ЧЛАНСТВА

Изласком из чланства Велике Британије покрећу се нека веома важна питања: финансијске природе, правне природе, смањује се јединствено тржиште, слаби се спољна политика и безбедност Европске уније, ствара се пример другим државама да је боље изван чланства него унутра и разна друга. Иако је у финансијском смислу дошло до тренутних ефеката (пад фунте већ наредни дан) веома брзо је дошло до стабилизације, али се на дужи рок свакако могу очекивати ефекти њеног иступања када до њега и формално дође. Тако британски Трезор очекује да ће британски БДП пасти за 3,5% што ће се веома неповољно одразити на буџет ове државе, а предвиђа се значајно умањење

¹² France Diplomatie, Déclaration conjointe, Интернет: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangerede-la-france/europe/evenements-et-actualites-lies-a-la-politique-europeenne-de-la-france/article/declaration-conjointe>

зарада и повећање незапослености. BREXIT ће свакако имати своје импликације на процес проширења и пријема нових држава чланица у Европску унију. С једне стране, када год се Европска унија налазила пред неких већим изазовима то је успоравало процес проширења. То се могло видети у случају светске економске кризе која је погодила и Европску унију. Дакле, пошто је Европска унија принуђена да крене у процес преговора о иступању Велике Британије, значи да она није у могућности да се бави пријемом у чланство истовремено. С друге стране, постоје и мишљења да ће иступање Велике Британије управо убрзати процес пријема у чланство јер ће Европска унија желети да компензује губитак велике државе пријемом неких других држава које су већ одмакле у процесу преговора – пре свих Црну Гору и Републику Србију. На крају постоје мишљења да ће се после иступања Велике Британије отворити простор за јаче деловање Русије на простору Западног Балкана и омогућити ширење њеног утицаја.¹³ Поред ових токова постоји и велика промена у односу Европске уније и Турске, која је после покушаја државног удара из лета 2016. године у великој мери променила ток своје спољне политике. Све је јасније да се Турска сваким даном удаљава од могућег прикључења Европској унији, и чак прелази у сасвим другу крајност погоршања односа, како са Европском унијом тако и на билатералној равни са државама чланицама. Остаје да се види како ће тећи дуготрајни процес преговора јер је потребно наћи правни излаз из бројних уговора које је Европска унија закључила са разним другим државама и међународним организацијама, а затим је неопходно да сама Велика Британија постигне нове споразуме и дефинише међусобне односе и са самом Европском унијом. Излазак Велике Британије из чланства утицаће и на држављане ове државе који раде у Европској унији, јер ће се од датума изласка на њих примењивати прописи који важе за сва друга лица држава који нису носиоци грађанства Европске уније. Отвара се, између осталог, и питање односа према одлукама Европског суда правде јер ће бројни поступци бити у току и после иступања Велике Британије из чланства Европске уније. Занимљиво је, такође, и како ће се после тога обезбедити извршење појединих судских одлука. Наведена питања су свакако само нека од пуно која ће се отворити у току процеса преговора о споразуму о иступању, а поред тога ради се о првом поступку иступања па за многе проблеме не постоје ни модели на основу којих ће се приступити њиховом решавању. С друге стране, сама Европска унија се поред овог питања истовремено мора носити и са другим текућим проблемима који

¹³ Овакви ставови узимају у обзир чињеницу да је позиција Европске уније на овом подручју слабија без учешћа Велике Британије, као и да ће заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније бити спровођена на другачији начин, па ће то ићи на руку позицијама Русије која ионако показује тенденцију раста, ако се има у виду глобална политичка структура у међународним односима.

се појављују у току процеса преговора о иступању Велике Британије из чланства у Европској унији. С обзиром да из чланства Европске уније жели да изађе једна од најмоћнијих држава чланица то доприноси и у погледу редефинисања позиције преосталих држава чланица. Тако ће сигурно, поред споразума о иступању Велике Британије из чланства, морати да се приступи променама у погледу броја гласова држава у Министарском савету, као и броја посланика у Европском парламенту. Тако ће се клуб великих држава смањити, а фактичку позицију ће ојачати у формалном смислу и Немачка, која је поред Велике Британије била водећа држава у клубу великих држава чланица, што ће се после вероватног иступања Велике Британије из чланства Европске уније још више успоставити. Постоје аутори који тврде да ће убрзо после изласка Велике Британије из чланства такву одлуку можда донети и друге државе, па се чак помиње и својеврсни домино ефекат на друге чланице.¹⁴ На другој страни је вероватни негативни ефекат у погледу пријема у чланство нових држава, јер када год се Европска унија суочавала са неким јачим потресима процес проширења је стављан у други план. У складу с тим крећу се изјаве председника Европске комисије Јункера који је навео да ће процес проширења морати да сачека коначни завршетак изласка Велике Британије из чланства, који ће потрајати најмање две године. Нема сумње да ће процес BREXIT-а довести до озбиљних институционалних реформи саме Европске уније са далекосежним последицама.¹⁵ Као један од разлога за јачање евроскептицизма у Великој Британији, који је и добрим делом утицао на одлуку на референдуму, наводи се све већи прилив радне снаге из других држава. Тако су остала запамћена велика кретања радне снаге после уласка Пољске у чланство, али и кретања радне снаге, на пример у ауто-индустрији, када је велики број италијанских држављана дошао у Велику Британију будући да су зараде за исти посао биле знатно више него у Италији. Због тога су старе чланице у новим проширењима уводиле клазулу о забрани миграције радне снаге. Тако су се старе чланице осигуравале клазулама о забрани миграције радне снаге на одређени број година од стицања пуноправног чланства у Европској унији, ни после тог периода у тим државама нису створени бољи услови за живот и рад па је након истека тог рока дошло до већих миграција радне снаге. Тако је, на пример, у погледу Румуније и Бугарске забрана уласка била шест година, па је истекла 2014,¹⁶ након чега је дошло до значајних миграција радне снаге у

¹⁴ Corinne Deloy, 43 ans après leur adhésion, les Britanniques décident de quitter l'Union européenne, Интернет: <http://www.robert-schuman.eu>, 238.

¹⁵ Anushka Asthana, Rowena Mason, Rajeev Syal, Brexit adviser: leaving EU customs union will cost UK £25bn a year, Интернет: <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/11/government-adviser-leaving-eu-customs-union-uk-25bn>.

¹⁶ Robert Ford and Matthew Goodwin, Britain After Brexit, A Nation Divided, Journal of Democracy, January 2017, Volume 28, Number 1, str. 22.

разне државе, а у великој мери и у Велику Британију. За Велику Британију излазак из чланства представља жељени циљ и то се види кроз изјаву премијерке ове државе Терезе Меј: BREXIT представља потпуни повратак политичке моћи из Брисела. Све испод тога је неприхватљиво, а то значи да се одлуке у сваком погледу усвајају самостално.¹⁷ Тешко је у овом тренутку предвидети потпуни исход преговора о изласку из чланства Европске уније, али је могуће да и после изласка из чланства Британија остане на неки начин повезана са тржиштем Европске уније. Као модел односа може да послужи позиција коју има Норвешка, која је потписница уговора о Европском економском простору из 1992. године, и због тога може да учествује у европском тржишту уз остварење четири основне слободе: слобода кретања лица, пружања услуга, кретања капитала и кретање робе.¹⁸ Као аргумент у прилог да би Британији одговарало да задржи јаке привредне односе са Европском унијом говори податак да је у 2015. години Британија имала 44% извоза у Европску унију, док је исте године забележила 53% увоза из Европске уније. Излазак Велике Британије из Европске уније за ову земљу ће, према њиховим прорачунима, значити и прилику да сачувају велику количину новца коју су давали преко Европске уније. Тако, на пример, давања Велике Британије за државе из источне Европе у 2015. години преко Европске уније била су веома висока – 9 билиона фунти годишње.¹⁹ Слично је и у погледу финансијских давања Британије преко Европске уније и у друге регионе. После BREXIT-а Велика Британија биће у прилици да део тих средстава преусмери на билателарне односе и тако остварује директно сопствене политичке интересе. Поред очигледних економских последица које ће бити мање или веће у зависности од исхода преговора о иступању, можда ће највећа последица бити видљива у погледу значајног слабљења спољне политике и безбедности Европске уније. Ова надлежност стављена је у задатак Европске уније формално Уговором из Мастрихта и затим се значајно развила.²⁰ Уговором из Амстердама уведен је Високи представник за спољну политику и безбедност

¹⁷ Tom McTague, Charlie Cooper, Theresa May sets Brexit course on hard, Интернет: <http://politico.eu/article/theresa-may-sets-brexitcourse-on-hard>.

¹⁸ Видети: Pierre-Alain Coffinier, Soft or Hard Brexit?, European issues, n° 408, Интернет: <http://www.robert-schuman.eu>.

¹⁹ Matthew Keep, EU Budget and the UK's Contribution, House of Commons Library, Briefing Paper 06455, 1 November 2016, p. 8.

²⁰ Основни циљеви у области другог стуба, тј. у области спољне политике и безбедности одређени су чланом 11 ставом 1 Уговора о Европској унији . То су:

- заштита заједничких вредности, основних интереса, независности и интегритета Уније у складу са начелима Повеље Уједињених нација;
- јачање безбедности Уније у свим њеним облицима;

као стално тело који је имао за задатак да персонификује спољну политику Европске уније. У погледу спољне политике и безбедности државама чланицама је Уговором из Нице остављена могућност да одаберу чак и самостално ангажовање изван система Европске Уније, а право вета је остало као могућност спречавања усвајања одлуке Европске уније у другом стубу. Развијени су и механизми другог стуба тако да је: „Високи представник за спољну политику и безбедност сада на челу јединице за стратешко планирање и рано упозорење“.²¹ На крају, Уговором из Лисабона 2009. године дошло је до укидања стубова у оквиру Европске уније, али је међународни субјективитет знатно ојачан. Унија постаје правна личност на међународном плану и уводи се председник Европског савета. Преко заједничке спољне политике Европска унија је могла да штити своје различите интересе на глобалном плану. Изласком Велике Британије значајно опада спољнополитички капацитет Европске уније, што је несумњиво, али се уједно и отвара простор за даља размишљања и перспективе. Јасно је да је од свог оснивања путем Европских заједница, па све до данас, Европска унија у безбедносној вези и зависности од САД и НАТО-а. Изласком Велике Британије, која је традиционални и најближи савезник САД, Европска унија долази у позицију да има могућност да преиспита своју спољну политику и учини је аутономном у односу на НАТО и САД. С друге стране, као један од аргумената за постизање јаче сарадње у области економије после BREXIT-а на страни Велике Британије јесте понуда да се подржава спољна политика Европске уније на глобалном плану, али и у оквиру Уједињених нација, где Велика Британија има формално јаку позицију због тога што је стална чланица Савета безбедности са правом вета. Дакле, оваква ситуација би се могла назвати размена сигурности,²² јер би свака страна добила понешто што јој је потребно – Европска унија сарадњу у погледу спољне политике, а Велика Британија би остварила повољније економске односе са Европском унијом. Велика Британија са своје стране рачуна на то да ће успети да очува специјални статус при Европској унији када се ради о креирању и спровођењу заједничке спољне и безбедносне политике.

-
- одржавање мира и јачање међународне безбедности, у складу са начелима Повеље Уједињених нација, као и начелима Завршног акта из Хелсинкија и циљевима Париске повеље, укључујући оне у погледу спољних граница;
 - унапређивање међународне сарадње;
 - развој и јачање демократије и правне државе, као и поштовање права човека и основних слобода.

²¹ V. Vajdenfeld, „Evropa od A do Š“, Конрад Аденауер фондација, Београд, 2003, стр. 263.

²² Malcolm Chalmers, UK Foreign and Security Policy after Brexit, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, Briefing Paper, January 2017, стр. 4.

4) УТИЦАЈ BREXIT-А НА ПРОЦЕС ПРИКЉУЧЕЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

У предходном делу рада већ је напоменуто да процес BREXIT-а има утицаја на процес прикључења нових држава чланица и да је вероватно да ће у најмањем за неколико година одложити улазак у пуноправно чланство држава кандидата. Као формална потврда да је Србија на путу ка пуноправном чланству у Европској унији дошло је прво до парафирања Споразума о стабилизацији и придруживању, а затим и до његовог потписивања 29. априла 2008. године. Међутим, услед проблема који су везани за противправно признање Косова и Метохије од стране већине држава чланица Европске уније дошло је до замрзавања Споразума који није ни ступио на снагу. Србија је у међувремену једнострано примењивала трговински део Споразума, који је на јесен 2009. године и одмрзнут, и покренут је процес ратификације Споразума до његовог коначног ступања на снагу. Споразум о стабилизацији и придруживању коначно је ступио на снагу 1. септембра 2013. године када је Европска унија коначно завршила процес ратификације овог акта. Од држава чланица ССП је последња ратификовала Литванија. Ступање на снагу Лисабонског уговора позитивно је утицало на процес даљег ширења Европске уније што се може видети и преко чињенице да је Србија поднела званичан захтев за пријем у чланство ове организације 22. децембра 2009. године. Једна од позитивних чињеница је и укидање виза нашим држављанима и улазак на белу шенгенску листу, што је омогућило слободније кретање лица из Србије по територијама држава чланица Европске уније. Све ове чињенице иду у прилог закључку да се наша држава приближава чланству у овој организацији, али је такође јасно и да је потребно учинити још много тога на пољу стабилизације привреде, као и у погледу правних реформи и примене права на подручју Србије. Процес прикључења Европској унији може бити пролонгиран и зависиће и од односа наше државе према проблемима које имамо у вези Косова и Метохије, али и независно од тога процедуре преговора о пријему у чланство и реално трају прилично дуго, како би се отклониле све препреке за улазак у чланство Европске уније. Нарочита пажња посвећена је поглављима 23 и 24 која су међу првима отворена и која ће бити затворена тек пред сам улазак у чланство у Европску унију.²³ Европски комесар за проширење, Штефан Филе, уручио је председнику Владе Србије у новембру 2010. године, Упитник Европске комисије ради припреме мишљења о захтеву Србије за чланство у ЕУ, чије је попуњавање један од услова за стицање статуса кандидата за чланство у ЕУ. Председник Владе Србије је 31. јануара 2011. године предао Одговоре на Упитник Европске комисије упућен РС ради припреме мишљења о захтеву Србије за чланство у ЕУ европском

²³ Ова поглавља тичу се: 23 – правосуђа и основних права, и 24 – правда, слобода и безбедност.

комесару за проширење. После дуготрајних преговора који се воде између представника наше државе и Косова и Метохије, под посредовањем Европске уније, постигнути су позитивни помаци, па је Србија и званично добила статус државе кандидата за пријем у чланство Европске уније 1. марта 2012. године. У наредном периоду предузете су све неопходне активности да се постигне позитиван помак у вези добијања тачног датума отпочињања преговора, чиме би се разматрала различита поглавља која је потребно усагласити приликом приступања Србије у Европску унију. Априла месеца 2013. године, налазећи да је Србија испунила кључни приоритет предузимања корака ка видљивом и одрживом побољшању односа са Косовом, као што је утврђено у њеном мишљењу из 2011. године о захтеву Србије за пријем у чланство, Комисија је препоручила Савету да отвори преговоре о приступању. Европски савет је одлучио да отвори приступне преговоре са Србијом 28. јуна 2013. године. Прихватио је препоруку Савета да Комисија без одлагања достави предлог оквира преговора у складу са закључцима Европског савета из децембра 2006. године и успостављеном праксом која обухвата нови приступ поглављима о правосуђу и основним правима и правди, слободи и безбедности.²⁴ У јануару 2014. године у Бриселу је одржана прва међувладина конференција између Србије и ЕУ, чиме је означен почетак приступних преговора на политичком нивоу. Истовремено је представљен и преговарачки оквир обе стране са јасним начелима за будуће преговоре. Ради се о потреби испуњења већ познатих „критеријума из Копенхагена“, али и низа посебних задатака које Република Србија треба да испуни у наредном периоду. Овим путем је усвојена и листа поглавља о којима ће се водити преговори у наредном периоду: Слободно кретање роба, слободно кретање радника, право пословног настањивања и слобода пружања услуга, слободно кретање капитала, јавне набавке, право привредних друштава, право интелектуалне својине, политика конкуренције, финансијске услуге, информационо друштво и медији, пољопривреда и рурални развој, безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика, рибарство, транспортна политика, енергетика, опорезивање, економска и монетарна политика, статистика, социјална политика и запошљавање, предузетничка и индустријска политика, трансевропске мреже, регионална политика и координација структурних инструмената, правосуђе и основна права, правда, слобода и безбедност, наука и истраживање, образовање и култура, животна средина и климатске промене, заштита потрошача и заштита здравља, царинска унија, економски односи са иностранством, спољна, безбедносна и одбрамбена политика, финансијска контрола, финансијске и буџетске одредбе, институције, остала питања. Пошто је процес преговора са Европском унијом веома сложен захтевао је извесну организованост од стране

²⁴ Европска Комисија, Извештај о напретку Републике Србије за 2013. годину, стр. 3-4.

Републике Србије. Тако су формирана неопходна тела која учествују у процесу преговора. Основу такве унутрашње организације сачињава Координационо тело које је успостављено још 2008. године. Посредством овог тела израђен је Национални програм интеграције 2008–2012, а затим и Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2013–2016. После тога је крајем јула 2014. године усвојен и ревидирани Национални програм за усвајање правних тековина који је продужио рок до 2018. године јер се процењује да би до тада преговори могли да дођу у завршну фазу. На челу Координационог тела налази се председник Владе и он руководи овим телом у чијем су саставу још и први потпредседник Владе и министар спољних послова, потпредседник Владе и министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, потпредседник Владе и министар трговине, туризма и телекомуникација, потпредседник Владе и министар државне управе и локалне самоуправе, министар задужен за европске интеграције, министар надлежан за финансије, министар надлежан за правду и министар надлежан за пољопривреду и заштиту животне средине. У раду Координационог тела учествују још и директор Канцеларије за европске интеграције (у лето 2017. године формирано је и посебно Министарство за европске интеграције) и шеф Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији. Образовано је још и 35 преговарачких група које ће учествовати у преговорима и обављати послове у вези имплементације правних тековина Европске уније. Велика Британија активно учествује у преговорима са Републиком Србијом на једнак начин као и пре започињања BREXIT-а и треба очекивати да ће тако остати све док не дође до потпуног изласка из чланства, јер је вероватно да ће се то десити пре него што Србија постане пуноправна чланица. Овде треба имати у виду да је од момента потписивања споразума о приступању до његовог ступања на снагу неопходно да протекне око две године док се не прикупе све неопходне ратификације држава чланица.

5) ИЗВОРИ

- Asthana, Anushka, Mason, Rowena, Syal, Rajeev, Brexit adviser: leaving EU customs union will cost UK £25bn a year, Интернет: <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/11/government-adviser-leaving-eu-customs-union-uk-25bn>.
- Borhart, Klaus-Diter, Abeceda prava Evropske unije, Kancelarija za publikacije Evropske unije, 2013. Godine.
- Chalmers, Malcolm, UK Foreign and Security Policy after Brexit, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, Briefing Paper, January 2017.
- Coffinier, Pierre-Alain, "Soft or Hard Brexit?", European issues", n° 408, Интернет: <http://www.robert-schuman.eu>.

Deloy, Corinne, 43 ans après leur adhésion, les Britanniques décident de quitter l'Union européenne, Интернет: <http://www.robert-schuman.eu>.

Finansijska Uprava Italije/SPA Simmenthal (Simmenthal II), Sud EU, 106/1977.

Flaminio Costa/E.N.E.L., Sud EU, 6/64.

Ford, Robert, Goodwin, Matthew, Britain After Brexit, A Nation Divided, *Journal of Democracy*, January 2017, Volume 28, Number 1.

Foto – Frost/Hauptzollamt Lubeck – Ost, Sud EU, 314/85.

France Diplomatie, Déclaration conjointe, Интернет: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangetherede-la-france/europe/evenements-et-actualites-lies-a-la-politique-europeenne-de-la-france/article/declaration-conjointe>

Keep, Matthew, EU Budget and the UK's Contribution, House of Commons Library, Briefing Paper 06455, 1 November 2016.

Slučaj 2 B v. R 2134–92, Manfred Brunner and Others v. The European Union Treaty, ICML Rep. 1994.

Tom McTague, Charlie Cooper, Theresa May sets Brexit course on hard, Интернет: <http://politico.eu/article/theresa-may-sets-brexitcourse-on-hard>.

Европска Комисија, Извештај о напретку Републике Србије за 2013. годину

6) ЗАКЉУЧАК

Свакако да Европску унију, која још увек нема јединствену и усаглашену дипломатију, очекује веома тежак задатак преговора са традиционално великим зналцима преговарања какви су Британци. Нема сумње да је већ пређена тачка без повратка када се ради о процесу иступања из чланства, само је остало да се спроведу преговори и прође процедура о изласку сходно члану 50 Уговора о Европској унији. Вероватно је да ће односи Европске уније и Велике Британије после окончања BREXIT-а бити блиски, али остају отворена питања примене комунитарног права после изласка Британије. Нарочито ће бити занимљиво како ће се окончати поступци и извршавати пресуде Европског суда правде које ће започети пре, а окончати се после иступања Велике Британије из чланства. Формално-правно такве пресуде би морале бити извршене, али остаје да се види како ће се окончати процес преговора. Што се процеса приступања нових држава чланица тиче, извесно је да ће BREXIT одложити улазак нових држава у чланство, али ће потенцијал нових држава када једном постану чланице Европске уније бити виши него раније. Помало непримерено делује активно учешће Велике Британије у процесу прикључења у чланство када управо та држава неповратно излази из Европске уније. На основу изнетог делује да ће ипак економска питања бити од највеће важности у току преговора, као и питања која се тичу ангажовања радне снаге на обе стране, при чему нимало није без значаја радноправни статус

британских држављана који раде у некој од чланица Европске уније или за органе саме Уније. Иако су у раду изнети различити сценарији у вези спољне политике и безбедности, не би требало очекивати веће потресе у том смислу, будући да се ради о државама које већ деле традиционално блиске вредности и имају подударajuће ставове због заједничког чланства у НАТО-у.

УДК: 322:342.4

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 43–62

Изворни научни рад

УСТАВНИ ОКВИР ОДНОСА ДРЖАВЕ И ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

др Дарко ГОЛИЋ¹

Abstract: Although the secular character of the state is not questionable in Europe, regarding the relations between the state on one hand and the church and religious communities on the other, different models can be noted. They are conditioned by the tradition, the historical circumstances of the development of certain countries, culture and a modern social role of the church and religious communities. Regardless the constitutional model of the relationship, the guarantee of full religious freedom, which includes an individual and corporative component with certain differences in coverage of constitutional guarantees, presents one of the main European standards, which experienced a certain progression in the second half of the 20th century in terms of the guarantee of additional rights, wider defining, and the tendencies of development of multiple relations between the state and the church and religious communities. Besides, the limitations of this freedom or work of religious communities and the possibilities of their ban are restrictively explained and applied. Bearing in mind the international guarantees, comparative experiences, constitutional framework of the relations between the state and the church and religious communities, as well as religious freedom, in Serbia it is on the level of the highest standards, which, unquestioning their separation, provides enough wide opportunities for the development of multiple cooperation and valorisation of the positive role of the church and religious communities in public life.

Key words: state, constitution, churches and religious communities, religious freedom.

1) НАЧЕЛО СВЕТОВНОСТИ ДРЖАВЕ

Међу европским државама данас не постоје примери теократске државе нити облици доминације државе над црквама и верским заједницама, као ни

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду. Е-маил: g.darko83@gmail.com

обрнуто. Ипак, у погледу односа државе и цркава и верских заједница може се уочити постојање различитих модела. Цркве и верске заједнице делују у оквиру државно-правног поретка, оне су му у том смислу подређене, држава је та која одређује статус цркава и верских заједница, њихов положај и међусобни однос.² Као специфичност се може навести Устав Италије у погледу статуса Римокатоличке цркве, у коме је прописано да су држава и црква суверене, односно црква није подређена државној власти, јер је њен положај заснован на посебном концепту и посебним инструментима међусобног односа. На основу досадашњих искустава, иако се међу државама могу уочити различита решења у погледу правног статуса, цркве и верске заједнице су *sui generis* институције. Исувише је велики друштвени значај религије и њеног одраза на живот људи, као и институционалних аспеката њеног испољавања, да би се она у потпуности сматрала приватноправном сфером, а њен институционални одраз обичним приватноправним лицем, чак и у друштвима где је устав био првенствено акт идеолошког карактера, са неблагонаклоним ставом ка религији.³ Сваки устав садржи одредбе које обезбеђују секуларни

² Драган Тодоровић, говорећи о појму секуларизације и секуларизма, наводи: „Секуларна друштва се разликују по свом односу према религији и политици, па се тако говори о радикалном секуларизму (Француска), где се искључује свако мешање политичких власти у унутрашње послове Цркве, али и било какав утицај Цркве на јавни простор. Нешто другачија је ситуација у САД, где је проглашено одвајање Цркве од државе и гарантовани су немешање државе у религије и слобода практиковања вере, али се у Уставу реферише на Бога, као заједничку тачку свих религија. Трећи модел јесте онај који познаје Турска. У њеном Уставу наводи се да је ислам државна религија, проглашава се слобода савести и вероисповести, али се политичке власти мешају у религију и могу да прописују правила која се тичу религије.“ Драган Тодоровић, „Секуларизација и секуларизам – кључне идеје и термилошка разликовања“, у Јелена Јабланов Максимовић (ур.), *Религија у јавном, политичком и друштвеном сектору*, Фондација Конрад Аденауер и Хришћански културни центар Др Радован Биговић, Београд, 2013, стр. 31.

³ Владимир Ђурић наводи: „Будући да је део јавне сфере, религија се неминовно сусреће са државом и њеним правним поретком. У том смислу, треба истаћи да је историја великог броја правних институција прожета утицајем религије, или представља покушај њеног истискивања из државе и правног поретка. Од питања суверенитета, до савремених тема људских права, дискриминације и коегзистенције и очувања различитости у наднационалним интеграцијама, или мултикултурним друштвима, религија и правни поредак изнова се преплићу и међусобно одређују. И то на различитим нивоима и у различитим аспектима – како у погледу остваривања индивидуалне димензије слободе вероисповести, тако и у смислу правног положаја цркава, верских заједница и других вероисповедних удружења као израза колективне димензије слободе вероисповести, од општег модела односа, до појединости тог односа у различитим „тачкама везивања“ религије и јавног поретка, попут државних празника, аутономног правног поретка цркава и верских заједница, његове примене и заштите, образовног система, јавног радиодифузног сервиса, употребе и заштите религиозних симбола,

карактер државе, гаранције слободе вероисповести, као и општег положаја цркава и верских заједница, некад међу основним одредбама, некад у оквиру одредби о људским правима и слободама. Цркве и верске заједнице су стога уставне институције, с тим да се разликује уставни обухват њихове регулације, као и њихов положај.

2) МОДЕЛИ ОДНОСА ДРЖАВЕ И ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Имајући у виду европска решења, може се констатовати постојање два основна модела у погледу односа државе и цркве и верских заједница. Модел државне цркве и модел њихове одвојености представљају основне облике испољавања овог односа. Уставом признати статус државне цркве додељује се традиционалној цркви којој припада већина становништва. Овај статус, у најопштијем, може да подразумева доделу јавних овлашћења државној цркви, првенствено у области породичноправних и наследноправних односа, образовања, вођења јавних евиденција о личним стањима грађана, гарантовање унутрашње аутономије, доделу статуса државних службеника верским званичницима, пореске повластице, посебну заштиту и економску помоћ државе. Током XIX века овај статус је скоро по правилу пратио и утицај државе на црквена питања, поготово у погледу избора црквених званичника, али и деловању цркви уопште. Систем одвојености подразумева, у основном, да ниједна црква или вера нема карактер државне, ниједна нема од стране државе признат привилегован третман или јавна овлашћења, цркве и верске заједнице подлежу неком облику регистрације или признања, оне делују у законом утврђеном оквиру, али и поседују право да самостално уређују сопствену организацију, обављају верске послове и функционишу без уплива власти, а грађани су слободни да изаберу веру и верску заједницу, јавно је исповедају, промене, односно да остану изван ње. Једном речју, цркве се не мешају у државна, као ни држава у црквена питања, с тим да држава успоставља оквир у коме егзистирају различите верске заједнице, што представља домен њихове слободе. Поименично помињање неке од верских заједница у Уставу не значи само по себи да она има карактер државне. То својство је углавном изричито признато или произлази из њених признатих права. Модел односа није увек одређен уставом, некад је он уређен законом, некад конкордатом, али његово одређење спада у уставну материју. Детаљнијом анализом позитивног

богослужења на јавним местима, изградње богомоља, заклетви јавних службеника, промоције и заштите религиозног наслеђа, итд. (Владимир Ђурић, „Уставноправни модели односа између државе и цркава и верских заједница у Европи“, *Годишњак Факултета правних наука*, вол. 1, бр. 1, 2011, стр. 140).

права, као и права појединих држава у непосреднијој прошлости, чију промену у међувремену нису пратиле и обухватније друштвене и политичке промене, у оквиру наведена два модела могу се уочити и неке варијације, са довољно значајним обележјима да би биле поменуте. Зависно од конкретних решења може се, као посебан, уочити и модел признатих цркава (мада он може бити само модалитет неког од поменута два),⁴ а у оквиру другог модела варијанта потпуне одвојености и варијанта кооперације, која се опет може манифестовати у широком опусу међусобних веза. Кооперативни модел не мора бити резултат изричите уставне гаранције сарадње између државе и цркава и верских заједница. Он може произлазити из одредби које се тичу различитих аспеката институционализације или јавног испољавања слободе вероисповести, њиховог права на самоорганизовање, оснивање установа и других правних лица, из уставне забране дискриминације и уставног основа за вођење политике једнаких могућности, културне политике и развоја духа толеранције, уставног односа према културном и историјском наслеђу и надлежности за уређивање појединих питања међу различитим нивоима власти. Најчешће је кооперативна варијанта законски успостављена, не само законима који регулишу положај верских заједница, него и читав низ друштвених односа (образовање, здравство, јавна служба, одбрана, култура, наука, порези, имовина, државни празници, рехабилитација осуђених лица, радни односи, пензијски систем итд). Изричито навођење појединих цркава или верских заједница у уставу не представља само по себи институционализовање државне цркве или њихових привилегија. Оно може представљати тек симболички приступ у признању њихове изражене улоге у друштвеном животу и историји или диференциран третман у погледу инструмената за регулисање њиховог односа (Италија, Шпанија, Пољска). Устав Италије из 1948. предвиђа постојање световне државе, одвојене од цркве, али и посебан положај једне од њих. У једном од начела (чл. 7) наводи се да су држава и католичка црква, свака према

⁴ Илустративан је пример Краљевине Југославије (СХС). Према Уставу из 1921. и 1931. постојао је модел признатих цркава, у коме нису стриктно одвојене држава и цркве. Верске заједнице су добиле статус „јавних установа са специјалним положајем у држави и посебним привилегијама“. Устав познаје усвојене (које су статус стекле пре настанка заједничке државе, на неком делу њене територије) и признате верске заједнице (статус су стекле у Краљевини). Оне су поседовале јавна овлашћења. Усвојене и признате верске заједнице водиле су у име државе матичне књиге, а брачне спорове пресуђивали су црквени судови. За припаднике исламске верске заједнице, шеријатски судови решавали су и имовинско-правне спорове. Усвојене и признате верске заједнице имале су једнак статус. Верске послове самостално су уређивале, а установама које су оснивале управљале у складу са законом (Више о томе у: Dragan Novaković, „Versko zakonodavstvo Kraljevine Jugoslavije“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka*, vol. 33, br. 2, 2012, str. 940-943 и Jovan Stefanović, *Odnos između crkve i države*, Matica hrvatska, Zagreb, 1953, str. 101).

своме уређењу, независне и суверене. Особеност положаја католичке цркве произлази из инструмента којим се уређују њихови међусобни односи. Устав признаје уставну снагу Латеранског уговора,⁵ за чију промену, коју прихвате обе стране, није потребан поступак уставне ревизије. Овај устав гарантује равноправност и слободу свих вероисповести. Поред католичке и друге вероисповести имају право да се организују према сопственим правилима, под условом да она нису супротна правном поретку Италије. Односи државе са другим верским заједницама (вероисповестима) се регулишу законом, на основу споразума са сваком од њих посебно (чл. 8). Француска је пример најстриктније уставне дистинкције државе и верских заједница. Француски устав из 1958. године ову државу дефинише као „недељиву, лаичку, демократску и социјалну републику“, гарантујући равноправност грађана без обзира на порекло, расу, веру, уз гаранцију поштовања свих верских уверења. Француски модел подразумева неутралност, толеранцију, али и обавезу државе да не чини разликовање између појединих верских убеђења и не интервенише у унутрашња питања верских заједница и њихових установа.⁶ У компаративном праву су присутна оба модела односа државе и цркава и верских заједница. Без обзира о ком моделу да се ради, гаранција слободе вероисповести представља стандард, који уставним статусом државне цркве није доведен у питање. Грчка представља карактеристичан пример традиционалног неговања статуса државне вере. Црква, која оличава владајућу веру, има посебан јавноправни статус који укључује особен третман и привилегије.⁷ У основним одредбама грчког устава наводи се да је владајућа вера хришћанска источно-православна. Она је догматски сједињена са Васељенском патријаршијом и сваком другом једноверном црквом хришћанском. Православна црква је аутокефална и њоме управља Свети архијерејски сабор и Синод у складу са њеним уставним актима

⁵ Овим споразумом из 1929. године омогућено је стварање ватиканске државе, те су регулисани односи са католичком црквом, дефинисана њена права и привилегије. Између Италије и Ватикана је 1984. године закључен нови конкордат, на начин како је то и предвиђено Уставом, и он има уставну снагу.

⁶ Зоран Пусић говорећи о тзв. позитивној неутралности државе према верским заједницама наводи: „Присталице секуларизма који се у Француској зове *laïcité*, заговарају прије свега одвојеност Цркве од државе, немијешања вјерских институција у послове државе и немијешање државе у рад вјерских институција. То је нешто сасвим друго од тврдње да је религија ирелевантна за човеков живот. Религија није никад била ирелевантна, нити је то данас, ни за поједине вјернике ни за људско друштво.“ Зоран Пусић, „Морал, религија и људска права“, у Јелена Јабланов Максимовић (ур.), *Религија у јавном, политичком и друштвеном сектору*, Фондација Конрад Аденауер и Хришћански културни центар Др Радован Биговић, Београд, 2013, стр. 23.

⁷ Charalambos Papastathis, “State and Church in Greece”, in G. Robbers (ed.), *State and Church in the European Union, Nomos, Baden-Baden*, 2005. p. 117.

(чл. 3, ст. 1). Света Гора има посебан, самоуправни статус, са посебним правима за њене манастире и њихове монахе, уз гаранцију одређених привилегија и повластица. Председник Републике и чланови Парламента полажу верску заклетву према православном обреду, пред атинским архиепископом, а они који не припадају православној вери полажу заклетву модификовану према њиховом веровању. Државни савет Грчке који има карактер управног суда контролише законитост свих управних аката Цркве. Држава финансира православну цркву, између осталог и платама и пензијама за свештенство, као и разним пореским олакшицама. Подизање свих богомоља подлеже дозволи Министарства просвете и вера које у о томе прибавља мишљење месног епископа Православне цркве. У овом контексту је значајно навести одредбу Устава према којој је образовни систем усмерен и ка развоју националне и религиозне свести, између осталог (чл. 16).⁸ Државна црква постоји и у Норвешкој и Данској (евангелистичка лутеранска религија), Уједињеном Краљевству (на њеном челу је монарх, заступљена је у Дому лордова, регулисана државним правом), Финској (статус државне вере имају лутеранска и православна вера, које су изједначене у правима и привилегијама, без обзира на огромну разлику у броју верника). У оквиру модела одвојености доминантнија је кооперативна варијанта, мада је она више резултат законске регулативе, неголи уставне гаранције. Устав Руске Федерације из 1993. године прописује одвојеност државе и верских заједница. Он онемогућава да се нека религија успостави као државна или обавезна. Верске заједнице (удружења) су равноправне и одвојене од државе. Устав не садржи изричит основ, али ни сметњу да се однос сарадње успоставља према заједничком интересу. За разлику од Русије, у Уставу Пољске је уз световност државе гарантован и равноправан статус цркава и верских заједница, поименично поменуто Римокатоличка црква, али и прописано да се однос са Римокатоличком црквом уређује међународним уговором, са могућношћу да се путем уговора регулишу и односи са другим верским заједницама, с тим што ти уговори имају другачију правну природу јер се они уносе у закон, те се могу једнострано и променити. Устав садржи изричит основ успоставе кооперативног модела. Изричито помињање једне верске заједнице постоји и у Уставу Шпаније. Ипак, то има само симболички карактер и указује на историјски и друштвени значај католичке цркве у овој држави. Особеност њеног положаја, као и у Пољској, састоји се у инструменту регулисања међусобних односа, а то је међународни уговор.⁹ Уз световност државе, одвојеност цркава и верских заједница, Устав Бугарске наводи да је православна вероисповест традиционална религија, али не садржи

⁸ Више о статусу државне цркве у Грчкој, њеним правима и привилегијама у: *Ibid.*, р. 130.

⁹ О вишеслојном моделу регулисања односа између државе и цркава и верских заједница (устав, међународни уговор, закон, споразум јавног или приватног права) више у:

решења која би је ставила у привилегован положај. У Хрватској се гарантује равноправност верских заједница и кооперативна варијанта одвојености. Верске заједнице у својој делатости уживају заштиту и помоћ државе (чл. 41). Кооперативни модел постоји и у Белгији, Словачкој, Румунији, Мађарској.¹⁰

3) ОДНОС ДРЖАВЕ И ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У СРБИЈИ

У погледу општег односа државе и цркава и верских заједница, односно у оквиру начела световности државе, Уставом Србије су прокламоване две гаранције. Једном од њих се гарантује световност државе и њен однос са црквама и верским заједницама. (чл. 11, ст. 1). Држава и цркве и верске заједнице су одвојене (ст. 2).¹¹ Друга је по свом опсегу знатно шира, а разрађена је кроз гаранцију слободе вероисповести и права која се из ње изводе. Ниједна религија не може се успоставити као обавезна или државна.¹² Принцип

Владимир Ђурић, „Слобода вероисповести и правни субјективитет цркава и верских заједница у европским државама“, *Страни правни живот*, вол. 56, бр. 1, 2012, стр. 36-49.

¹⁰ Више о томе у: Борис Кривокапић, *Заштита мањина у међународном и упоредном праву*. књ. 3, Институт за упоредно право, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Службени лист СЦГ, Грађевинска књига, Београд, 2004.

¹¹ У погледу овакве формулације уставног начела Ратко Марковић наводи: „Начело световности (лаицитета) државе (члан 11), изражено је на класичан начин и допуњено је одредбом која је већ укључена у значење појма одвојености цркве од државе: „Ниједна религија не може се успоставити као државна или обавезна“ (Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, вол. 54, бр. 2, 2006, стр. 10).

¹² До Првог светског рата, уставност у Србији (Устави из 1835, 1838, 1869, 1888, 1901) заснивала се на световности државе, али и привилегованом положају Српске православне цркве, која је имала статус државне цркве. Решења ових устава по питању односа државе и цркве су концептуално иста. Поред тога, државна власт је путем закона за себе резервисала право да утиче на унутрашња црквена питања и њену организацију. На овај начин црквена аутономија је озбиљно довођена у питање, штавише, црква је својена на класичну државну установу, потчињену монарху и надлежном министарству. У Краљевини Југославији (Устав СХС из 1921. и Устав Краљевине Југославије из 1931) постојао је систем признатих цркава, сходно њеном мултиконфесионалном карактеру, којим су уставом признате традиционалне цркве и верске заједнице (православна, католичка, муслиманска, протестантска и мојсијевска), а односи са њима су регулисани путем посебних закона за сваку верску заједницу. Положај цркава је било питање од кључног државног значаја, преко кога се промовисао и концепт државног и „националног“ јединства у Краљевини (Више о томе у Велибор Џомић, *Однос цркве и државе у Уставима Србије и Црне Горе у XIX и XX веку* (магистарска теза), Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад, 2006, стр. 237-247. и Dragan Novaković,

одвојености је доследно спроведен. У делу у коме говори о људским правима и различитим аспектима слободе вероисповести гарантује се право цркава и верских заједница да самостално уреде своју организацију и верске послове. Ово право је додатно оснажено гаранцијом права да оснивају верске школе, добротворне и социјалне установе, и да њима управљају, у складу са законом.¹³ Иако би и мимо ове уставне гаранције ово право могло произлазити из њиховог правног субјективитета по приватном праву, изричита гаранција, у вези са другим правима и вредностима које Устав штити, имплицира на могући модел кооперације између државе и ових субјеката. Ипак, систем односа који ће се успоставити између државе и цркви и верских заједница зависи од државне политике по овом питању. Уставни основ за успостављање пуне сарадње и валоризацију друштвене улоге цркава и верских заједница постоји. Потврду постојања основа за успостављање кооперативног односа представљају и одредбе о обавези Републике да у одређеним областима подстиче уважавање разлика које, између осталог, проистичу и из верског идентитета њених грађана,¹⁴ те да развија дух толеранције и подстиче међукултурни дијалог међу свим људима без обзира на њихов идентитет.¹⁵ Ове одредбе дају поуздан и широк основ за развој сарадње са верским заједницама, без које би ове одредбе Устава биле обесмишљене или неделотворне. Друга гаранција овог начела се односи на међусобни однос цркава и верских заједница. Оне уживају равноправан статус, а ниједна од њих се, као што је већ

„Versko zakonodavstvo Kraljevine Jugoslavije”, op. cit., str. 183-198). Социјалистичка уставност је питање односа државе и верских заједница третирао идеолошки, отклањајући сваку могућност утицаја цркава и верских заједница на јавни живот, свдећи слободу вероисповести на нижи ниво у *оквиру* стандарда који је у том погледу постојао, поготово у погледу кооперативног аспекта ове слободе. Југословенски уставни из 1946, 1963. и 1974. проглашавају одвојеност државе и верских заједница, њихову равноправност, унутрашњу аутономију у погледу њихове организације, слободу вршења верских послова и обреда. Први устав је предвиђао и државни надзор над радом верских школа, те забрану злоупотребе религије у политичке сврхе, што је у пракси широко тумачено и примењивано. Устави из 1963. и 1974. проглашавају веру за приватну ствар човека, и ограниченио право својине верских заједница на непокретностима (Ibid., str. 183-198).

¹³ О садржају ових права више у: Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009, стр. 60-61.

¹⁴ У члану 48 Устав прописује: „Мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана.“

¹⁵ У члану 81 Устав наводи: „У области образовања, културе и информисања Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет.“

речено, не може успоставити као обавезна или државна.¹⁶ И кроз гаранције људских права овај принцип је доследно спроведен. За правилно схватање принципа једнакости битно је поменути и уставни основ за мере афирмативне акције, које су релевантне и за поједине мањинске верске заједнице. Тим мерама може бити учињено разликовање, али оно не сме бити науштрб гарантованих права, у погледу којих гаранција једнакости добија пун смисао, него у функцији њиховог једнаког остваривања.¹⁷ Устав наводи да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (чл. 21, ст. 4). У одређеним ситуацијама разликовање, које није у функцији ускраћивања гарантованих права, представља услов њиховог остваривања. У том погледу се могу идентификовати разлике које се тичу стицања правног субјективитета појединих заједница.¹⁸ Принцип једнакости никако не може довести у колизију

¹⁶ У погледу дилеме да ли је законско (Закон о црквама и верским заједницама) разликовање цркава и верских заједница на традиционалне, конфесионалне и друге верске организације у погледу стицања правног субјективитета (*ex lege* за прве, због њиховог историјског континуитета до Другог светског рата и друге две за које се успоставља обавеза регистровања са извесним објективизираним (и либералним) условима) супротно уставној прокламацији једнакости, Сима Аврамовић на основу детаљне, јасне и аргументоване теоријске и компаративне анализе, те анализе праксе међународних институција, констатује да једнакост верских заједница не значи и њихову идентичност, него адекватно уживање законом гарантованих права. Једнак правни положај верских заједница, по њему, подразумева одговарајуће коришћење свих права на једнак начин, уз разлике које произлазе из здравог разума и у границама које су одређене законом. Разлике у третману су, дискриминаторне, када немају објективно и разумно утемељење. У том погледу он наводи и мишљења истакинутих светских стручњака у овој области (Martin Heckel, Cole W. Durham, Gerhard Robbers и др.), Сима Аврамовић, „Поимање секуларности у Србији – рефлексije са јавне расправе у Уставном суду“, *Анали Правног факултета у Београду*, вол. 59, бр. 2, 2011, стр. 282-290.

¹⁷ Венецијанска комисија сматра да је дозвољено различито поступање према појединим црквама и верским заједницама при законском нормирању, нарочито имајући у виду историјске околности, под условом да све евентуалне разлике морају бити засноване на објективним критеријумима и да се не користе са циљем да се оправда дискриминација (*Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief*, OSCE/ ODIHR, Vienna – Edinburgh 2002 p. 3).

¹⁸ Разликовање цркава и верских заједница према начину стицања правног субјективитета, и када је прокламована њихова једнакост, присутно је у већини европских држава и не сматра се, ни у теорији, ни у националној и међународној судској пракси дискриминацијом, иако може имати правне реперкусије, почев од инструментарија регулисања међусобних односа до одређених привилегија. Неке од цркава и верских заједница добијају статус правног лица на основу самог закона, по систему пријаве, док друге подлежу регистрацији по систему одобрења. Такав је случај у Немачкој (јавноправна и

са присуством појединих верских симбола, светковина, схватања, обреда, традиција, верске наставе и сл. у јавном животу, државним, покрајинским или локалним органима, јавним установама, званичним симболима. Верске заједнице су кроз историју знатно обликовале друштвену свест и идентитет сваког народа, историјска улога неких од њих је нераскидиво везана за национално ослобођење и државни развој, те су неки од њихових атрибута и знамења добили карактер општих и државних. Поред тога, Устав Србије прописује обавезу свих, а посебно Републике, покрајина и јединица локалне самоуправе да чувају културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса (чл. 89). Дакле, присуство елемената одређене цркве или верске заједнице у државној или уопште јавној сфери, као резултат традиције или симболике националног и државног идентитета, није супротно начелу одвојености и једнакости цркава и верских заједница, с тим да оно треба да буде у оној мери и на онај начин заступљено, презентовано и практиковано да ни на који начин не доведе у питање слободу вероисповести и забрану дискриминације.¹⁹ То су више метаправна питања, питања која задиру у сам друштвени основ конкретне уставности, идентитет заједнице и њен историјски развој те не могу бити третирана само путем начелног одређења генералног односа државе и верских заједница.

4) УСТАВНОПРАВНА ГАРАНЦИЈА СЛОБОДЕ ВЕРОИСПОВЕСТИ

Слобода вероисповести представља једну од основних људских слобода која се у систематици људских права, заснованој на сфери људске личности коју штите, сврстава у лична права. С обзиром на то да представља једну од најстаријих прокламованих слобода, она се сврстава у класична, односно права прве генерације.²⁰ Устави свих европских држава данас гарантују слободу

приватноправна), Аустрији, Француској (удружења и католичке дијецезе, као и групе без регистрације), Белгији, Румунији, Бугарској, Мађарској, Италији (Католичка црква, признате верске заједнице и непризнате заједнице), Русији (централне, локалне и верске групе без статуса правног лица), Белорусији, Словачкој, Чешкој...Различитост је условљена објективним факторима, трајности, бројности, историјске улоге и сл., те се не може сматрати дискриминацијом. Више о томе у: Сима Аврамовић, „Поимање секуларности у Србији – рефлексје са јавне расправе у Уставном суду“, *op. cit.*, стр. 283-287.

¹⁹ „Zakonodavstvo koje priznaje istorijske razlike u ulogama koje su različite religije igrale u istoriji određene države jeste dozvoljeno, sve dok se te razlike ne upotrebljavaju kao opravdanje za diskriminaciju“ (*Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief*, OSCE & European Commission for Democracy Through Law/Venice Commission, 2004, p. 10).

²⁰ Више о класификацији људских права у: Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2015, стр. 469-471.

вероисповести, те садрже већи или мањи број додатних права у вези са њом. Та права се могу сматрати и компонентама слободе вероисповести, која су изричито наведена због значаја овог питања или специфичних услова у којима се оно остварује. Поред тога, уставни садрже и одредбе о односу са верским заједницама. Чак и тамо где је уставом утврђена државна религија, гаранција слободе вероисповести подразумева право грађана да тој религији не припадају, односно слободу да изаберу властито верско уверење или да буду без верског уверења.²¹ Слобода вероисповести се према карактеру носилаца може двоструко посматрати, као право чији је носилац појединац и право које се ужива у заједници са другима, те се као такво тиче и различитих питања у вези са слободом удруживања. Слобода која укључује индивидуалну и корпоративну компоненту стога укључује и права и привилегије који се признају различитим облицима удружења на верској основи. Слобода вероисповести је гарантована и читавим низом међународних докумената, почев од Универзалне декларације о људским правима из 1948. године, од које почиње интензиван процес интернационализације. У наредним деценијама садржај ове слободе је ширен у међународним документима, а следствено томе и уставима европских држава. У међународним документима садржана је и индивидуална и коорпоративна компонента слободе вероисповести. Универзална декларација о људским правима из 1948. године гарантује да „свако има право на слободу мисли, савести и вероисповести. Она укључује слободу промене вероисповести или уверења и слободу да човек сам или у заједници с другима, јавно или приватно, манифестује своју веру или уверење подучавањем, обичајима, молитвом и обредом.“ Међународни пакт о грађанским и политичким правима гарантује шири оквир слободе вероисповести. По одредбама Пакта слобода вероисповести је универзална, гарантована уз слободу мисли и савести. Садржај слободе вероисповести је широк и обухвата: слободу исповедања и примања вере или уверења по свом нахођењу, као и слободу да ту веру или уверење испољава појединачно или заједно са другима, како јавно тако и приватно, кроз култ, вршење верских и ритуалних обреда и веронауку. Нико не може бити предмет принуде којом би се кршила слобода његовог исповедања или примања вере или уверења по његовом нахођењу. Овим пактом је гарантовано и право родитеља или законитих старатеља, да осигурају својој деци оно верско и морално образовање које је у складу са њиховим властитим уверењима (чл. 18). Пакт посебно забрањује сваку дискриминацију (и по верском основу) и забрањује ограничавање слободе вероисповести на основу припадности мањинским заједницама.²² Европска конвенција за заштиту људских права и

²¹ Драган Стојановић, *Уставно право. књ. 1*, Бона фидес, Ниш, 2003, стр. 395.

²² У државама где постоје етничке, верске или језичке мањине, лица која припадају тим мањинама не могу бити лишена права да имају, заједно са другим члановима своје групе,

основних слобода садржи идентичну гаранцију слободе мисли, савести и вероисповести, слободу промене вере или уверења и слободу њеног испољавања, као и Пакт о грађанским и политичким правима (чл. 9, ст. 1).

5) ИНДИВИДУАЛНА КОМПОНЕНТА СЛОБОДЕ ВЕРОИСПОВЕСТИ

Индивидуална компонента слободе вероисповести подразумева низ права у вези са верским уверењима и њиховим манифестовањем, слободом од могућег ограничавања или наметања. Ова слобода, сходно међународним и уставноправним гаранцијама, обезбеђује слободно формирање верских уверења, или уверења која су атеистичког карактера, њихово слободно исповедање, односно одсуство обавезе изјашњавања о њима, као и било који облик наметања или забране.²³ Ипак, ова слобода, али не у целости, је у групи оних чија се ограничења под извесним условима могу прописати. Ти услови се тичу угрожавања основних вредности друштва, која као таква добијају уставну заштиту, а тичу се углавном права других лица, забране нарушавања коегзистенције различитих група, државне безбедности, јавног здравља или морала. Те вредности су релативно уједначено дефинисане у међународним актима који гарантују слободу вероисповести, те следствено њима и у уставима појединих држава. Такође, ове вредности се рестриктивно тумаче. У компаративном праву слобода вероисповести спада у ред основних права. Ипак, у погледу опсега уставне регулације ове слободе постоје извесне разлике, где старији уставни садрже углавном гаранцију слободе вероисповести и јавног испољавања вере, а новији уставни и нека додатна права у вези са њом (образовање, приговор савести). Устав Италије из 1947. године гарантује право свих да слободно исповедају своја верска уверења у ма ком облику, индивидуалном или скупном, да уверења пропагирају и да приватно или јавно врше верске обреде, уколико они нису противни добрим обичајима. Устав Словеније из 1991. године прокламује одвојеност државе и верских заједница (чл. 7), равноправност верских заједница и слободу њиховог деловања (ст. 2). Њиме је гарантована слобода испољавања религије, те прописано да нико није дужан да се изјашњава о својим религијским или другим уверењима (чл. 41). Устав Словеније гарантује и посебна права, као што је право родитеља да својој деци пруже верски и морални одгој у складу са својим уверењима, с тим да оно

свој посебни културни живот, да испољавају и упражњавају своју властиту веру или да се служе својим језиком (чл. 27).

²³ Ратко Марковић наводи да слобода вероисповести обухвата четири слободе: 1) слободу од забране исповедања вере; 2) слободан избор верског уверења; 3) слободу од било којег верског уверења (атеизам); слободу од откривања верског уверења (Ратко Марковић, *Уставно право*, op. cit., стр. 476-477).

треба да буде у складу са њиховим годинама, зрелошћу, као и њиховом слободом верског и другог опредељења, те приговор савести у случајевима предвиђеним законом. Устав Грчке гарантује слободу савести и вероисповести, прокламује да уживање личних и грађанских права не зависи од религијских уверења, као и њихово законом заштићено исповедање. Њиме се гарантује и слобода деловања и вршења верских обреда свим познатим религијама (чл. 13). Уставом Грчке, у делу који је посвећен личним и социјалним правима, гарантује се и корпоративна компонента слободе вероисповести. Основни закон СР Немачке од 1949. гарантује верске слободе, слободу веровања, слободу савести, слободу религиозних и филозофских убеђења, као и право свакога да упражњава своју религију без ометања (чл. 4). У погледу односа између државе и црква и верских заједница, те њиховог правног статуса, Основни закон у свему преузима решења Вајмарског устава из 1919. године. Основни закон прописује да су чланови 136–139 и 141 Вајмарског устава (који се односе на слободу вероисповести, положај верских заједница) део Основног закона. Њиме је предвиђено да грађанска и политичка права неће зависити, нити бити ограничена вршењем верске слободе, да нико није дужан да се јавно изјашњава о својим верским уверењима, као и да власти немају право на увид у припадност неког лица верским заједницама, осим у мери у којој права и дужности зависе од тога, или ако тако захтева статистички попис утврђен законом. У складу са уставним начелом световности државе, Устав Србије гарантује слободу мисли, савести и вероисповести. Он ближе дефинише само садржај слободе вероисповести и уверења. Садржај уставних гаранција који се односе на слободу вероисповести и са њом повезане слободе чине: 1) слобода избора уверења или вероисповести укључујући и право да се они промене слободно и по сопственом избору; 2) слобода испољавања вере или убеђења; 3) слобода обављања верских обреда; 4) слобода похађања верске наставе и верске службе појединачно или у заједници с другима; 5) слобода приватног и јавног испољавања верских уверења и 6) право родитеља и законских старатеља да својој деци обезбеде верско и морално образовање у складу са својим уверењима (чл. 43, ст. 5). У слободу вероисповести у ширем смислу спада и право на приговор савести. Према њему ниједно лице није дужно да, противно својој вери или убеђењима, испуњава војну или другу обавезу која укључује употребу оружја. Лице које се позове на приговор савести може бити позвано да испуни војну обавезу без обавезе да носи оружје, у складу са законом (чл. 45). При анализи уставних гаранција, нужно је поменути и то да Устав као оријентир у тумачењу одредби о људским и мањинским правима наводи важеће међународне стандарде људских права и праксу међународних институција које надзиру спровођење људских права (ст. 3), а на унапређење вредности демократског друштва указује као на социјални оквир тумачења људских права.²⁴ Устав изричито забрањује

²⁴ Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, *op. cit.*, стр. 29.

изазивање и подстицање верске мржње и нетрпељивости, те прописује кажњивост таквог понашања (чл. 49). Уставом се прописује обавеза Републике да подстиче дух толеранције, међукултурног дијалога, разумевања и сарадње међу свим људима на њеној територији, без обзира на њихове разлике, посебно оне које су етничког, културног, језичког и верског карактера (чл. 81), што представља најјаснији основ за успоставу модела кооперације, јер се дијалог и сарадња остварују првенствено на колективном плану, уз активно учешће црква и институционализованих верских заједница, нарочито имајући у виду да се огромна већина грађана декларише као верници.

6) КОРПОРАТИВНА КОМПОНЕНТА СЛОБОДЕ ВЕРОИСПОВЕСТИ

Корпоративна компонента слободе вероисповести се у теорији још назива колективном слободом. Она није прост збир индивидуалних права, него посебна вредност која обухвата скуп права и привилегија формализованих заједница верника, односно слободу удружења које окупља људе који исповедају исту религију да се организује, уреди своје функционисање и јавно га манифестује, сходно сопственим принципима, уверењима и правилима, у најшире постављеном законском оквиру, без уплива власти. Међународноправни документи који прокламују слободу вероисповести без изузетка предвиђају да се она испољава појединачно, или у заједници са другима. Њено испољавање у заједници са другима води аутономном егзистирању црква и верских заједница и правни је основ образовања нових. О значају корпоративне компоненте ове слободе сведочи и тумачење Европског суда за људска права према коме она има извесну предност над индивидуалном слободом вероисповести.²⁵ Сви уставни европских држава, без обзира на модел односа који установљавају у погледу односа са државом, садрже гаранције корпоративне слободе вероисповести, са ужим или ширим опсегом права. Вајмарски устав, који у том делу представља део постојећег устава Немачке, прокламује одвојеност државе и цркве и верских заједница и прописује да не постоји државна црква, али и осигурава форму сарадње, односно систем кооперације.²⁶ Њиме се пружа мноштво гаранција корпоративној компоненти слободе вероисповести. Он је гарантовао слободу оснивања верских удружења која самостално организују и управљају својим пословима у оквиру закона, имају право на самоорганизовање и право да

²⁵ Владимир Ђурић, „Слобода вероисповести и правни субјективитет црква и верских заједница у европским државама“, *op. cit.*, стр. 28.

²⁶ Gerhard Robbers, “State and Church in Germany”, in G. Robbers (ed.), *State and Church in the European Union*, Nomos, Baden-Baden, 2005, p. 80.

бирају своје званичнике без учешћа државе. Устав не предвиђа идентичан статус свих цркава и верских заједница. Иако је Вајмарски устав предвидео да цркве и верске заједнице правни субјективитет стичу по општим одредбама грађанског права, прописао је, полазећи од затеченог стања, да ће верске заједнице задржати статус правних лица јавног права ако су тај статус уживале у прошлости, док је за остале верске заједнице предвиђено да ће им статус правних лица јавног права бити признат на њихов захтев, ако њихово уређење и број чланова представљају гаранцију сталности. За цркве и верске заједнице које имају статус правних лица јавног права, Устав је предвидео да имају право да наплате порез у складу са законима федералних јединица. Право верских удружења на државну помоћ регулишу покрајине, на основу начела која ће одредити Рајх. Уставом је гарантовано право на имовину и друга права верских удружења у погледу њихових институција и других добара која служе богослужењу, образовању и добротворној делатности. Устав Шпаније из 1978. године изричито прокламује да ниједна религија неће имати државни карактер. У делу о људским правима (чл. 16) прописано је да ће јавне власти са Католичком црквом и другим верским заједницама одржавати сарадњу узимајући у обзир верска уверења становништва. Он гарантује и кооперативну компоненту слободе вероисповести признајући слободу идеологије, религије и верских обреда појединаца и заједница, без ограничења њиховог изражавања, осим онога које је неопходно да би се одржао јавни поредак заштићен законом. У Хрватској се, уз прокламовање одвојености државе и верских заједница, Уставом гарантује њихова равноправност, као и право да, у складу са законом, јавно обављају обреде, оснивају школе, училишта, заводе, социјалне и друге добротворне установе и управљају њима, а у својој делатности уживају заштиту и помоћ државе (чл. 41). Устав Србије гарантује равноправност цркава и верских заједница. Њихова равноправност искључује могућност успостављања привилегованог третмана појединих цркава или верских заједница, њихову једнакост у правима. Ипак, она се има тумачити у светлу одредби о мерама афирмативне акције, те другим претходно поменутиим основима сарадње, као што су оне о обавези заштите културног и историјског наслеђа, као и развијања духа толеранције, те се конкретне мере помоћи, контакта или сарадње са неком верском заједницом не могу сматрати њеним повлашћивањем, с тим да мера и начини остваривања те помоћи сарадње свакако морају бити засновани на легитимном интересу, а никако на дискриминаторном приступу. Основно питање међусобног односа државе и цркава и верских заједница јесте домашај прокламованог принципа одвојености (чл. 44, ст. 1).²⁷ Суштина принципа одвојености државе и цркава и

²⁷ Сима Аврамовић наводи: „Наш уставни нормативни оквир, помињући као кључне речи врло опште појмове „световна држава“ и „одвојеност од државе“, ничим не прејудицира један или други тип одвојености, стриктно или кооперативну, већ оставља простор за

верских заједница састоји се у њиховом праву да самостално, у складу са законом: 1) уређују своју унутрашњу организацију, 2) уређују верске послове, 3) јавно врше верске обреде, 4) да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају (чл. 44, ст. 2).²⁸ Ипак, одвојеност поменутих субјеката не подразумева сувереност црква и верских заједница. Оне су подређене правном поретку Србије, али њихова организација, деловање, као и посебна права искључују државно мешање.²⁹ Мера законске регулативе, зависно од питања, треба да буде само оквирна или минимална, што потврђује и формулација да су оне „слободне“ да уређују одређена питања, „у складу са законом“, где је она засигурно већа код права да оснивају верске школе и друге установе, неголи код права да уређују своју организацију и послове, што представља најшири домен њихове слободе.

8) ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДЕ ВЕРОИСПОВЕСТИ

Слобода вероисповести спада у групу релативних права, код којих је могуће прописати одређена ограничења. Она се односе само на исповедање вере, не и саму слободу вере, под условом да је то прописано законом, неопходно у демократском друштву, те у функцији остварења неког легитимног циља. Европска Конвенција за заштиту људских права (чл. 9, ст. 2) наводи шта се сматра легитимним циљем (интерес јавне безбедности, заштита јавног реда, здравља, морала и заштита права и слобода других).³⁰ Конвенција забрањује

њихово модерно разумевање и обликовање кроз законодавство и праксу.“ Сима Аврамовић, „Поимање секуларности у Србији – рефлексije са јавне расправе у Уставном суду“, *op. cit.*, стр. 300.

²⁸ Домашај принципа одвојености слично одређује и Владимир Ђурић (Vladimir Đurić, „Zakonsko uređivanje pravnog položaja crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji: od osporavanja do unapređivanja“, *Sveske za javno pravo*, vol. 4, br. 13, 2013, str. 47, Интернет: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Sveske_za_javno_pravo_broj_13.pdf).

²⁹ С тим у вези навели бисмо став Уставног суда Србије који је утврдио да „наведене уставне одредбе (чл. 11 и 44), саме по себи, не значе систем потпуне сепарације цркве од државе, већ да нема државне цркве и да нема идентификације државе са посебном религијом или религијом уопште, те да су цркве и верске заједнице слободне да самостално утврђују своју унутрашњу организацију и верске послове и да држава не сме да омета доношење и примену аутономних прописа и одлука.“

³⁰ Карактеристично је схватање Европског суда за људска права у погледу могућности ограничења овог права. У предмету Кокинакис против Грчке, Суд је одбио представку, сагласивши се са ставом државе. Суд сматра да је забраном прозелитизма држава настојала *заштитити права других* од нечасног превођења у другу веру, те није прекршила обавезе из Конвенције. У предмету Бесарабијска митрополија и остали против Молдавије, Суд је утврдио да је постојала повреда слободе вероисповести

дискриминацију по било ком основу у погледу права која гарантује, изричито наводећи и верско уверење као њен основ. Устав Србије прати решења из Конвенције. Он садржи два облика ограничења слободе вероисповести. Први се тиче ограничења слободе испољавања, а други забране верске заједнице (или њеног рада). Слобода вероисповести, као право на поседовање или промену верског уверења, само по себи не може бити предмет ограничења. С друге стране, слобода испољавања вере или уверења може се ограничити. Устав прописује услове за ограничење. Оно се врши путем закона и само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње (чл. 43, ст. 3). Строжији облик ограничења ове слободе јесте забрана верске заједнице. Три су групе разлога због којих Уставни суд може забранити њихов рад, а то су: 1) ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, права деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину; 2) јавну безбедност и јавни ред или 3) ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост (чл. 44, ст. 3) Разлози због којих може доћи до забране су знатно уже постављени од оних који представљају основ за ограничење слободе испољавања вере. Таксативно су наведена права услед чије повреде може доћи до забране, као заштитни објекат није предвиђен морал итд. С друге стране, кршење било којег од зајемчених људских и мањинских права представља основ за забрану рада других облика удруживања (чл. 55).³¹ Ова разлика у основима за ограничење у Уставу може се тумачити као настојање да се построже разлози због којих може доћи до забране верских заједница, којима, у случају таквог тумачења, Устав признаје донекле посебан карактер. Одлука Уставног суда о забрани рада је коначна, извршна и обавезујућа за све, без могућности улагања неког правног лека. Дејство ове одлуке се састоји у брисању из регистра у коме се воде.

гарантоване Конвенцијом, иако само одбијање издавања дозволе поменутој митрополији потпада под случај ограничења због *заштите јавног реда*, јер би се њоме оживели стари конфликти различитих цркава на том подручју који могу угрозити стабилност, па чак и интегритет Молдавије. (Више о томе у: Славољуб Царић, *Европско право људских права*, Интермекс, Београд, 2015, стр. 310-315).

³¹ М. Пајванчић наводи: „Зато се може поставити питање зашто је уставотворац сузио круг индивидуалних права чије се угрожавање санкционише забраном деловања верске заједнице, јер је свако људско право заштићено, између осталог, и тако што његова повреда и угрожавање може бити санкционисано и ограничењем слободе испољавања вере или уверења.“ Маријана Пајванчић, *Уставна заштита људских права*, Правни факултет – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2011, стр. 85.

9) ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

Уставноправни оквир односа Републике Србије и црква и верских заједница почива на принципима модерне секуларне државе, која гарантује широк круг права и слобода које се подводе под слободу вероисповести, како на индивидуалном, тако и на колективном нивоу. Систематским тумачењем различитих одредби Устава које су поменуте у претходним излагањима долази се до закључка да Устав имплицира савремени, и у компаративном праву најзаступљенији, модел кооперације, валоризујући улогу црква и верских заједница у функционисању савременог друштва, заснованог на демократским принципима, толеранцији, али и заштити најзначајнијих традиционалних вредности, без било какве назнаке негативне дискриминације. Имајући у виду гаранције слободу вероисповести садржане у свим у међународним документима, као и уставима европских држава, може се констатовати да су уставне гаранције ове слободу у Србији, укључујући нормирани основни садржај слободу вероисповести, додатна права у вези са њом, положај верских заједница и црква, начин тумачења гарантованих права, као и могућности ограничења њеног испољавања, те обавезе државе да подстиче дух толеранције, на нивоу највиших стандарда по питању слободу вероисповести, прикладних савременом друштву и поимању религије у демократском амбијенту. У вези са могућим расправама о уставним променама, а у контексту обавезе свих нивоа власти да се старају о очувању културног и историјског наслеђа, те очувања целовитости државне територије када је она очигледо угрожена једностраним активностима самопроглашене државе на територији АП КиМ, а имајући у виду његов изузетан значај, околности у којима се налази, потребу за обезбеђењем посебног третмана, и уопште посебности овог питања у преговарачком процесу који се одвија у различитим формама, те потреби за проналажењем атипичних решења правног статуса и заштите, изричито навођење обавезе државних органа да се старају и штите наслеђе Српске православне цркве на Косову и Метохији требало би да нађе своје место непосредно у Уставу.

10) ИЗВОРИ

Đurić, B. „Zakonsko uređivanje pravnog položaja crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji: od osporavanja do unapređivanja”, *Sveske za javno pravo*, vol. 4, br. 13, 2011. Интернет: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Sveske_za_javno_pravo_broj_13.pdf

Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief, OSCE/ ODIHR, Vienna – Edinburgh 2002.

- Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief*, OSCE & European Commission for Democracy Through Law/Venice Commission, 2004, Интернет: <http://www.osce.org/odihr/13993?download=true>
- Ibán, I.C., „State and Church in Spain“, in G. Robbers (ed.), *State and Church in the European Union*, Nomos, Baden-Baden, 2005.
- Novaković, D., „Versko zakonodavstvo Kraljevine Jugoslavije“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka*, vol. 33, br. 2, 2012.
- Papastathis, C., „State and Church in Greece“, in G. Robbers (ed.), *State and Church in the European Union*, Nomos, Baden-Baden, 2005.
- Robbers, G., „State and Church in Germany“, in G. Robbers (ed.), *State and Church in the European Union*, Nomos, Baden-Baden, 2005..
- Stefanović, J., *Odnos između crkve i države*, Matica hrvatska, Zagreb, 1953.
- Аврамовић, С., „Поимање секуларности у Србији – рефлексije са јавне расправе у Уставном суду“, *Анали Правног факултета у Београду*, вол. 59, бр. 2, 2011, стр. 279-301.
- Ђурић, В., „Слобода вероисповести и правни субјективитет цркава и верских заједница у европским државама“, *Страни правни живот*, вол. 56, бр. 1, 2012, стр. 24-52.
- Ђурић, В., „Уставноправни модели односа између државе и цркава и верских заједница у Европи“, *Годишњак Факултета правних наука*, вол. 1, бр. 1, 2011, стр. 139-163.
- Кривокапић, Б., *Заштита мањина у међународном и упоредном праву*. књ. 3, Институт за упоредно право, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Службени лист СЦГ, Грађевинска књига, Београд, 2004.
- Марковић, Р., „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, вол. 54, бр. 2, 2006, стр. 5-46.
- Марковић, Р., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2015.
- Пајванчић, М., *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009.
- Пајванчић, М., *Уставна заштита људских права*, Правни факултет – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2011.
- Пусић, Зоран, „Морал, религија и људска права“, у Јелена Јабланов Максимовић (ур.), *Религија у јавном, политичком и друштвеном сектору*, Фондација Конрад Аденауер и Хришћански културни центар Др Радован Биговић, Београд, 2013, стр. 23-27.
- Стојановић, Д., *Уставно право*. књ. 1, Бона фидес, Ниш, 2003.

- Тодоровић, Д., „Секуларизација и секуларизам – кључне идеје и терминолошка разликовања“, у Јелена Јабланов Максимовић (ур.), *Религија у јавном, политичком и друштвеном сектору*, Фондација Конрад Аденауер и Хришћански културни центар Др Радован Биговић, Београд, 2013, стр. 29-32.
- Царић, С., *Европско право људских права*, Интермекс, Београд, 2015.
- Џомић, В., *Однос цркве и државе у Уставима Србије и Црне Горе у XIX и XX веку* (магистарска теза), Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад, 2006.

УДК: 342:347.921.8(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 63-87

Изворни научни рад

МИНИМАЛНА ПРАВИЛА О ПРАВУ НА ПРАВНУ ПОМОЋ ЗА ОСУМЊИЧЕНА, ОПТУЖЕНА И ТРАЖЕНА ЛИЦА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Жарко РАДИЋ¹

Abstract: On 30 November 2009, the Council adopted a Resolution on a Roadmap for strengthening the procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings (*the Roadmap*). Six measures on procedural rights in criminal proceedings have been adopted pursuant to the Roadmap to date, namely Directives 2010/64/EU, 2012/13/EU, 2013/48/EU, (EU) 2016/343, (EU) 2016/800 and (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council. In the paper, the author applies the dogmatic and the normative method to analyse the Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings. This Directive complements Directives 2013/48/EU and (EU) 2016/800. At the end of the paper, the author considers the importance of the studied Directive for the Republic of Serbia and its road to the membership in the European Union. He concludes that the incorporation of the procedural rights this Directive applies to in the legislation of the Republic of Serbia would imply that these rights are guaranteed not only by the provisions of the Special Law on Judicial Cooperation in Criminal Matters with the Member States of the European Union, but also by the provisions of the Criminal Procedure Code, the Law on Juvenile Offenders and Criminal Law Protection of Juveniles, as well as by the provisions of the Misdemeanour Law.

Key words: procedural rights, criminal proceedings, the right to legal aid, suspects and accused persons, extradition, surrender of the requested person, European arrest warrant.

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

1) СВРХА

Право на правну помоћ у кривичном поступку утврђено је одредбама члана 47. став 3. Повеље Европске уније о основним правима, члана 6. став 3. тачка (ц) Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 14. став 3. тачка (д) Међународног пакта о грађанским и политичким правима, и то у складу са условима који су наведени у тим одредбама. Мада Повеља Европске уније о основним правима има исту правну снагу као и Уговори, те иако су државе чланице Европске уније странке Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Међународног пакта о грађанским и политичким правима, искуство унутар Европске уније показало је да те чињенице саме по себи не пружају увек довољан степен поверења у кривичноправне системе других држава чланица Европске уније.² У циљу повећања тог поверења, те тиме и побољшања узајамног признавања одлука у кривичним стварима, успостављена су заједничка минимална правила о праву на правну помоћ за осумњичене и оптужене у кривичном поступку и за тражена лица у поступку на основу Европског налога за хапшење.³ Правила су утврђена Директивом Европске уније, под насловом: Директива (ЕУ) 2016/1919 Европског парламента и Савета од 26. октобра 2016. о правној помоћи за осумњичена и оптужена лица у кривичном поступку и за тражена лица у поступку на основу Европског налога за хапшење.⁴ Та директива је предмет овог рада, а њена је званична сврха „да се обезбеди ефикасност права на приступ адвокату, предвиђеног Директивом 2013/48/ЕУ Европског парламента и Савета, стављањем на располагање помоћи адвоката којег плаћа држава чланица осумњиченима и оптуженима у кривичном поступку, те траженим лицима која подлежу поступку на основу Европског налога за хапшење у складу

² “Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings” (3), *Official Journal of the European Union*, 04.11.2016, L 297, p. 1.

³ Види: “Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings” (2), *Official Journal of the European Union*, 04.11.2016, L 297, p. 1.

⁴ “Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings”, *Official Journal of the European Union*, 04.11.2016, L 297, pp. 1-8 (у даљем тексту овог рада: Директива). После наслова Директиве, следе два њена саставна дела: преамбула и нормативни део. Преамбула се састоји од назива институција које је доносе (Европски парламент и Савет Европске уније), позивања и уводних изјава којих има 33 (у даљем тексту овог рада: тачке (1) – (33) преамбуле Директиве). Одредбе нормативног дела су сврстане у чланове 1–14.

са Оквирном одлуком Савета 2002/584/ЈХА.⁵ При спровођењу Директиве државе чланице требало би да обезбеде поштовање основног права на правну помоћ како је предвиђено Повелом Европске уније о основним правима и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, а при томе би требало да поштују начела и смернице Уједињених нација о приступу правној помоћи у кривичноправним системима.⁶

2) МЕРЕ ЕУ

Из цитиране сврхе Директиве намеће се закључак, већ на први поглед, да је она у уској, нераскидивој вези са одредбама о праву на приступ адвокату које садржи Директива 2013/48/ЕУ Европског парламента и Савета од 22. октобра 2013. о праву на приступ адвокату у кривичном поступку и у поступку на основу Европског налога за хапшење, те о праву на обавештавање треће стране у случају одузимања слободe и на комуникацију са трећим лицима и конзуларним телима.⁷ Осим тога, она је том везом повезана и са Директивом (ЕУ) 2016/800 Европског парламента и Савета од 11. маја 2016. године о процесним јемствима за децу која су осумњичени или оптужени у кривичним поступцима.⁸ Наиме, одредбама члана 6. став 1. и члана 17. Директиве (ЕУ) 2016/800 утврђено је да деца која су осумњичени или оптужени у кривичном

⁵ Види тачку (1) преамбуле Директиве. У цитираној Директиви реч је о Оквирној одлуци чији је званични наслов: "Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States" (2002/584/ЈНА, 2009/299/ЈНА), *Official Journal of the European Communities*, vol. 45, 18.07.2002, L 190; vol. 52, 27.03.2009, L 81. Овом оквирном одлуком и Европским налогом за хапшење замењена су дотадашња правила и инструменти екстрадиције између држава чланица ЕУ, а о томе види уводне изјаве /тј. тачке/ (5) и (11) преамбуле те оквирне одлуке.

⁶ Тачка (23) преамбуле Директиве.

⁷ "Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty", *Official Journal of the European Union*, 06.11.2013, L 294, pp. 1-12. Видети: Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима”, *Европско законодавство*, год. 15, бр. 55/16, 2016, стр. 34-39.

⁸ Њен је званични наслов: "Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 21.05.2016, L 132, pp. 1-20. Видети: Жарко Радић, „Усклађивање процесних права малолетних учинилаца кривичних дела са стандардима Европске уније”, *Европско законодавство*, год. 15, бр. 56-57/16, 2016, стр. 84-111.

поступку, односно тражена лица у поступку на основу Европског налога за хапшење, имају право на приступ адвокату у складу са Директивом 2013/48/ЕУ, као и да ништа што је садржано у Директиви (ЕУ) 2016/800, посебно у њеном члану 6, којим је регулисана помоћ адвоката деци у тим поступцима, неће угрозити то право. При томе, одредбама члана 18. Директиве (ЕУ) 2016/800 утврђено је да државе чланице обезбеђују да се националним правом повезаним са правном помоћи јемчи ефикасно остваривање права на помоћ адвоката на основу члана 6. те директиве. Коначно, треба имати у виду, односно подсетити да су наведене директиве, међу којима је и Директива која је предмет овог рада, произашле из Програма Европске уније о процесним јемствима за осумњичена или оптужена лица – јачање основа европског кривичноправног подручја, односно из Резолуције Савета од 30. новембра 2009. године о Мапи пута за јачање процесних права осумњичених или оптужених лица у кривичном поступку, којом се указује на потребу да се на нивоу Европске уније спроведе акција у циљу јачања права осумњичених или оптужених лица у кривичном поступку, која може садржавати законе или друге мере.⁹ Тај је програм у почетку обухватао три директиве Европског парламента и Савета: Директиву 2010/64/ЕУ о праву на тумачење и превођење у кривичним поступцима,¹⁰ Директиву 2012/13/ЕУ о праву на обавештење у кривичном поступку,¹¹ и споменути Директиву 2013/48/ЕУ о праву на приступ адвокату у кривичном поступку и у поступку на основу Европског налога за хапшење, те о праву на обавештавање треће стране у случају одузимања слободе и на комуникацију са трећим лицима и конзуларним телима.¹² Иначе, Европски савет је поздравио „Мапу пута” већ 11. децембра 2009. године и укључио ју је у Штокхолмски програм – отворена и сигурна Европа која служи својим грађанима и штити их.¹³ Међутим, том приликом је нагласио да она није

⁹ Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима”, *op. cit.*, стр. 24-29. Види и: “Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings”, *Official Journal of the European Union*, 04.12.2009, (2009/C 295/01), pp. 1-3 (у даљем тексту овог рада: Резолуција).

¹⁰ “Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings”, *Official Journal of the European Union*, 26.10.2010, L 280, pp. 1-7.

¹¹ “Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings”, *Official Journal of the European Union*, 01.06.2012, L 142, pp. 1-10.

¹² Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима”, *op. cit.*, стр. 25-39, 45.

¹³ “The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizens” 2.4., *Official Journal of the European Union*, 04.05.2010, (2010/C 115/01), p. 10.

потпуна и позвао је Комисију да истражи даљње елементе минималних процесних права осумњичених и оптужених, те да процени да ли треба решити и друга питања, на пример претпоставку невиности, ради унапређења снажније сарадње у том подручју.¹⁴ У складу са тим, Европска комисија је 27.11.2013. године објавила пакет нових мера које се односе на процесна јемства у кривичним поступцима.¹⁵ Тај пакет је обухватао три предлога директива, а из њега су произашле: Директива (ЕУ) 2016/343 Европског парламента и Савета од 09. марта 2016. године о јачању одређених видова претпоставке невиности и права присуствовања свом суђењу у кривичном поступку,¹⁶ споменута Директива (ЕУ) 2016/800 Европског парламента и Савета од 11. маја 2016. године о процесним јемствима за децу која су осумњичени или оптужени у кривичним поступцима, те Директива која је предмет овог рада. Осим тога, Комисија је 27. новембра донела и две препоруке.¹⁷ То су: Препорука о процесним јемствима за рањива лица осумњичена или оптужена у кривичном поступку¹⁸ и Препорука о праву на правну помоћ за осумњичена или оптужена лица у кривичном поступку.¹⁹ С обзиром да препоруке Комисије немају обавезујућу снагу, у односу на другопоменути препоруку очигледно је да је регулисање исте материје Директивом израз потребе да се, између осталог, државе чланице обавезу на

¹⁴ Ibid.

¹⁵ European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Making progress on the European Union Agenda on Procedural Safeguards for Suspects or Accused Persons – Strengthening the Foundation of the European Area of Criminal Justice", Brussels, 27.11.2013, COM(2013) 820 final, интернет: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201410/20141029ATT92129/20141029ATT92129EN.pdf>, 10/09/2017, p. 3.

¹⁶ "Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 11.03.2016, L 65, pp. 1-11. Намера је аутора овог рада да и Директиву (ЕУ) 2016/343 анализира у једном од наредних бројева *Европског законодавства*, те да тиме у целости обради материју која је садржана у два наведена пакета мера ЕУ.

¹⁷ Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима”, *op. cit.*, стр. 25-26, 39-45.

¹⁸ "Commission Recommendation of 27 November 2013 on procedural safeguards for vulnerable persons suspected or accused in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 24.12.2013, (2013/C 378/02), pp. 8-10.

¹⁹ "Commission Recommendation of 27 November 2013 on the right to legal aid for suspected or accused persons in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 24.12.2013, (2013/C 378/03), pp. 11-14.

примену њених одредаба. Осим тога, и на значај материје која је обухваћена Препоруком о процесним јемствима за рањива лица осумњичена или оптужена у кривичном поступку указује чињеница да је одредбама члана 9. Директиве утврђено да државе чланице обезбеђују да се при њеном спровођењу узимају у обзир посебне потребе рањивих осумњичених, оптужених и тражених лица. У вези са начелом супсидијарности из члана 5. Уговора о Европској унији, у преамбули Директиве се истиче да с обзиром на то да њен циљ – утврђивање заједничких минималних правила о праву на правну помоћ за осумњичена, оптужена и тражена лица – не могу сасвим остварити државе чланице, него да се због свог обима и учинака он на бољи начин може остварити на нивоу Уније, Унија може донети мере у складу са тим начелом.²⁰ Истовремено, констатује се да у складу са начелом пропорционалности из члана 5. Уговора о Европској унији, ова директива не прелази оно што је потребно за остваривање тог циља.²¹ У складу са чл. 1. и 2. Протокола бр. 21 о становишту Уједињене Краљевине и Ирске с обзиром на подручје слободе, безбедности и правде, приложеног Уговору о Европској унији (УЕУ) и Уговору о функционисању Европске уније (УФЕУ), и не доводећи у питање члан 4. наведеног протокола, те државе чланице нису учествовале у доношењу ове директиве, па она за њих није обавезујућа нити се на њих примењује.²² У складу са чл. 1. и 2. Протокола бр. 22 о становишту Данске, приложеног УЕУ-у и УФЕУ-у, ни та држава није учествовала у доношењу ове директиве, те она ни за њу није обавезујућа нити се на њу примењује.²³

3) САДРЖАЈ

Нормативним делом Директиве обухваћена је дефиниција „правне помоћи”, централног појма њеног наслова и предмета: „правна помоћ” значи финансирање помоћи адвоката од стране државе чланице, којом се омогућује остваривање права на приступ адвокату”.²⁴ Њеном преамбулом се такође изјављује да би правна помоћ требало да покрива трошкове одбране осумњичених, оптужених и тражених лица, а да би при одобравању правне помоћи надлежна тела држава чланица требало да могу да захтевају да осумњичени, оптужени или тражена лица сами снесу део тих трошкова овисно о својим финансијским средствима.²⁵ Директивом се утврђују заједничка

²⁰ Види тачку (31) преамбуле Директиве.

²¹ Ibid.

²² Тачка (32) преамбуле Директиве.

²³ Тачка (33) преамбуле Директиве.

²⁴ Члан 3. Директиве.

²⁵ Тачка (8) преамбуле Директиве.

минимална правила о праву на правну помоћ за: (а) осумњичене и оптужене у кривичном поступку; и (б) лица која подлежу поступку на основу Европског налога за хапшење у складу са Оквирном одлуком 2002/584/ЈХА (тражена лица), те се допуњују директиве 2013/48/ЕУ и (ЕУ) 2016/800, а нити једна њена одредба се не може тумачити као ограничење права предвиђених у тим директивама.²⁶ С обзиром на тако дефинисани предмет Директиве, неопходно је имати у виду и неке од уводних изјава преамбуле Директиве, те забрану ограничавања или одступања. Наиме, преамбулом је истакнуто да би државе чланице требало да могу да одобре правну помоћ у ситуацијама које нису обухваћене Директивом, на пример при спровођењу истражних радњи или радњи у вези са прикупљањем доказа које нису конкретно наведене у Директиви.²⁷ Према томе, државе чланице би требало да могу да прошире права утврђена Директивом како би пружиле виши ниво заштите, при чему такав виши ниво заштите не би требало да буде препрека за узајамно признавање судских одлука чије би доношење минимална правила Директиве требало да олакшају, а ниво заштите коју пружају државе чланице никад не би требало да буде испод стандарда предвиђених Повељом Европске уније о основним правима или Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, како их тумаче Суд правде Европске уније и Европски суд за људска права.²⁸ У члану 11. Директиве формулисана је „забрана ограничавања или одступања”, тако што је утврђено да се нити једна њена одредба не тумачи као ограничавање или одступање од било којих права и процесних јемстава осигураних Повељом Европске уније о основним правима, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода или другим меродавним одредбама међународног права или права било које државе чланице којим је предвиђен виши ниво заштите. У вези са том забраном, али и преамбулом Директиве, ваља имати у виду да би њене одредбе требало примењивати на осумњичене, оптужене и тражена лица без обзира на њихов правни положај, држављанство или националност и да би државе чланице требало да поштују и јемче права која су утврђена њеним одредбама, без икакве дискриминације на основу расе, боје коже, пола, полне оријентације, језика, вере, политичког или другог мишљења, националности, етничког или социјалног порекла, имовинског стања, инвалидитета или рођења. Надаље, подржавање Директивом основних права и начела признатих Повељом Европске уније о основним правима и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода укључује и забрану мучења и нечовечног или понижавајућег поступања, право на слободу и безбедност, поштовање

²⁶ Члан 1. Директиве.

²⁷ Тачка (16) преамбуле Директиве.

²⁸ Тачка (30) преамбуле Директиве.

приватног и породичног живота, право на интегритет лица, права детета, интеграцију лица с инвалидитетом, право на делотворан правни лек и право на поштено суђење, претпоставку невиности и право на одбрану, те би Директива требало да се спроводи у складу са тим правима и начелима.²⁹ Појам кривичног поступка није дефинисан одредбама Директиве, па ваља подсетити да он, у смислу Резолуције, обухвата фазу пре суђења и само суђење.³⁰ Међутим, из одредаба Директиве, али и Директиве 2013/48/ЕУ која се њом допуњује, може се закључити да појмови осумњиченог и оптуженог лица из директива обухватају појмове осумњиченог, окривљеног у ужем смислу, оптуженог и осуђеног, односно шири појам окривљеног у смислу Законика о кривичном поступку, који је на снази у Републици Србији.³¹ С обзиром да појам „кривичног поступка” није дефинисан Директивом, може се поставити и питање да ли се под њим подразумева поступак који се у државама чланицама може дефинисати као „кривични поступак”, или појам „кривичног поступка” у Директиви има шире значење и може, на пример, обухватати и управне поступке у којима се изричу санкције. Према судској пракси Европског суда за људска права, кривичноправни карактер неког поступка одређује се на основу тзв. критеријума из предмета Енгел: 1) категоризације поступка у националном праву као кривичноправног поступка, 2) врсте повреде права и 3) врсте и тежине санкције (стога се, у оквиру примене права на поштено суђење, у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода цели низ управних поступака сматра кривичним поступком), а циљ споменуте судске праксе јесте да се спрече државе да категоризацијом поступка избегну обавезе у вези са обезбеђењем основних јемстава наведених у Конвенцији (из тог разлога Суду правде Европске уније треба, у најмању руку, оставити слободан простор за тумачење појма „кривични поступак” независно од категоризације у националном праву, јер у противном постоји стварна опасност да јемства дефинисана у директивама неће испунити свој циљ).³² Коначно, при тумачењу

²⁹ Тачка (29) преамбуле Директиве.

³⁰ Тачка (1) преамбуле Резолуције (2009/С 295/01), стр. 1.

³¹ „Законик о кривичном поступку”, чл. 2. ст. 1. тач. 1) - 4), *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14; чл. 2. ст. 1. Директиве 2013/48/ЕУ.

³² “Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings COM(2013) 822 final – 2013/0408 (COD)” 3.4.3-3.4.5, *Official Journal of the European Union*, 16.07.2014, С 226, рр. 66-67. Слично: Нула Мол, Катарина Харби, *Право на правично суђење*, Савет Европе, Београд, 2007, стр. 32-37 (Нула Мол и Катарина Харби разматрају четири критеријума за оцену да ли је оптужба „кривична”, које је утврдио Европски суд за људска права у случају Енгел и остали против Холандије и неким другим случајевима, а у смислу члана 6. Европске конвенције за заштиту људских

појма „суд надлежан у кривичним стварима” треба имати у виду да је Суд правде Европске уније, у случају C-60/12, одлучио да сличан појам из Оквирне одлуке Савета 2005/214/JHA од 24. фебруара 2005. о примени начела узајамног признавања на новчане казне: „суд који има надлежност посебно у кривичним стварима” треба тумачити на начин да се тај појам односи на сваки суд који примењује поступак који у битноме има карактеристике кривичног поступка.³³ Што се тиче подручја примене Директиве она се, пре свега, примењује на осумњичене и оптужене у кривичном поступку који имају право на приступ адвокату на основу Директиве 2013/48/EU и: (а) којима је одузета слобода, (б) којима мора помагати адвокат у складу са правом Уније или националним правом; или (ц) од којих се тражи или којима се дозвољава да присуствују истражној радњи или радњи у вези са прикупљањем доказа која обухвата најмање следеће: доказне радње препознавања; суочавања; реконструкције догађаја на месту извршења кривичног дела.³⁴ Под истоветним условима Директива се примењује и на лица која првобитно нису била осумњичени или оптужени, али су то постали током испитивања које спроводи полиција или неко друго тело кривичног гоњења.³⁵ Наиме, ако лице које првобитно није било осумњичени или оптужени, на пример сведок, постане осумњичени или оптужени, требало би да има право да само себе не изложи кривичном гоњењу и право на ћутање, у складу са правом Уније и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, како су то протумачили Суд правде Европске уније и Европски суд за људска права.³⁶ У Директиви се стога изричито упућује на практичну ситуацију у којој такво лице постане осумњичени или оптужени током испитивања које спроводи полиција или неко друго тело кривичног гоњења у контексту кривичног поступка, па би ако се она догоди испитивање требало одмах суспендовати.³⁷ Међутим, требало би да се може наставити испитивање ако је дотично лице обавештено о томе да је постало

права и основних слобода: класификација у унутрашњем законодавству, природа дела, сврха казне, и природа и тежина казне).

³³ Види: JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber), 14 November 2013, In Case C-60/12, Интернет, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=144486&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=454704>, 10/09/2017; Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима”, *op. cit.*, стр. 27-28. Званичан наслов споменуте оквирне одлуке је: “Council Framework Decision 2005/214/JHA of 24 February 2005 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties”, *Official Journal of the European Communities*, 22.03.2005, L 76.

³⁴ Члан 2. став 1. Директиве.

³⁵ Члан 2. став 3. Директиве.

³⁶ Тачка (10) преамбуле Директиве.

³⁷ Тачка (10) преамбуле Директиве.

осумњичени или оптужени и ако може у потпуности остварити права предвиђена Директивом.³⁸ По питању одузимања слободе, а под условом да је то у складу са правом на поштено суђење, следеће ситуације не представљају одузимање слободе у смислу Директиве: идентификација осумњиченог или оптуженог; утврђивање потребе за покретањем истраге; провера поседовања оружја или друга слична безбедносна питања; спровођење истражних радњи или радњи у вези са прикупљањем доказа које нису конкретно наведене у Директиви, као што су преглед лица, лекарски преглед, крвне претраге, алкотест и слични тестови, или фотографисање или узимање отисака прстију; довођење осумњиченог или оптуженог пред надлежно тело, у складу са националним правом.³⁹ Из предмета Директиве је јасно да се њено подручје примене не ограничава на осумњичене и оптужене у кривичном поступку. Ова се директива такође примењује, од тренутка хапшења у држави чланици извршења, на тражена лица која имају право на приступ адвокату на основу Директиве 2013/48/EU.⁴⁰ Коначно, не доводећи у питање право на поштено суђење у погледу лакших кажњивих дела: (а) ако је правом државе чланице предвиђено да санкцију изриче тело које није суд надлежан у кривичним стварима, а на изрицање те санкције може се поднети жалба пред таквим судом или се предмет изрицања те санкције може упутити таквом суду; или (б) ако се одузимање слободе не може изрећи као санкција, ова се директива примењује само на поступке пред судом надлежним у кривичним стварима.⁴¹ Утврђивање правог значења ових одредаба Директиве олакшавају уводне изјаве у тач. (11)–(13) њене преамбуле. Наиме, у појединим државама чланицама за изрицање санкције за релативно лакша кажњива дела, које не подразумевају одузимање слободе, може бити надлежно неко друго тело осим суда надлежног у кривичним стварима. То, примера ради, може бити тако у случају честих саобраћајних прекршаја које је могуће утврдити саобраћајном контролом. У таквим би ситуацијама било неразумно захтевати да надлежна тела обезбеде сва права из ове директиве. Ако се правом државе чланице предвиђа да санкције за лакша кажњива дела изриче такво тело, те ако постоји право на жалбу или могућност да се предмет на други начин упути суду надлежном у кривичним стварима, ову би директиву требало примењивати само на поступке пред тим судом након такве жалбе или упућивања. Осим тога, у неким се државама чланицама одређена лакша кажњива дела, посебно лакши саобраћајни прекршаји, лакша кршења у вези с општим локалним прописима или лакша кршења јавног реда, сматрају кривичним делима. И у таквим би

³⁸ Тачка (10) преамбуле Директиве.

³⁹ Тачка (15) преамбуле Директиве.

⁴⁰ Члан 2. став 2. Директиве.

⁴¹ Члан 2. став 4. Директиве.

ситуацијама било неразумно захтевати да надлежна тела обезбеде сва права из ове директиве. Ако је правом државе чланице предвиђено да се за лакша кажњива дела као санкција не може изрећи одузимање слободе, ову би директиву требало примењивати само на поступке пред судом надлежним у кривичним стварима. Иначе, примена ове директиве у случају лакших кажњивих дела подлеже условима утврђеним у овој директиви. Државе чланице требало би да могу спровести проверу имовинског стања, проверу оправданости захтева или обе те провере како би утврдиле да ли треба одобрити правну помоћ. Под условом да је то у складу са правом на поштено суђење, може се сматрати да услови у случају провере оправданости захтева нису испуњени у односу на одређена лакша кажњива дела. Коначно, када је реч о подручју примене ове директиве у погледу одређених лакших кажњивих дела, а с обзиром на тачку (14) преамбуле Директиве, то подручје не би требало да утиче на обавезе држава чланица из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода да обезбеде право на поштено суђење, укључујући помоћ адвоката. Уз све одредбе Директиве о подручју њене примене, неопходно је имати у виду још један аспект те примене. Наиме, ова се директива у сваком случају примењује при доношењу одлуке о притвору и током трајања притвора, у свакој фази поступка до његовог завршетка.⁴² Што се тиче случајева када Директиву не би требало примењивати, њеном преамбулом је предвиђено да не доводећи у питање члан 6. (помоћ адвоката) Директиве (ЕУ) 2016/800, Директиву не би требало примењивати ако су се осумњичени или оптужени, или тражена лица, одрекли права на приступ адвокату у складу са чланом 9. односно чланом 10. став 3. Директиве 2013/48/ЕУ, те нису опозвали то одрицање од права, или ако су државе чланице у складу са чланом 3. ст. 5. или 6. Директиве 2013/48/ЕУ привремено одступиле од примене тог права, током трајања тог одступања.⁴³

Правна помоћ у кривичном поступку

Одредбама Директиве о правној помоћи у кривичном поступку утврђено је да државе чланице обезбеђују да осумњичени и оптужени који немају довољно средстава за плаћање помоћи адвоката имају право на правну помоћ

⁴² Члан 2. став 4. први подстав Директиве. Без обзира на место одредаба овог подстава у структури члана 2. Директиве, њихово се значење несумњиво може протегнути на целокупно подручје примене Директиве.

⁴³ Тачка (9) преамбуле Директиве. О одрицању од права на приступ адвокату и привременом одступању од примене тог права, према одредбама Директиве 2013/48/ЕУ, види: Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима”, *op. cit.*, стр. 35, 36 и 39.

кад то налаже интерес правде.⁴⁴ Како би државе чланице утврдиле да ли у складу са тим одредбама треба одобрити правну помоћ, оне могу спровести проверу имовинског стања, проверу оправданости захтева или обе те провере.⁴⁵ Наиме, и у складу са чланом 6. став 3. тачка (ц) Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода осумњичени и оптужени који немају довољно средстава за плаћање помоћи адвоката имају право на правну помоћ кад то налаже интерес правде, а тим се минималним правилом државама чланицама омогућује да спроведу проверу имовинског стања, проверу оправданости захтева или обе те провере, при чему спровођењем тих провера не би требало да се ограничи права и процесна јемства обезбеђена Повељом Европске уније о основним правима и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, како их тумаче Суд правде Европске уније и Европски суд за људска права, нити би од њих требало одступити.⁴⁶ Директивом је одређено да при провери имовинског стања држава чланица узима у обзир све релевантне и објективне факторе, као што су приход, имовина и породичне прилике дотичног лица, као и трошкови помоћи адвоката и животни стандард у тој држави чланици, како би, на основу критеријума који се примењују у тој држави чланици, утврдила да ли осумњиченом или оптуженом недостаје довољно средстава за плаћање помоћи адвоката.⁴⁷ При провери оправданости захтева држава чланица узима у обзир озбиљност кривичног дела, сложеност предмета и тежину очекиване санкције како би утврдила да ли интерес правде налаже одобравање правне помоћи, а у сваком случају сматра се да су услови у случају провере оправданости захтева испуњени у следећим ситуацијама: (а) када је осумњичени или оптужени изведен пред надлежни суд или судију како би се одлучило о притвору у било којој фази поступка у оквиру подручја примене ове директиве; и (б) током притвора.⁴⁸ При томе, треба имати у виду да је у тачки (18) преамбуле Директиве истакнуто, између осталог, да би државе чланице требало да утврде практичне договоре за пружање правне помоћи, да би се тим договорима могло одредити да се правна помоћ одобрава на захтев осумњиченог или оптуженог, али да тај захтев, узимајући нарочито у обзир потребе рањивих лица, не би требало да буде основни услов за одобравање правне помоћи.⁴⁹ Иначе, државе чланице обезбеђују да се правна

⁴⁴ Члан 4. став 1. Директиве.

⁴⁵ Члан 4. став 2. Директиве.

⁴⁶ Тачка (17) преамбуле Директиве.

⁴⁷ Члан 4. став 3. Директиве.

⁴⁸ Члан 4. став 4. Директиве.

⁴⁹ У тачки (18) преамбуле Директиве на исти начин се третира и одобравање правне помоћи на захтев траженог лица у поступку на основу Европског налога за хапшење.

помоћ одобрава без непотребног одлагања, а најкасније пре испитивања лица које спроводи полиција, неко друго тело кривичног гоњења или правосудно тело, или пре спровођења истражних радњи или радњи у вези са прикупљањем доказа које обухватају најмање следеће: доказне радње препознавања; суочавања; реконструкције догађаја на месту извршења кривичног дела.⁵⁰ У вези са тим, и у тачки (19) преамбуле Директиве указује се да ако надлежна тела не могу одобрити правну помоћ без непотребног одлагања, односно најкасније пре споменутог испитивања лица или пре спровођења наведених радњи, требало би да одобре барем хитну или привремену правну помоћ пре таквог испитивања лица или пре спровођења таквих истражних радњи или радњи повезаних са прикупљањем доказа. Коначно, одредбама Директиве утврђено је да се правна помоћ одобрава само у сврху кривичног поступка у којем је дотично лице осумњичено или оптужено да је учинило кривично дело.⁵¹

Правна помоћ у поступку на основу Европског налога за хапшење

Право на правну помоћ у поступку на основу Европског налога за хапшење остварује се у држави чланици извршења, али и у држави чланици која је издала налог, у складу са Директивом. Њеним одредбама је предвиђено, пре свега, да држава чланица извршења обезбеђује да тражена лица од тренутка хапшења на основу Европског налога за хапшење имају право на правну помоћ док не буду предата или док одлука о томе да неће бити предата не постане правоснажна.⁵² Међутим, у тачки (21) преамбуле Директиве истакнуто је да тражена лица која подлежу поступку на основу Европског налога за хапшење ради спровођења кривичног гоњења и која у складу са Директивом 2013/48/ЕУ остварују право на именовање адвоката у држави чланици која је издала налог, требало би да имају право на правну помоћ у тој држави чланици за потребе таквог поступка у држави чланици извршења, у оној мери у којој је правна помоћ нужна за обезбеђење ефикасног приступа правосудју, а како је утврђено у члану 47. Повеље Европске уније о основним правима. У истој тачки преамбуле Директиве наглашено је да би тако било у случају да адвокат у држави чланици извршења не може ефикасно и делотворно да испуни своје задатке у погледу извршења Европског налога за хапшење без помоћи адвоката у држави чланици која је издала налог, а да би све одлуке о одобравању правне помоћи у држави чланици која је издала налог требало да

⁵⁰ Члан 4. став 5. Директиве.

⁵¹ Члан 4. став 6. Директиве.

⁵² Члан 5. став 1. Директиве.

доноси тело надлежно за доношење таквих одлука у тој држави чланици, на основу критеријума које је та држава чланица успоставила приликом спровођења ове директиве. Доследно наведеној уводној изјави из преамбуле Директиве, одредбама њеног нормативног дела утврђено је да држава чланица која је издала налог обезбеђује да тражена лица која подлежу поступку на основу Европског налога за хапшење ради спровођења кривичног гоњења, и која остварују своје право на именовање адвоката у држави чланици која је издала налог као помоћ адвокату у држави чланици извршења у складу са чланом 10. ст. 4. и 5. Директиве 2013/48/ЕУ, имају право на правну помоћ у држави чланици која је издала налог за потребе таквог поступка у држави чланици извршења, у оној мери у којој је правна помоћ нужна за обезбеђење ефикасног приступа правосуђу.⁵³ Право на правну помоћ у поступку на основу Европског налога за хапшење, без обзира да ли се остварује у држави чланици извршења или држави чланици која је издала налог, може подлегати провери имовинског стања у складу с одредбама члана 4. став 3. Директиве о тој провери у кривичном поступку, које се примењују *mutatis mutandis*.⁵⁴ Што се тиче захтева за одобравање правне помоћи, треба имати у виду да је у тачки (18) преамбуле Директиве истакнуто, између осталог, да би државе чланице требало да утврде практичне договоре за пружање правне помоћи, да би се тим договорима могло одредити да се правна помоћ одобрава на захтев траженог лица, али да тај захтев, узимајући нарочито у обзир потребе рањивих

⁵³ Члан 5. став 2. Директиве. Иначе, одредбама члана 10. ст. 4. и 5. Директиве 2013/48/ЕУ утврђено је: „Надлежно тело у држави извршења, без непотребног одлагања након одузимања слободе, обавештава тражена лица да имају право именовати адвоката у држави чланици која је издала налог. Улога тог адвоката у држави чланици која је издала налог јесте у помоћи адвокату у држави чланици извршења на начин да пружи том адвокату обавештења и савет с циљем ефикасног остваривања права тражених лица на основу Оквирне одлуке Савета 2002/584/ЈНА” (став 4). „Ако тражена лица желе да остваре право на именовање адвоката у држави чланици која је издала налог и немају већ таквог адвоката, надлежно тело у држави чланици извршења одмах обавештава надлежно тело у држави чланици која је издала налог. Надлежно тело те државе чланице, без непотребног одлагања, пружа обавештења траженом лицу како би му олакшало да тамо именује адвоката” (став 5). Више о Директиви 2013/48/ЕУ: Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима”, *Европско законодавство*, год. 15, бр. 55/16, 2016, стр. 34-39.

⁵⁴ Члан 5. став 3. Директиве. Иначе, како је већ истакнуто при разматрању правне помоћи у кривичном поступку, одредбама члана 4. став 3. Директиве утврђено је да при провери имовинског стања држава чланица узима у обзир све релевантне и објективне факторе, као што су приход, имовина и породичне прилике дотичног лица, као и трошкови помоћи адвоката и животни стандард у тој држави чланици, како би, на основу критеријума који се примењују у тој држави чланици, утврдила да ли осумњиченом или оптуженом недостаје довољно средстава за плаћање помоћи адвоката.

лица, не би требало да буде основни услов за одобравање правне помоћи.⁵⁵ Коначно, уводном изјавом из преамбуле Директиве разрешава се и евентуална дилема у вези са једним питањем тумачења њених одредаба. Наиме, узимајући у обзир специфичност поступка на основу Европског налога за хапшење, при тумачењу њених одредаба које се односе само на тражена лица ту би специфичност требало узети у обзир и ни на који начин не би требало доводити у питање тумачење других одредаба Директиве.⁵⁶

Мере које државе чланице предузимају на основу Европског налога за хапшење

Државе чланице су Директивом обавезане да неке од мера предузимају и у кривичном поступку и у поступку на основу Европског налога за хапшење. Предузимањем тих мера обезбеђује се неколико истих права како осумњиченима и оптуженима у кривичном поступку, тако и траженим лицима у поступку на основу Европског налога за хапшење. Реч је о правима у вези са одлукама о одобравању правне помоћи, квалитетом услуга правне помоћи, правним средствима и посебним потребама рањивих лица.

Одредбама Директиве утврђено је да одлуке о одобравању или одбијању правне помоћи и о додели адвоката доноси надлежно тело без непотребног одлагања, а да државе чланице предузимају одговарајуће мере како би обезбедиле да надлежно тело своје одлуке доноси брижљиво и поштујући права одбране.⁵⁷ У вези са тим, преамбулом Директиве наглашено је да би надлежно тело требало да без одлагања одлучи о одобравању или одбијању правне помоћи, не доводећи у питање одредбе националног права о обавезној присутности адвоката, као и да би надлежно тело требало да буде независно тело надлежно за доношење одлуке о одобравању правне помоћи, или суд, укључујући судију појединца, при чему би у хитним случајевима требало да буде могуће и привремено учествовање полиције и тужилаштва, у мери у којој је то нужно за правовремено одобравање правне помоћи.⁵⁸ Директивом је предвиђено и да државе чланице предузимају потребне мере како би обезбедиле да осумњичени, оптужени и тражена лица добију писано обавештење о томе да ли је њихов захтев за правну помоћ одбијен у целости или делимично.⁵⁹ Државе чланице предузимају потребне мере, укључујући мере

⁵⁵ У тачки (18) преамбуле Директиве на исти начин се третира и одобравање правне помоћи на захтев осумњиченог или оптуженог у кривичном поступку.

⁵⁶ Тачка (20) преамбуле Директиве.

⁵⁷ Члан 6. став 1. Директиве.

⁵⁸ Тачка (24) преамбуле Директиве.

⁵⁹ Члан 6. став 2. Директиве.

у погледу финансирања, како би обезбедиле: (а) да постоји ефикасан систем правне помоћи који је одговарајућег квалитета; и (б) да су услуге правне помоћи квалитета који је одговарајући за заштиту правичности поступка, уз поштовање независности правне струке.⁶⁰ Кад се осумњиченом, оптуженом или траженом лицу одобри правна помоћ, њена се делотворност и квалитет могу, између осталог, обезбедити омогућавањем континуираног правног заступања тог осумњиченог, оптуженог или траженог лица, па би државе чланице у том погледу требало да омогуће континуирано правно заступање током целог кривичног поступка, као и, када је то потребно, током поступка на основу Европског налога за хапшење.⁶¹ Државе чланице обезбеђују одговарајуће оспособљавање за особље које учествује у доношењу одлука о правној помоћи у кривичном поступку и поступку на основу Европског налога за хапшење.⁶² Уз поштовање независности правне струке и улоге лица одговорних за оспособљавање адвоката, државе чланице предузимају одговарајуће мере ради промовисања адекватног оспособљавања адвоката који пружају услуге правне помоћи.⁶³ На крају, у склопу проблематике квалитета услуга правне помоћи, Директивом је утврђено да државе чланице предузимају потребне мере како би обезбедиле да осумњичени, оптужени и тражена лица имају право на то да им се на захтев замени додељени адвокат који им пружа услуге правне помоћи ако је то оправдано посебним околностима.⁶⁴ Начелом ефикасности права Уније захтева се од држава чланица да успоставе адекватна и ефикасна правна средства у случају повреде права које припада појединцима у складу са правом Уније, а ефикасно правно средство требало би бити доступно ако је право на правну помоћ угрожено или ако је пружање правне помоћи одложено или у целости или делимично одбијено.⁶⁵ У складу са тим, Директивом је утврђено да државе чланице обезбеђују да осумњичени, оптужени и тражена лица у случају кршења њихових права из ове директиве имају ефикасно правно средство у оквиру националног права.⁶⁶ Што се тиче посебних потреба рањивих лица, њеним одредбама предвиђено је да државе чланице обезбеђују да се при спровођењу Директиве узимају у обзир посебне потребе рањивих осумњичених, оптужених и тражених лица.⁶⁷ У вези са појмом рањивих лица, треба имати у виду Препоруку Комисије од 27. новембра 2013. године о

⁶⁰ Члан 7. став 1. Директиве.

⁶¹ Тачка (25) преамбуле Директиве.

⁶² Члан 7. став 2. Директиве.

⁶³ Члан 7. став 3. Директиве.

⁶⁴ Члан 7. став 4. Директиве.

⁶⁵ Тачка (27) преамбуле Директиве.

⁶⁶ Члан 8. Директиве.

⁶⁷ Члан 9. Директиве.

процесним јемствима за рањива лица осумњичена или оптужена у кривичном поступку.⁶⁸ У тачки (1) преамбуле те препоруке, под рањивим лицима подразумевају се осумњичена или оптужена лица која нису у могућности да разумеју и ефикасно суделују у кривичном поступку због своје доби, психичког или физичког стања или инвалидитета.⁶⁹ Несумњиво, та дефиниција је адекватна и када је реч о рањивим осумњиченим, оптуженим и траженим лицима у смислу одредаба Директиве. Један од аспеката узимања у обзир посебних потреба тих лица дошао је до изражаја и у тачки (18) преамбуле Директиве: „Државе чланице требало би да утврде практичне договоре за пружање правне помоћи. Тим би се договорима могло одредити да се правна помоћ одобрава на захтев осумњиченог, оптуженог или траженог лица. Међутим, узимајући нарочито у обзир потребе рањивих лица, тај захтев не би требало да буде основни услов за одобравање правне помоћи.”

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива је ступила на снагу 24. новембра 2016. године, тј. двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније.⁷⁰ Упућена је државама чланицама у складу са Уговорима.⁷¹ Државе чланице обезбеђују да са овом директивом неопходно усклађене одредбе закона и других прописа ступе на снагу најкасније 25. маја 2019. године. Оне о томе одмах обавештавају Комисију. Када државе чланице доносе акте, они садрже упућивање на ову директиву или се на њу упућује приликом њиховог службеног објављивања. Начине тог упућивања одређују државе чланице. Државе чланице Комисији достављају текст одредаба националног права које донесу у подручју на које се односи ова директива. Државе чланице до 25. маја 2021. године и сваке три године након тога подносе Комисији доступне податке о томе како се остварују права утврђена у Директиви, а Комисија до 25. маја 2022. године и сваке три године након тога подноси Европском парламенту и Савету извештај о спровођењу ове директиве, процењујући то спровођење у погледу права на правну помоћ у кривичном поступку и поступку на основу Европског налога за хапшење.⁷²

⁶⁸ “Commission Recommendation of 27 November 2013 on procedural safeguards for vulnerable persons suspected or accused in criminal proceedings”, *Official Journal of the European Union*, 24.12.2013, (2013/C 378/02), pp. 8-10.

⁶⁹ Више о тој препоруци: Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима”, *op. cit.*, стр. 39-41.

⁷⁰ Директива је објављена у *Службеном листу Европске уније* од 04.11.2016. године, L 297. Види члан 13. Директиве. На овом месту вреди подсетити да је њен званичан наслов истакнут у фусноти 4 овог рада.

⁷¹ Члан 14. Директиве.

⁷² Члан 10. и 12. Директиве.

5) ИЗВОРИ

- “Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings” (1), *Official Journal of the European Union*, 26.10.2010, L 280.
- “Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings”, *Official Journal of the European Union*, 01.06.2012, L 142.
- “Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty”, *Official Journal of the European Union*, 06.11.2013, L 294.
- “Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings”, *Official Journal of the European Union*, 11.03.2016, L 65.
- “Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings”, *Official Journal of the European Union*, 21.05.2016, L 132.
- “Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings” (3), *Official Journal of the European Union*, 04.11.2016, L 297.
- European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS – Making progress on the European Union Agenda on Procedural Safeguards for Suspects or Accused Persons – Strengthening the Foundation of the European Area of Criminal Justice”, Brussels, 27.11.2013, COM(2013) 820 final, интернет: http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201410/20141029_ATT92129/20141029ATT92129EN.pdf
- European Council, “The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizens”, *Official Journal of the European Union*, 04.05.2010, (2010/C 115/01).
- Мол, Нула, Харби, Катарина, *Право на правично суђење*, Савет Европе, Београд, 2007.
- „Нацрт закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и заштити малолетних лица у кривичном поступку”, интернет: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

“Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings COM(2013) 822 final – 2013/0408 (COD)”, *Official Journal of the European Union*, 16.07.2014, C 226.

Радић, Жарко, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима”, *Европско законодавство*, год. 15, бр. 55/16, 2016.

Радић, Жарко, „Усклађивање процесних права малолетних учинилаца кривичних дела са стандардима Европске уније”, *Европско законодавство*, год. 15, бр. 56-57/16, 2016.

„Устав Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/06.

„Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица”, *Службени гласник РС*, бр. 85/05.

„Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране”, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.

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

“Council Framework Decision 2005/214/JHA of 24 February 2005 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties”, *Official Journal of the European Communities*, 22.03.2005, L 76.

“Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings”, *Official Journal of the European Union*, 04.12.2009, (2009/C 295/01).

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

“Commission Recommendation of 27 November 2013 on procedural safeguards for vulnerable persons suspected or accused in criminal proceedings”, *Official Journal of the European Union*, 24.12.2013, (2013/C 378/02).

“Commission Recommendation of 27 November 2013 on the right to legal aid for suspected or accused persons in criminal proceedings”, *Official Journal of the European Union*, 24.12.2013, (2013/C 378/03).

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

„Закон о прекршајима”, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – Одлука УС.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, потписан је 29.04.2008, а ступио је на снагу 01.09.2013. године.⁷³ С обзиром да је Република Србија Законом потврдила тај споразум, она у складу са чланом 72. став 1. Споразума настоји да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Европске уније. Када је реч о усклађивању постојећих закона са Директивом, предмет тог усклађивања би могао бити пре свега, с обзиром на његову садржину, Законик о кривичном поступку.⁷⁴ Тим савременим закоником уређено је мноштво правних института кривичног процесног права уз уважавање највиших европских стандарда. Тај закључак се намеће и анализом његових одредаба о правима окривљеног, при чему је неопходно уважавати значење појмова „осумњичени“, „окривљени“, „оптужени“, „осуђени“.⁷⁵ С обзиром на предмет овог рада и значај Директиве за Републику Србију претходно би, пак, требало имати у виду нека од права окривљеног и његовог браниоца, те поједине дужности браниоца и одредбе ЗКП-а о способности да се буде бранилац, обавезној одбрани, изабраном браниоцу, браниоцу по службеној дужности, заједничком браниоцу и више бранилаца, неким од разлога за разрешење браниоца постављеног по службеној дужности, те о плаћању

⁷³ Република Србија је 09.09.2008. године донела „Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.

⁷⁴ „Законик о кривичном поступку“, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14 (у даљем тексту овог рада: ЗКП).

⁷⁵ „Окривљени“ је лице против кога је подигнута оптужница која још није потврђена, или против кога је поднет оптужни предлог, приватна тужба или предлог за изрицање мере безбедности обавезног психијатријског лечења, а главни претрес или рочиште за изрицање кривичне санкције још није одређено, односно израз који служи као општи назив за осумњиченог, окривљеног, оптуженог и осуђеног. „Осумњичени“ је лице према коме је због постојања основа сумње да је учинило кривично дело надлежни државни орган у предистражном поступку предузео радњу прописану тим закоником и лице против кога се води истрага. „Оптужени“ је лице против кога је оптужница потврђена и лице за које је поводом оптужног предлога, приватне тужбе или предлога за изрицање мере безбедности обавезног психијатријског лечења одређен главни претрес или рочиште за изрицање кривичне санкције у скраћеном кривичном поступку. „Осуђени“ је лице за које је правоснажном одлуком суда утврђено да је учинилац кривичног дела или противправног дела одређеног у закону као кривично дело, осим ако се на основу одредаба Кривичног законика сматра неосуђиваним. Види члан 2. став 1. тач. 1) – 4) Законика о кривичном поступку.

награде и нужних издатака браниоца.⁷⁶ Но, од посебног су значаја одредбе члана 77. ЗКП-а о „одбрани сиромашног”. Према одредбама става 1. тог члана, окривљеном који према свом имовинском стању не може да плати награду и трошкове браниоца, поставиће се на његов захтев бранилац иако не постоје разлози за обавезну одбрану, ако се кривични поступак води за кривично дело за које се може изрећи казна затвора преко три године или ако то налажу разлози правичности. У том случају, трошкови одбране падају на терет буџетских средстава суда. У члану 77. став 2. ЗКП-а утврђено је да о захтеву из става 1. тог члана одлучује судија за претходни поступак, председник већа или судија појединац, а да браниоца решењем поставља председник суда пред којим се води поступак по редоследу са списка адвоката који доставља надлежна адвокатска комора, док је ставом 3. истог члана утврђено да постављени бранилац из става 1. овог члана има својство браниоца по службеној дужности. Иначе, наведене одредбе члана 77. ЗКП-а произилазе из уставних одредаба, којима се гарантује да окривљени који не може да сноси трошкове браниоца, има право на бесплатног браниоца, ако то захтева интерес правичности, у складу са законом.⁷⁷ Упоредјујући те одредбе ЗКП-а са одредбама Директиве јасно је, већ на први поглед, да постоје значајне разлике. Директивом се право на правну помоћ за осумњичена и оптужена лица не условљава вођењем кривичног поступка за кривично дело за које се може изрећи казна затвора одређеног трајања, а за разлику од алтернативног услова према ЗКП-у, утврђеног на врло уопштен начин, по узору на уставне одредбе: „или ако то налажу разлози правичности”, Директива садржи јасније и подробније одредбе о начину за утврђивање права на правну помоћ кад то налаже интерес правде. Надаље, најкаснији процесни тренуци у ком правна помоћ треба да буде одобрена Директивом изричито се одређују, док се до закључка о најранијем процесном тренутку у ком је могућа „одбрана сиромашног” окривљеног према ЗКП-у може доћи само логичким, систематским и телеолошким тумачењем мноштва одредаба. Сличне потешкоће постоје и када је потребно према ЗКП-у утврдити обавезу органа поступка да окривљеног обавести о праву на „одбрану сиромашног” окривљеног. С друге стране, када је реч о Директиви, по том питању нема никаквих дилема. Наиме, нити једна њена одредба не може да се тумачи као ограничење права предвиђених у Директиви 2013/48/ЕУ, а у тачки (14) прембуле те директиве, пак, утврђено је да би њу требало спровести узимајући у обзир одредбе Директиве 2012/13/ЕУ које захтевају да осумњичена

⁷⁶ У том смислу, види одредбе ЗКП-а: члан 68. став 1. тачка 3); члан 68. став 1. тачка 4); члан 68. став 2.; члан 69. став 1. тачка 2); члан 71. став 1. тачка 1); члан 69. став 1. тачка 2); члан 71. став 1. тачка 4); члан 72. став 1. тачка 2); члан 72. став 1. тачка 5); члан 72. став 2.; члан 73; члан 74; члан 75; члан 76; члан 78; члан 80. став 2; члан 266.

⁷⁷ Види: „Устав Републике Србије”, члан 33. став 3, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/06.

или оптужена лица одмах приме обавештења о праву на приступ адвокату, те да осумњичена или оптужена лица која су ухапшена или притворена одмах приме писано обавештење о правима које садржи обавештења о правима на приступ адвокату. Неоспорно је, дакле, да у Европској унији осумњичена и оптужена лица имају право да благовремено буду писмено обавештена о праву на правну помоћ под којом се подразумева финансирање помоћи адвоката од стране државе чланице, којом се омогућује остваривање права на приступ адвокату. У Републици Србији, пак, с обзиром на наведено нормативно решење одредбама члана 77. ЗКП-а, а уважавајући и финансијски аспект „одбране сиромашног“ окривљеног, не би требало да изненади њихова недовољна примена у пракси. Но, полазећи од особености савременог кривичног поступка у Републици Србији које се испољавају, између осталог, кроз тужилачку истрагу и право осумњиченог и његовог браниоца да самостално прикупљају доказе и материјал у корист одбране, неопходност пуне афирмације „одбране сиромашног“ окривљеног у правном поретку Републике Србије и предузимања додатних мера, укључујући и оне у погледу финансирања, а у циљу њеног знатно вишег квалитета, не би требало да је спорна. Усклађивање ЗКП-а са Директивом може да буде повод за нормативни аспект тих мера. У Републици Србији је на снази Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.⁷⁸ Но, за процесна права малолетних учинилаца кривичних дела у Републици Србији такође су значајне и одредбе ЗКП-а, које се са осталим општим одредбама кривичног права (одредбама Кривичног законика, Закона о извршењу кривичних санкција и других општих прописа) примењују ако нису у супротности са Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.⁷⁹ При томе, треба имати у виду да се, с једне стране, Директивом допуњује не само Директива 2013/48/ЕУ, већ и Директива (ЕУ) 2016/800, при чему се нити једна одредба Директиве не тумачи као ограничење права предвиђених у тим директивама, као и да се Директива (ЕУ) 2016/800 примењује узимајући у обзир и одредбе Директиве 2012/13/ЕУ и Директиве 2013/48/ЕУ, а да би, с друге стране, инкорпорација процесних права, на која се односе Директиве 2012/13/ЕУ, 2013/48/ЕУ и (ЕУ) 2016/800, у законе Републике Србије подразумевала њихову загарантованост, између осталог, и ЗКП-ом и Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.⁸⁰ С обзиром на такву нормативну повезаност

⁷⁸ „Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица“, *Службени гласник РС*, бр. 85/05.

⁷⁹ Види члан 4. Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица.

⁸⁰ Видети о усаглашавању ЗКП-а са Директивом 2012/13/ЕУ и Директивом 2013/48/ЕУ (али и Директивом 2010/64/ЕУ): Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права

Директиве с оним директивама чије би стандарде требало уградити у законодавство Републике Србије кроз одредбе ЗКП-а и Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, логички произилази нормативна потреба и да се „одбрана сиромашног” малолетног учиниоца кривичног дела усагласи са минималним правилима о праву на правну помоћ за осумњичена и оптужена лица у кривичном поступку, утврђеним Директивом, чинећи је недвосмисленом, потпуном и конкретном, превазилазећи на тај начин садашње „оквире” ЗКП-а и Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица за ту материју.⁸¹ Нажалост, то превазилажење није видљиво ни из текста Нацрта закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и заштити малолетних лица у кривичном поступку.⁸² У Републици Србији је на снази Закон о прекршајима.⁸³ Слично као и Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, одредбама члана 99. Закона о прекршајима утврђено је: „На прекршајни поступак сходно се примењују одредбе Законика о кривичном поступку, ако овим или другим законом није

осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима”, *op. cit.*, стр. 48-49. Видети о усклађивању Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица са Директивом 2016/800: Жарко Радић, „Усклађивање процесних права малолетних учинилаца кривичних дела са стандардима Европске уније”, *op. cit.*, стр. 108 -111.

⁸¹ Што се тиче „оквира” „одбране сиромашног” малолетног учиниоца кривичног дела према Закону о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, треба имати у виду одредбе члана 49. и 79. тог закона. Према одредбама члана 49, малолетник мора имати браниоца приликом првог саслушања, као и током читавог поступка, а ако сам малолетник, његов законски заступник или сродници не узму браниоца, њега ће по службеној дужности поставити судија за малолетнике, при чему бранилац малолетника може бити само адвокат који је стекао посебна знања из области права детета и преступништва младих. Истим законом је утврђено да суд може малолетника обавезати на плаћање трошкова кривичног поступка и на испуњење имовинскоправног захтева само ако је малолетнику изрекао казну, а ако је према малолетнику изречена васпитна мера или је поступак обустављен, трошкови поступка падају на терет буџетских средстава, а оштећени се ради остваривања имовинскоправног захтева упућује на парнични поступак (члан 79. став 1). Ако малолетник има приходе или имовину, суд може одредити да плати трошкове поступка и испуни имовинскоправни захтев и кад према њему изрекне васпитну меру, односно када веће за малолетнике нађе да није целисходно изрећи казну малолетничког затвора, нити васпитну меру (члан 79. став 2).

⁸² Види: „Нацрт закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и заштити малолетних лица у кривичном поступку”, чл. 54. и 89, интернет: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, 10/09/2017.

⁸³ „Закон о прекршајима”, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – Одлука УС.

друкчије одређено.” У начелу, подобност и потреба за усклађивање одредаба тог закона са Директивом произилази из бар три чињенице: 1) прекршајни поступак је Законом о прекршајима уређен тако да у битноме има карактеристике кривичног поступка; 2) Законом о прекршајима уређена је, између осталог, материја која је предмет Директиве и оних директива које се њом допуњују (нпр. он садржи одредбе о разлогу за ослобађање од дужности накнаде трошкова /члан 145/, о праву окривљеног да се брани сам или уз стручну помоћ браниоца кога сам изабере, као и о дужности суда да приликом првог саслушања окривљеног поучи о том праву /члан 93. став 3/); 3) финансирање помоћи адвоката од стране државе, којом се окривљеном који нема довољно средстава за плаћање те помоћи омогућује остваривање права на приступ адвокату, Законом о прекршајима није уређено на начин који досеже стандарде Директиве и оних директива са којима је она у вези (штавише, из Закона о прекршајима није ни уочљиво право на правну помоћ, односно „одбрану сиромашног” окривљеног, па ни сходном применом ЗКП-а, а о ком би окривљени био писмено обавештен и које би му било благовремено одобрено). Приликом тог усклађивања требало би имати у виду да прекршајну санкцију може изрећи само надлежни суд који води прекршајни поступак по том закону, при чему може изрећи и казну затвора уколико је прописана, а може се прописати у трајању од једног до шездесет дана (односно да старијем малолетнику /навршио 16, а није навршио 18 година/ може изрећи, мада изузетно, чак и казну малолетничког затвора која не може бити дужа од 30 дана, при чему се мора имати у виду природа прекршаја, личне особине и понашање малолетника), а да изузетно новчану казну може изрећи: 1) Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки која води првостепени прекршајни поступак у складу са законом којим се уређују јавне набавке; те 2) овлашћени орган, односно овлашћено лице прекршајним налогом у складу са законом.⁸⁴ Другим речима, при усклађивању Закона о прекршајима са Директивом потребно је поћи од чињенице да је њена примена у неким случајевима неопходна, а да би се у случају лакших кажњивих дела за која се изричу санкције које не подразумевају одузимање слободе, и у зависности од тога који их орган изриче, односно ком се органу подноси жалба против одлуке којом је санкција изречена или се предмет упућује на одлучивање, (не)обавезност њене примене утврђивала у складу са условима из Директиве.

На крају, „евентуално чланство Републике Србије у Европској унији и у вези са тим неопходност доношења посебног закона о правосудној сарадњи у кривичним стварима са државама чланицама Европске уније, који би ступио

⁸⁴ Види чл. 37, 81. ст. 1–3. и 87. Закон о прекршајима. Иначе, прекршајне санкције су: казне, казнени поени, опомена, заштитне мере и васпитне мере. Што се тиче казни, за прекршај се могу прописати казна затвора, новчана казна и рад у јавном интересу. Види чл. 32. и 33. став 1. Закона о прекршајима.

на снагу даном приступања Републике Србију у ту Унију, обухвата и обавезу да се мере ЕУ за јачање процесних права траженог лица у поступку на основу Европског налога за хапшење спроведу одредбама тог закона.”⁸⁵ Право на правну помоћ је једно од процесних права траженог лица које се обезбеђује у том поступку, па би стандарде Директиве било нужно уградити и у тај закон. Из свих наведених разлога, може се закључити да би инкорпорација процесних права, на која се Директива односи (право на правну помоћ за осумњичена и оптужена лица у кривичном поступку, право на правну помоћ за тражена лица у поступку на основу Европског налога за хапшење), у законе Републике Србије подразумевала загарантованост тих права не само одредбама посебног закона о правосудној сарадњи у кривичној материји са државама чланицама Европске уније, већ и одредбама Законика о кривичном поступку, Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (односно новог закона којим би се уредила материја малолетничког кривичног права), те одредбама Закона о прекршајима.

⁸⁵ Жарко Радић, „Усаглашавање процесних права осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку са европским стандардима”, *op. cit.*, стр. 48.

УДК: 343.85:343.62-055.2

343.62-055.2

Bibliid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 88-101

Изворни научни рад

ИСТАНБУЛСКА КОНВЕНЦИЈА КАО МЕХАНИЗАМ ЗА СУЗБИЈАЊЕ НАСИЉА НАД ЖЕНАМА И НАСИЉА У ПОРОДИЦИ

*др Филип МИРИЋ
Бојана ГОЛУБОВИЋ¹*

Abstract: In this paper, the authors analyze the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, which was adopted on May 11, 2011 in Istanbul. Namely, the adoption of this Convention created a completely new legal mechanism for the prevention and suppression of violence against women and domestic violence. It is specifically pointed out that the adoption of such a legal act shows that domestic violence has been recognized as a global international legal and social problem, which has been addressed in a particularly serious and responsible manner. As the Republic of Serbia ratified this Convention, the relevant changes in the positive Serbian criminal legislation are briefly presented. The authors point out that the application of the above-mentioned normative framework for the suppression of domestic violence will show the extent to which it is truly effective.

Key words: domestic violence, violence against women, criminal legislation, Council of Europe

1) УВОД

Насиље у породици представља огроман друштвени проблем. Својим феноменолошким карактеристикама овај облик криминалитета спада међу најкомплексније. Свест о потреби кажњавања учинилаца оваквог противправног понашања је новијег датума. Она је, у првом реду, резултат настојања да се на ширем плану, прво у међународној заједници а потом и у

¹ Правни факултет Универзитета у Нишу.

E-mail: filip@prafak.ni.ac.rs, golubovic_bojana@hotmail.com.

појединим државама, подигне свест о потреби заштите сваког члана породице и свих заједно од свих облика насиља.² Када говоримо о насиљу у породици обично је у центру пажње извршилац насиља. Према њему је и уперена оштрица кривичноправне репресије. Положај жртве се увек посматрао кроз процесну улогу оштећеног, чији је основни задатак био да у кривичном поступку опишу критични догађај и одговоре на два питања – да ли се придружују кривичном гоњењу, и да ли истичу имовинскоправни захтев уколико је дошло до наступања материјалне или нематеријалне штете. Посебно је тежак положај жена жртава породичног насиља јер често није било начина да се „зачарани круг“ породичног насиља прекине, што жртву доводи у практично безизлазан положај.³ Како би се положај жртава насиља у породици бар донекле побољшао, иницирано је усвајање бројних међународних правних аката, што је последица прихватања чињенице да је насиље у породици и насиље над женама наднационални проблем. У том смислу, посебно треба истаћи усвајање Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиљу у породици, која је усвојена 11.5.2011. године у Истанбулу (тзв. Истанбулска конвенција).⁴ Доношење овог правног акта вишеструко је значајно. Најпре, њиме се насиље над женама и насиље у породици препознаје као међународни, наднационални проблем и државе уговорнице се обавезују да усвоје и имплементирају одређене криминалнополитичке мере које имају за циљ сузбијање овог облика криминалитета. Такође, стране уговорнице су се овом конвенцијом обавезале да у своја кривична законодавства уведу и неке нове инкриминације којим би се побољшао систем кривичноправне заштите од насиља у породици. И коначно, основано се може очекивати да ће усвајање ове Конвенције и пуна имплементација њених одредби довести до побољшања укупног побољшања положаја жена у Европи и приближавању друштвеног идеала који је оличен у синтагми „држава благостања“. Због свега наведеног, у наставку рада биће детаљније приказани циљеви, садржина и мере које предвиђа Конвенција, као и њен значај и улога у побољшању система кривичноправне заштите од насиља у породици у Републици Србији.

² Драган Јовашевић, Превенција насиља у породици, европски стандарди и право Републике Србије, *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, год. 16, бр. 59, 2017, стр. 23-24.

³ О феномену насиља у породици видети више у: Слободанка Константиновић Вилић, Весна Николић Ристановић, Миомира Костић, *Криминологија*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, стр. 115-122.

⁴ Интернет: <https://rm.coe.int/1680462540>, приступ 6.9.2017.

2) ЦИЉЕВИ КОНВЕНЦИЈЕ

Анализа циљева сваког правног акта представља први корак у сазнавању његове суштине. Сазнавање циљева нам даје одговор на питање зашто је неки правни акт донет. Када је реч о циљевима Конвенције, не сме се изгубити из вида њен друштвени контекст, односно тренутак у коме се приступило њеном доношењу. Пошто је насиље у породици препознато као глобални проблем у Европи и целом свету, неопходно је било осмислити брз и ефикасан механизам за његово сузбијање. Нажалост, опште је познато да је криминалитет готово немогуће искоренити, али се он може сузбити одређеним мерама криминалне политике (и кривичноправне реакције). Полазећи од неопходности активног деловања са циљем сузбијања насиља над женама и насиља у породици, као једног од најсложенијег облика криминалитета, као главни циљеви Конвенције су одређени: а) заштита жена од свих видова насиља и спречавање, процесуирање и елиминисање насиља над женама и насиља у породици; б) допринос сузбијању свих облика дискриминације над женама и промовисање суштинске једнакости између жена и мушкараца, укључујући и оснаживање жена; в) израда свеобухватног оквира, политика и мера заштите и помоћи свим жртвама насиља над женама и насиља у породици; г) унапређење међународне сарадње у погледу елиминисања насиља над женама и насиља у породици; д) пружање подршке и помоћи организацијама и органима унутрашњих послова у делотворној сарадњи да би се усвојио обухватни приступ елиминисању насиља над женама и насиља у породици (чл. 1. Конвенције). Ови циљеви су довољно прецизни да јасно указују на одлучност држава уговорница да предузимају све потребне мере како би се насиље над женама сузбило, а жртвама пружила делотворна и ефикасна заштита и подршка.

3) САДРЖАЈ

Структурално, Конвенција се састоји из 11 поглавља. У првом поглављу Конвенције (чл. 1–6) поред општих циљева и дефиниција појмова коришћених у самој Конвенцији, указано је на принцип недискриминације у њеној примени. Истакнуто је, такође, да ће се државе потписнице уздржати од учешћа у било каквом чину насиља над женама и обезбедити да државни органи, званичници, службеници, установе и други актери који наступају у име државе поступају у складу са овом обавезом (чл. 5). Креирање родно сензитивних политика је од посебног значаја за објективно сагледавање општег положаја жена у савременим друштвима. Друго поглавље Конвенције носи назив „Интегрисање политика и прикупљање података“ (чл. 7–11). Нарочито је указано на обавезу држава уговорница да креирају неопходне законодавне, односно друге мере за усвајање и примену делотворних, свеобухватних и координисаних државних политика које обухватају све релевантне мере за спречавање и борбу

против свих видова насиља обухваћених овом Конвенцијом и нуде холистички одговор на насиље над женама (чл. 7). Питање финансирања примене мера предвиђених Конвенцијом је од суштинске важности јер од њега зависи и одрживост система за сузбијање насиља над женама. Обавеза финансирања примене ових мера је на државама чланицама Конвенције, што се може позитивно оценити и представља корак напред у стварању истински делотворног механизма за превенцију и сузбијање насиља над женама и насиља у породици. Сарадња са невладиним сектором је посебан приоритет јер без активног деловања свих друштвених фактора нема ефикасне борбе против овог облика криминалитета. Треће и четврто поглавље Конвенције посвећено је мерама превенције и сузбијања насиља над женама и насиља у породици, о чему ће бити више речи у посебном делу рада. У петом поглављу Конвенције (чл. 29–48) детаљно су обрађена питања од значаја за реформу кривичног материјалног законодавства држава чланица. Нарочито је значајно увођење нових инкриминација: генитално сакаћење жена, принудни брак, прогањање и сексуално узнемиравање. У складу са наведеним одредбама Конвенције и законодавац у Републици Србији предвидео је ова кривична дела, чиме је кривичноправна заштита жена подигнута на много виши ниво. Шести део Конвенције посвећен је процесним аспектима заштите жена и заштите од насиља у породици. Од суштинског значаја за обезбеђивање адекватне заштите жртава насиља у породици је увођење хитних мера. Конвенција предвиђа две врсте хитних мера, и то: напуштање места становања жртве и забрана приласка жртви (чл. 52–53). Конвенцијом је прописано да се у случајевима насиља у породици кривични поступак спроводи *ex parte* и *ex officio*, односно да не зависе у потпуности од извештаја, односно пријаве коју је поднела жртва уколико је кривично дело у потпуности, односно делом почињено на њеној територији, и да поступак може да се настави чак и ако жртва повуче своју изјаву односно пријаву (чл. 55). На овај начин се пружају процесне гаранције за заштиту жртава, а довољно дуг период застарелости за кривично дело насиља у породици, и друга кривична дела која су предмет регулисања Конвенције, обезбеђује извесност кривичног прогона њихових учинилаца. Седмо и осмо поглавље посвећено је регулисању важних правних питања у вези са пружањем помоћи жртвама кривичних дела насиља у породици у случају да се ради о тражиоцима азила. У том смислу треба поменути одредбу којом је прописано да ће предузети неопходне законодавне односно друге мере за поштовање принципа забране протеривања односно враћања (*non-refoulement*), у складу са постојећим обавезама према међународном праву. Чланице ће предузети неопходне законодавне односно друге мере како би обезбедиле да жртве насиља над женама којима је потребна заштита, независно од њиховог боравишног статуса, не буду ни под којим условима враћене ни у једну земљу у којој би биле у ризику, односно где би могле да буду подвргнуте мучењу, односно нехуманом, односно понижавајућем

опхођењу, односно кажњавању (чл. 61). Осмо, девето и десето поглавље су међусобно повезани јер се односе на међународну сарадњу између чланица у области спречавања и сузбијања насиља у породици и формирања посебне експертске групе (GREVIO) за праћење примене ове Конвенције. Нарочито је важно да одредбе ове Конвенције не утичу на већ преузете обавезе држава, по основу других међународних уговора. У једанаестом (11) поглављу описан је механизам за измену и допуну Конвенције. Наиме, сви предлози измена и допуна ове Конвенције од стране чланица биће пренети генералном секретару Савета Европе а она, односно он ће их проследити државама чланицама Савета Европе, свакој потписници, свакој чланици, Европској унији, свакој држави позваној да потпише ову Конвенцију у складу са одредбама у члану 75, као и свакој држави позваној да приступи овој Конвенцији у складу са одредбама у члану 76. Комитет министара Савета Европе размотриће предложене измене и допуне и након консултације са чланицама ове Конвенције које нису чланице Савета Европе, може да прихвати измене и допуне са већинским гласањем. Текст сваке измене и допуне коју Комитет министара усвоји у складу са ставом два шаље се чланицама на усвајање (чл. 72). На крају су обрађена питања у вези са приступањем Конвенцији, њеног ступања на снагу и стављања одређених резерви од страна држава чланица. Већ на основу овог сумарног приказа одредби Конвенције може се закључити да је реч о изузетно значајном правном акту који утврђује јасне међународноправне механизме за превенцију и сузбијање насиља у породици.

4) МЕРЕ

Уговорне стране се подстичу да примењују ову Конвенцију на све жртве насиља у породици. Стране су се обавезале да поклоне посебну пажњу женама које су жртве родно заснованог насиља приликом примене одредби ове Конвенције. Конвенција се односи на све видове насиља над женама, укључујући насиље у породици које жене погађа несразмерно. Стране државе се подстичу да примењују ову Конвенцију на све жртве насиља у породици. Посебна пажња се поклања женама, које су жртве родно заснованог насиља приликом примени одредбе ове Конвенције. Конвенцијом је предвиђено да уговорне стране морају предузети неопходне законодавне или друге мере за унапређење и заштиту права свакога, посебно жена, да живе слободно од насиља, како у јавној тако и у приватној сфери. Стране уговорнице се такође обавезују да предузму законодавне и друге мере у превенцији свих облика насиља обухваћених овом Конвенцијом и спроведених од стране физичког, односно правног лица. Конвенција у трећем поглављу, које носи назив „Превенција“, предвиђа мере које стране уговорнице морају инкорпорирати у своја национална законодавства. Све мере предузете у складу са чл. 12–17. Конвенције морају одговорати специфичним потребама лица угрожених

одређеним околностима и да поставе у средиште људска права свих жртава. Конвенцијом о спречавању и борби против насиља над женама и насиљу у породици (чл. 12–17) предвиђене су мере које стране уговорнице морају спровести у своја национална законодавства. Чланом 12, који носи назив „Опште обавезе“, стране се обавезују да:

1. предузму 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. Стране се обавезују да предузму неопходне законодавне или друге мере у превенцији свих облика насиља обухваћених овом конвенцијом и спроведеним од сваког физичког, односно правног лица.
3. Све мере предузете у складу са чл. 12–17. ове конвенције морају да обухвате и одговарају специфичним потребама лица угрожених одређеним околностима и поставе у средиште људска права свих жртава.
4. Стране се обавезују да предузму све неопходне мере у подстицању свих чланова друштва, посебно мушкараца и дечака, да активно доприносе спречавању свих облика насиља обухваћених Конвенцијом.
5. Стране обезбеђују да се култура, обичаји, религија, традиција или такозвана „част“ не сматрају оправдањем за било које дело насиља обухваћено Конвенцијом.
6. Стране се обавезују да предузму све неопходне мере у промоцији програма и активности за оснаживање жена.

Према члану 13. који носи назив „Подизање свести“, стране се обавезују да редовно и на свим нивоима пропагирају и спроводе програме и кампање подизања свести о свим облицима насиља обухваћених Конвенцијом, као и о њиховим последицама и потреби да се такво насеље спречи у сарадњи са различитим органима и организацијама. Чланом 14. који носи назив „Образовање“, прописано је да се уговорне стране обавезују да предузму неопходне мере за увођење наставног материјала у званично градиво на свим нивоима образовања. Наставни материјал се односи на питања једнакости мушкараца и жена, нестереотипних родних улога, узајамног поштовања, ненасилно разрешење сукоба, право на лични интегритет. Стране се обавезују да предузму све неопходне кораке и промовишу претходно наведена начела у неформалним образовним установама, као и у спорту, културним и рекреативним установама и средствима јавног информисања. Чланом 15. који носи назив „Обука стручњак“, прописано је да се уговорне стране обавезују да ојачају одговарајућу обуку запослених, који се баве жртвама или починиоцима свих дела насиља обухваћених Конвенцијом. Чланом 16. који носи назив „Програми превентивне интервенције и програми за рад са починиоцима

насиља“, прописано је да се уговорне стране обавезују да предузму неопходне законодавне или друге мере за израду или подршку програма, који имају за циљ да починиоци насиља у породици савладају и усвоје ненасилно понашање у међуљудским односима. Чланом 17. који носи назив „Учешће приватног сектора и средстава јавног информисања“, прописано је да се стране обавезују да подстичу приватни сектор, сектор за информационе и комуникационе технологије и средства јавног информисања за учешће у разради и спровођењу политика и успостављања смерница и сопствених регулаторних стандарда за спречавање насиља над женама и веће поштовање њиховог достојанства, као и да развију и промовишу способности код деце, родитеља и васпитача, по питању рада у информационо комуникационом окружењу. У четвртном поглављу Конвенције указано је на неке од модалитета подршке и помоћи жртвама насиља у породици. У том смислу, посебно је значајно информисање жртва о могућностима помоћи и подршке, затим питања правне помоћи, специјализованих облика подршке, функционисања сигурних кућа, СОС телефона итд. Одредбом члана 26. прописано је да ће државе чланице предузети све неопходне законодавне, односно друге мере како би обезбедиле да се приликом пружања услуга заштите и подршке жртвама води рачуна о правима и потребама деце сведока свих видова насиља обухваћених Конвенцијом. Ово је посебно значајно имајући у виду осетљивост ове категорије жртва. У оквиру мера за сузбијање насиља над женама и насиља у породици посебно је важно то што је установљена општа обавеза пријављивања сваког облика насиља у породици. Како би се на прави начин имплементирале обавезе које је Република Србија преузела ратификацијом Конвенције, усвојен је 1. јула 2017. године Закон о спречавању насиља у породици.⁵ Према Закону, спречавање насиља у породици састоји се од скупа мера којима се открива да ли прети непосредна опасност од насиља у породици и скупа мера које се примењују када је непосредна опасност откривена. Чланом 13. (који носи назив, *Спречавање насиља у породици*) Закона о спречавању насиља у породици прописано је да свако мора полицији или јавном тужиоцу да пријави насиље у породици без одлагања или непосредну опасност од њега. То се односи и на државне и друге органе и организације, као и установе које морају полицији или јавном тужиоцу пријавити свако сазнање о насиљу у породици или опасност од њега. Јавни тужилац коме је насиље пријављено или непосредна опасност од њега, дужан је да пријаву одмах проследи полицијским службеницима, да би они о томе обавестили надлежног полицијског службеника. Полицијски службеници су дужни да одмах обавесте о насиљу у породици или непосредној опасности од њега надлежног полицијског службеника, и имају право да сами или на захтев надлежног полицијског службеника доведу могућег починиоца у надлежну организациону јединицу полиције, ради вођења поступка. Током поступка

⁵ „Закон о спречавању насиља у породици“, *Службени гласник РС*, бр. 94/2016.

могући починилац мора да се поучи и да му се омогући контакт и коришћење правне помоћи у складу са Уставом и другим законима Републике Србије. Чланом 16. Закона о спречавању насиља у породици, прописана је процена ризика која се заснива на доступним обавештењима и одвија се у што краћем року. При процени ризика нарочито се води рачуна о томе да ли је могући учинилац раније или непосредно пре процене ризика учинио насиље у породици и да ли је спреман да га понови, да ли је претио убиством или самоубиством, поседује ли оружје, да ли је ментално болестан или злоупотребљава психоактивне супстанце, да ли постоји сукоб око старатељства над дететом или око начина одржавања личних односа детета и родитеља који је могући учинилац, да ли је могућем учиниоцу изречена хитна мера или одређена мера заштите од насиља у породици, да ли жртва доживљава страх и како она процењује ризик од насиља. Надлежни полицијски службеник одмах доставља сва доступна обавештења о насиљу у породици или непосредној опасности од њега и процену ризика – ако она указује на непосредну опасност од насиља – основном јавном тужиоцу на чијем подручју се налази пребивалиште, односно боравиште жртве, центру за социјални рад и групи за координацију и сарадњу. Уколико полицијски службеник утврди да опасност није непосредна, сва обавештења се достављају центру за социјални рад и основном јавном тужиоцу. Ако се после процене ризика установи да постоји непосредна опасност од насиља у породици, надлежни полицијски службеник доноси наређење којим изриче хитне мере учиниоцу који је доведен у надлежну организациону јединицу полиције. Хитне мере су: мера привременог удаљења учиниоца из стана и мера привремене забране учиниоцу да контактира жртву насиља и прилази јој. Наређењем могу да се изрекну обе хитне мере (члан 17). Хитна мера коју изриче надлежни полицијски службеник траје 48 часова од уручења наређења. Суд може хитну меру продужити за још 30 дана. Ако буде продужена хитна мера привременог удаљења учиниоца из стана, лице коме је изречена може да у пратњи полицијских службеника узме из стана неопходне личне ствари. Конвенцијом о спречавању и борби против насиља над женама и насиљу у породици, тачније чланом 15, прописана је обука стручњака који се баве жртвама или починиоцима свих дела насиља обухваћених Конвенцијом. Законом о спречавању насиља у породици прописана је специјализована обука коју спроводи Правосудна академија за јавне тужиоце, заменике јавних тужиоца и судије у сарадњи са другим стручним установама и организацијама, а за полицијске службенике обуку спроводи Криминалистичко-полицијска академија (члан 28). Конвенција о спречавању и борби против насиља над женама и насиљу у породици, у четвртој глави прописује заштиту и подршку жртвама насиља. Уговорне стране се обавезују да предузму неопходне законодавне или друге мере заштите свих жртава од даљег насиља. У складу са домаћим прописима, стране се обавезују да предузму неопходне законодавне или друге мере и обезбеде одговарајуће механизме за делотворну сарадњу

између свих релевантних државних органа, укључујући судове, јавна тужилаштва, органе унутрашњих послова, локалне и регионалне управе, као и невладине организације и остале релевантне организације и лица у пружању заштите и подршке жртвама и сведоцима свих облика насиља обухваћених Конвенцијом, укључујући и упућивање на опште и специјализоване службе подршке, наведене у чл. 20. и 22. ове Конвенције. Могло би се рећи да је и наша земља обезбедила одговарајући механизам за сарадњу државних органа. Закон о спречавању насиља у четвртој глави прописује сарадњу у спречавању насиља у породици, као и лица одређена за везу. Лица одређена за везу именују се у полицијској управи, основном и вишем јавном тужилаштву, основном и вишем суду и центру за социјални рад. Њих именује руководилац полицијске управе, јавни тужилац, председник суда и руководилац центра за социјални рад, из реда надлежних полицијских службеника и судија и заменика јавних тужилаца који су завршили специјализовану обуку, и запослених у центру за социјални рад. Лица одређена за везу свакодневно размењују обавештења и податке битне за спречавање насиља у породици, откривање, гоњење и суђење за кривична дела одређена овим законом и за пружање заштите и подршке жртвама насиља у породици и жртвама кривичних дела одређених овим законом (члан 24). Битно је поменути и члан 25. Закона о спречавању насиља у породици којим је прописано да се на подручју сваког основног јавног тужилаштва образује група за сарадњу и координацију. Она разматра сваки случај насиља у породици који није окончан правоснажном судском одлуком у грађанском или кривичном поступку, случајеве када треба да се пружи заштита и подршка жртвама насиља у породици и жртвама кривичних дела из овог закона, израђује индивидуални план заштите и подршке жртви и предлаже надлежном јавном тужилаштву мере за окончање судских поступака. Групу за координацију и сарадњу чине представници основних јавних тужилаштава, полицијских управа и центара за социјални рад, са подручја за које се група образује. Закон о спречавању насиља у породици у шестој глави прописује заштиту и подршку жртвама насиља у породици и жртвама кривичних дела одређених овим законом. Државни органи и установе надлежни за примену овог закона дужни су да у првом контакту са жртвом насиља у породици или жртвом кривичног дела из овог закона дају жртви потпуна обавештења о органима, правним лицима и удружењима који јој пружају заштиту и подршку, на начин и на језику који жртва насиља разуме. Члан 31. Закона о спречавању насиља у породици прописује индивидуални план заштите и подршке жртви. Група за координацију и сарадњу израђује индивидуални план заштите и подршке жртви који садржи мере заштите и подршке жртви, али и другим члановима породице којима је потребна подршка. У изради индивидуалног плана подршке и заштите може учествовати и жртва, ако то жели и ако то омогућава њено емотивно и физичко стање. Мере заштите морају пружити безбедност жртви, да зауставе насиље, спрече да се оно понови и заштите права жртве, а мере подршке да омогуће да се жртви пружи

психосоцијална и друга подршка ради њеног опоравка, оснаживања и осамостаљивања. Индивидуалним планом заштите и подршке жртви одређују се извршиоци конкретних мера и рокови за њихово предузимање, као и план праћења и процене делотворности планираних и предузетих мера. Закон о спречавању насиља у породици на тај начин је усклађен са Конвекцијом о спречавању и борби против насиља над женама и насиљу у породици која у члану 18. прописује да, мере које се предузимају у складу са овим поглављем, буду: 1) засноване на разумевању насиља над женама и насиља у породици из родне перспективе и да су усмерене на људска права и безбедност жртве; 2) засноване на интегрисаном приступу, који узима у обзир однос између жртава, починилаца, деце и њиховог ширег друштвеног окружења; 3) усмерене на избегавање секундарне виктимизације; усмерене на оснаживање и економску независност жена жртава насиља; – омогућене, тамо где је то прикладно, у истим просторијама за различите услуге намењене заштити и подршци жртава; – одговарајуће за специфичне потребе угрожених лица, укључујући и децу жртве, и да су им доступне. 4) пружање услуга не сме да зависи од спремности жртве да поднесе пријаву или сведочи против било ког починиоца. Чланом 35. Закона о спречавању насиља у породици предвиђено је формирање Савета за сузбијање насиља у породици који прати примену овог закона и побољшава координисање и делотворност спречавања насиља у породици и заштиту од насиља у породици. Савет може укључити у рад и представнике научних и других стручних институција и удружења чија је делатност повезана са заштитом од насиља у породици. Формирање Савета за сузбијање насиља у породици усклађено је са чланом 10. Конвенције о спречавању и борби против насиља над женама и насиљу у породици који прописује формирање једног или више званичних тела надлежних за: координацију, спровођење, праћење и процену политика и мера за спречавање и борбу против свих видова насиља обухваћених овом Конвекцијом. Конвенција о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици у члану 32. прописује да се стране обавезују да предузму неопходне законодавне или друге мере и обезбеде да се бракови склопљени под принудом могу сматрати ништавним или предметом поништења, односно да може доћи до развода без финансијског и административног оптерећења жртве. У складу са чланом 32. Конвенције о спречавању и борби против насиља над женама и насиљу у породици, Закон о изменама и допунама КЗ прописује у члану 187а кривично дело „Принудно закључење брака“. У члану 34. Конвенције прописано је да се уговорне стране обавезују да предузму неопходне законодавне или друге мере и обезбеде да намерно понашање понављањем претњи упућених другом лицу које узрокују да лице страхује за своју безбедност, буде инкриминисано. У складу са чланом 34. Конвенције, Закон изменама и допунама КЗ прописује у члану 138а кривично дело „Прогањање“. У члану 38. Конвенције, прописано је да се уговорне стране обавезују да предузму неопходне законодавне и друге мере и

да обезбеде инкриминисање следећих понашања: 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 радњи наведених под тачком а) овог члана; ц) подстицање, принуда, односно навођење девојчице на неку од радњи наведених под тачком а) овог члана. ЗОИДКЗ прописано је кривично дело „Сакаћење женског полног органа“.⁶ У складу са предузетим обавезама из Конвенције, ЗОИДКЗ прописана су нова кривична дела којима је појачана кривичноправна заштита полне слободе. То су: 1) сакаћење женског полног органа (члан 121а), 2) прогањање (члан 138а), 3) полно узнемиравање (члан 182а), 4) навођење детета на присуствовање полним радњама (члан 185а), 5) принудно закључење брака (члан 187а). Након измена и допуна КЗ – а у групу кривичних дела против живота и тела уведено је кривично дело „Сакаћење женског полног органа“. Обележја бића овог кривичног дела прописана су чланом 121а КЗ. Према ставу 1. Члана 121а, казниће се затвором од једне до осам године онај ко осакати спољне делове женског полног органа. Ако постоје нарочито олакшавајуће околности под којима је учињено дело из става 1. овог члана, учинилац ће се казнити затвором од три месеца до три године (став 2, члан 121а). Према ставу 3, члана 121а, казниће се затвором од шест месеци до пет година онај ко женско лице наведе да се подвргне радњи из става 1. овог члана или јој у томе помогне (став 3. члан 121а). Ако услед дела из става 1. овог члана наступи најтежа последица, тј. смрт женског лица, учинилац ће се казнити затвором од две до дванаест година (став 4, члан 121). Након измена и допуна КЗ и група кривичних дела против слобода и права човека и грађанина прописује ново кривично дело. Чланом 138а КЗ, прописано је кривично дело „Прогањања“. Чланом 138а ставом 1. прописано је да: Ко у току одређеног временског периода:

1. друго лице неовлашћено прати или предузима друге радње у циљу физичког приближавања том лицу противно његовој вољи;
2. противно вољи другог лица настоји да са њим успостави контакт непосредно, преко трећег лица или путем средстава комуникације;
3. злоупотребљава податке о личности другог лица или њему блиског лица;
4. прети нападом на живот, тело или слободу другог лица или њему блиског лица;
5. предузима друге сличне радње на начин који може осетно да угрози лични живот лица према коме се радње предузимају, казниће се новчаном казном или затвором до три године.

Учинилац ће се казнити затвором од три месеца до пет година, ако је делом из става 1. овог члана изазвана опасност по живот, здравље или тело лица

⁶ „Закон о изменама и допунама Кривичног законика“, *Службени гласник РС*, бр. 94/2016, у даљем тексту ЗОИДКЗ.

према коме је дело извршено или њему блиског лица (члан 138а, став 2). Ако је услед дела из става 1. овог члана наступила смрт другог или њему блиског лица, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година (члан 138 а, став 4). ЗОИДКЗ прописано је у групи кривичних дела против полне слободе ново кривично дело под називом „Полно узнемиравање“. Према члану 182а, став 1, казниће се новчаном казном или затвором до шест месеци, онај ко полно узнемирава друго лице. Ако је дело из става 1. учињено према малолетном лицу, учинилац ће се казнити затвором од три месеца до три године (став 2, члан 182а). Према ставу 3. овог члана полно узнемиравање јесте 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. Гоњење за дело из става 1. овог члана предузима се по предлогу (став 4, члан 182 а). Одредбом члана 185а КЗ, у групи кривичних дела против полне слободе, прописано је још једно кривично дело под називом „Навођење детета на присуствовање полним радњама“. Према члану 185а, став 1, казниће се затвором од једне до осам година онај ко наведе дете да присуствује силовању, обљуби или са њом изједначеном чину или другој полној радњи. Ако је дело из става 1. овог члана учињено употребом силе или претње, учинилац ће се казнити затвором од две до десет година (члан 185а, став 2). У групи кривичних дела против брака и породице, закон предвиђа мањи број дела којима се штити пуноважност и правна ваљаност закључења брака. Знатно је више кривичних дела којима се штити породица, њена друштвена функција и односи родитеља и деца.⁷ Након измена и допуна КЗ, група кривичних дела против брака и породице прописује још једно кривично дело под називом „Принудно закључење брака“. Према члану 187а, став 1, казниће се затвором од три месеца до три године, онај ко употребом силе или претње принуди друго лице да закључи брак. Ко ради извршења дела из става 1. овог члана друго лице одведе у иностранство или га у истом циљу наведе да оде у иностранство, казниће се затвором до две године (члан 187а, став 2).

ЗОИДКЗ у позитивно право Републике Србије уведена су још два кривична дела којима је побољшана кривичноправна заштита полне слободе. То су: навођење детета на присуствовање полним радњама (члан 185а) и полно узнемиравање (члан 182а). На тај начин је Кривични законик Републике Србије усклађен са Конвенцијом о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици која чланом 36. и 40. прописује да одређене радње морају бити инкриминисане као што је навођење другог лица на покушај сексуалних радњи са трећим лицем без њеног, односно његовог пристанка (члан 36).⁸

⁷ Драган Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Досије студио, Београд, 2014, стр. 95.

⁸ „Кривични законик Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005...94/2016.

Чланом 40. Конвенције прописано је да се уговорне стране обавезују да предузму неопходне законодавне или друге мере и обезбеде да 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, буде предмет кривичне или друге правне санкције. ЗОИДКЗ прописано је „Полно узнемиравање“ (члан 182а). Према кривичном законодавству Републике Србије, полно узнемиравање јесте 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.

5) СТУПАЊЕ НА СНАГУ

Одредбом чл. 75. став 1) Конвенције прописано је да је ова Конвенција отворена за потписивање државама чланицама Савета Европе, нечланицама које су учествовале у њеној изradi и Европској унији. Став 2) Ова Конвенција подлеже ратификацији, прихватању, односно одобравању. Инструменти ратификације, прихватања односно одобравања депонују се код генералног секретара Савета Европе. Став 3) Ова Конвенција ступа на снагу првог дана у месецу након истека периода од три месеца након дана када је десет потписница, међу којима најмање осам чланица Савета Европе, изразило пристанак на обавезивање Конвенцијом у складу са одредбама из става 2. 4. Ова Конвенција ступа на снагу првог дана у месецу након истека периода од три месеца, након датума депоновања инструмента којим је ратификује, прихвата, односно одобрава свака држава која се наводи у ставу 1, односно Европска унија, која накнадно изрази свој пристанак на обавезивање Конвенцијом. Парламент Републике Србије је ову Конвенцију ратификовао Законом.⁹

6) ИЗВОРИ

„Закон о изменама и допунама Кривичног законика“, *Службени гласник РС*, бр. 94/2016.

„Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици“, *Службени гласник РС, Међународни уговори*, бр. 12/2013.

„Закон о спречавању насиља у породици“ *Службени гласник РС*, бр. 94/2016.

⁹ „Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици“, *Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори*, бр. 12/2013.

„Кривични законик Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005., 94/2016.

Јовашевић, Д., *Кривично право, Посебни део*, Досије студио, Београд, 2014.

Јовашевић, Д., Превенција насиља у породици, европски стандарди и право Републике Србије, *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, год. 16, бр. 59, 2017.

Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиљу у породици, Интернет: <https://rm.coe.int/1680462540>, приступ 6.9.2017.

Константиновић Вилић, С., Николић Ристановић, В., Костић, М., *Криминологија*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2011.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиљу у породици има изузетан значај за Републику Србију. Иако је реч о правном акту једне регионалне организације, која има посве другачији карактер од ЕУ, сматрамо да Конвенција у великој мери утиче на правне системе већине европских држава. Увођењем нових инкриминација и новог система кривичноправне заштите од насиља у породици (хитне мере заштите жртава) дају довољно наде да ће се створити један ефикасан механизам за сузбијање овог облика насиља. У Републици Србији је пуна примена нормативног оквира за заштиту од насиља у породици у директној вези са кадровском и техничком опремљеношћу државних органа надлежних за његову имплементацију. Формирање Савета за спречавање насиља у породици је корак у правом смеру када је реч о праћењу и процени стварних ефеката законских решења из ове области. Ипак, стваран учинак одредби Конвенције и закона донетих на основу ње може се проценити тек на основу његове примене у реалном животу у времену које долази.

УДК: 331.5:305-055.1/.2(4-672EU)(497.11)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 102-123

Изворни научни рад

РАВНОПРАВНОСТ ПОЛОВА У РАДНОМ ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

др Александра ПОПОВИЋ¹

Abstract: Eliminating gender discrimination and achieving gender equality in employment and at work, is one of the fundamental values of Labour law of the European Union and the Republic of Serbia. Promotion of gender equality involves a complex normative activity, which includes the provision of equal opportunities and treatment regardless of gender in terms of employment and work engagement, transferring and promotion in the workplace, as well as the achievement of the right to equal pay for the same or work of equal value. Eliminating or reduction of uneven gender representation is also realized through the equal availability of jobs and positions, proportionate participation in collective bargaining, the prohibition of discrimination based on sex, in the achievement and use of rights in the field of social and health protection. The accomplishment of real gender equality is also achieved by adoption and realization of affirmative measures, to encourage employment and self-employment of a less represented gender.

Key words: gender equality, Labour law of the European Union, Labour law of the Republic of Serbia.

1) УВОД

Анализа равноправности полова у радном праву Европске уније и Републике Србије, значајна је због компаративног разматрања усвојених правних решења и утврђивања смерница за даљи развој домаће регулативе и праксе. Проучавање забране посредне и непосредне дискриминације на основу пола при запошљавању и на раду треба да утиче и на јачање институционалних капацитета надлежних органа за имплементацију усвојених прописа и боље разумевање права и обавеза свих инволвираних субјеката. Норматива и пракса

¹ Београд, E-mail a_aleksandra@yahoo.com

радног права Европске уније, треба да допринесе ефикаснијој примени већ усвојених модалитета поштовања родне равноправности у Републици Србији и усвајању нових мера и афирмативних процедура.

2) РАВНОПРАВНОСТ ПОЛОВА У РАДНОМ ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Једнакост полова је фундаментално право на радном месту и есенцијална компонента других права² и у циљу сагледавања битних карактеристика родне равноправности у комунитарном радном праву, предмет разматрања у овом раду биће најважнији акти донети у Европској унији. Уговором о Европској унији утврђено је да се Унија, између осталих вредности, темељи и на поштовању једнакости мушкараца и жена. Равноправност полова регулисана и Уговором о функционисању Европске уније у ком је истакнуто, да Унија ради постизања циљева из области социјалне политике подупире и допуњује активности држава чланица, између осталог и у области једнакости мушкараца и жена у погледу могућности на тржишту рада и поступања на радном месту.³ Повељом Европске заједнице о фундаменталним социјалним правима радника, предвиђено је интензивирање спровођења принципа једнакости између мушкараца и жена у погледу приступа запошљавању, зарадама, условима рада, социјалној заштити, образовању, стручном усавршавању и развоју каријере. Истиче се и да би требало развити и мере, које би омогућиле мушкарацима и женама помирење професионалних и породичних обавеза.⁴ Сагласно Повељи Европске уније о основним правима једнакост између мушкараца и жена мора бити обезбеђена у свим областима, укључујући запошљавање, рад и зараду, с тим да не спречава усвајање и спровођење мера, које обезбеђују одређене предности у корист мање

² Jean-Michel Servais, *International labour law*, Kluwer Law International, Second revised edition, Alphen aan den Rijn, 2009, 145.

³ Циљеви из области социјалне политике остварују се путем иницијатива Европског парламента и Савета, које су усмерене ка побољшању знања, унапређењу размене података и најбоље праксе, промовисању иновативних приступа и вредновању искустава (без усклађивања закона и прописа држава чланица), као и посредством директива, односно усвајањем минималних услова који се поступно примењују. Чл. 2 Пречишћеног текста Уговора о Европској унији, чл. 8 и чл. 153, ст. 1, тач. (и) и ст. 2 пречишћеног текста Уговора о функционисању Европске уније, Пречишћени текст Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union), *Official Journal of the European Union* C 202, 7.6.2016.

⁴ Evelyn Ellis, Philippa Watson, *Eu anti-discrimination law*, Oxford European union law library, university press, Second edition, Oxford, 2012, pp. 116-117.

заступљеног пола.⁵ Уговором о функционисању Европске уније предвиђено је да свака држава чланица, осигурава примену начела о једнаким зарадама (редовна основна или минимална надница или плата, као и свако друго готовинско или давање у натури, које запослени прима непосредно или посредно од свог послодавца на основу запослења) мушкараца и жена за једнак рад или за рад једнаке вредности. Без дискриминације по основу пола, једнакост зараде подразумева обрачун на основу једнаке мерне јединице када је у питању једнак рад који се плаћа по учинку, а у ситуацији када се рад плаћа по временској јединици, зарада треба да буде једнака за једнак посао. Европски парламент и Савет (након консултација са Економским и Социјалним комитетом), поступајући у складу са редовним легислативним поступком, усвајају мере ради обезбеђивања примене принципа једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у питањима запошљавања и занимања, укључујући и начело једнаке зараде за једнак или рад једнаке вредности. Да би се осигурала потпуна једнакост мушкараца и жена у радној средини, државе чланице могу да усвајају и реализују мере које обезбеђују посебне предности, с циљем да се олакша обављање стручне делатности недовољно заступљеном полу, односно да се спречи настанак или да се надокнади постојање неповољног положаја у професионалној каријери.⁶ Тенденција да се успостави равноправност мушкараца и жена у области радног права у праву Европске уније, реализована је усвајањем бројних правних стандарда, којима се регулишу сегменти једнаког поступања у области запослења и обављања занимања. Директивом 75/117/ЕЕЗ био је предвиђен принцип једнаке зараде за мушкарце и жене за исти или рад једнаке вредности уз елиминацију свих облика дискриминације на основу пола и у погледу накнада.⁷ Принцип једнаког третмана мушкараца и жена у погледу приступа запошљавању, напредовању, професионалном оспособљавању, условима рада и социјалне сигурности био је уређен Директивом 76/207/ЕЕЗ, која је забрањивала посредну или непосредну дискриминацију на основу пола (посебно упућујући на брачни или породични

⁵ Чл. 23 Повеље Европске уније о основним правима (Charter of fundamental rights of the European union), *Official Journal of the European union* C 326, 26.10.2012.

⁶ Чл. 157 Пречишћеног текста Уговора о функционисању Европске уније, Пречишћени текст Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union), *Official Journal of the European Union* C 202, 7.6.2016.

⁷ Чл. 1 Директиве Савета 75/117/ЕЕЗ од 10. фебруара 1975. о усклађивању закона држава чланица везано за примену принципа једнаке плате за мушкарце и жене (Council Directive 75/117/EEC of 10 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women), *Official Journal of the European Communities* L 45, 19.2.1975.

статус).⁸ Спровођење начела једнаког поступања према мушкарцима и женама у питањима социјалне сигурности и нетолеранција дискриминације на основу пола регулисани су Директивом 79/7/ЕЕЗ, пре свега с обзиром на брачни или породични статус у односу на: обим система и услове за приступ, обавезе уплаћивања доприноса, услове трајања и задржавање права на давања, као и обрачун доприноса, укључујући припадајућа увећања због брачног друга и издржавана лица.⁹ Једнак третман мушкараца и жена у системима социјалне заштите (који не регулише Директива 79/7/ЕЕЗ) обухваћен је и Директивом 86/378/ЕЕЗ, чији је циљ да пружи запосленим и samozапосленим лицима бенефиције, које треба да допуне или замене легислативне шеме социјалног осигурања, било да је чланство у таквим шемама обавезно или опционо.¹⁰ Циљ доношења Директиве 86/613/ЕЕЗ био је регулисање примене начела једнаког третмана и одсуство сваке дискриминације по основу пола, посебно у односу на брачни или породични статус samozапослених мушкараца и жена, укључујући пољопривреднике и чланове слободних професија, њихове супружнике који нису запослени или партнери, ако под условима утврђеним националним законом, учествују у активностима samozапосленог радника и врше исте или помоћне задатке у погледу аспеката који нису обухваћени

⁸ Чл. 1, ст. 1 и чл. 2, ст. 1 Директиве Савета 76/207/ЕЕЗ од 9. фебруара 1976. о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у погледу приступа запошљавању, стручном усавршавању и напредовању и услова рада (Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions), *Official Journal of the European Communities*, L 39, 14.2.1976. Директива 76/207/ЕЕЗ измењена је Директивом 2002/73/ЕЗ од 23. септембра 2002. (Directive 2002/73/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 amending Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions), *Official Journal of the European Communities* L 269, 5.10.2002.

⁹ Чл. 1 и чл. 4 Директиве Савета 79/7/ЕЕЗ од 19. децембра 1978. о прогресивној примени принципа једнаког поступања мушкараца и жена у питањима социјалне сигурности (Council Directive 79/7/EEC of 19 December 1978 on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security), *Official Journal of the European Communities* L 6, 10.1.1979.

¹⁰ Чл. 1 и чл. 2 Директиве Савета 86/378/ЕЕЗ од 24. јула 1986. о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у професионалним системима социјалног осигурања (Council Directive 86/378/EEC of 24 July 1986 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women in occupational social security schemes), *Official Journal of the European Communities* L 225, 12.8.1986. Директива 86/378/ЕЕЗ измењена је Директивом 96/97/ЕЗ (Council Directive 96/97/EC of 20 December 1996 amending Directive 86/378/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women in occupational social security schemes), *Official Journal of the European Communities*, L 46, 17.2.1997.

директивама 76/207/ЕЕЗ и 79/7/ЕЕЗ.¹¹ Након поменутих, донета је Директива 92/85/ЕЕЗ о увођењу мера за подстицање побољшања безбедности и здравља на раду запослених трудница, породиља или дојиља¹² и Директива 96/34/ЕЗ о ступању на снагу оквирног споразума о родитељском одсуству који су закључили NICE, СЕЕР and the ETUC.¹³ Од посебног значаја било је и усвајање Директиве 97/80/ЕЗ о терету доказивања у случајевима дискриминације засноване на полу,¹⁴ а посредно релевантна је и Директива 2000/43/ЕЗ, с обзиром да приликом спровођења начела једнаког поступања, без обзира на расно или етничко порекло, треба да се отклоне неједнакости и да се промовише једнакост између мушкараца и жена, посебно зато што су жене често жртве вишеструке дискриминације.¹⁵ У праву Европске уније Директивом

¹¹ Чл. 1-3 Директиве Савета 86/613/ЕЕЗ од 11. децембра 1986. о примени принципа једнаког третирања мушкараца и жена ангажованих у активностима, укључујући пољопривреду, у samozапосљавању и на заштити samozапослених жена током трудноће и материнства (Council Directive 86/613/EEC of 11 December 1986 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity, including agriculture, in a self-employed capacity, and on the protection of self-employed women during pregnancy and motherhood), *Official Journal* L 359, 19.12.1986.

¹² Чл. 1, ст. 1 Директиве Савета 92/85/ЕЕЗ од 19. октобра 1992. о увођењу мера за подстицање побољшања безбедности и здравља на раду запослених трудница, породиља или дојиља (десета појединачна директива у смислу члана 16, став 1. Директиве 89/391/ЕЕЗ) – Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC), *Official Journal* L 348, 28/11/1992.

¹³ Чл. 1 Директиве Савета 96/34/ЕЗ од 03. јуна 1996. о оквирном споразуму о родитељском одсуству који су закључили NICE, СЕЕР and the ETUC (Council Directive 96/34/EC of 3 June 1996 on the framework agreement on parental leave concluded by UNICE, СЕЕР and the ETUC), *Official Journal of the European Communities* L 145, 19.6.1996.

¹⁴ Чл. 1 Директиве Савета 97/80/ЕЗ од 15. децембра 1997. године о терету доказивања у случајевима дискриминације на основу пола (Council Directive 97/80/EC of 15 December 1997 on the burden of proof in cases of discrimination based on sex), *Official Journal* L 014, 20/01/1998. С тим да је Директивом Савета 98/52/ЕЗ од 13. јула 1998. проширено дејство Директиве 97/80/ЕЗ о терету доказивања у случајевима дискриминације по основу пола на Велику Британију и Северну Ирску (Council Directive 98/52/EC of 13 July 1998 on the extension of Directive 97/80/EC on the burden of proof in cases of discrimination based on sex to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland), *Official Journal of the European Communities* L 205, 22.7.1998.

¹⁵ Тач. 14 Преамбуле Директиве Савета 2000/43/ЕЗ од 29. јуна 2000. о имплементацији начела једнаког поступања према особама без обзира на њихово расно или етничко порекло (Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin), *Official Journal of the European Communities*, L 180/22, 19.07.2000.

2000/78/ЕЗ утврђен је општи оквир забране дискриминације на основу вере или уверења, инвалидитета, доба или полног опредељења у вези са запошљавањем и обављањем занимања.¹⁶ Даљи развој обухватио је Директиву 2004/113/ЕЗ која је посредно релевантна за разматрану област, јер утврђује оквир за сузбијање полне дискриминације у погледу могућности приступа и набавке добара и услуга.¹⁷ Директива 2006/54/ЕЗ о спровођењу начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у питањима запошљавања и занимања интегрисала је области регулисања и ставила ван снаге директиве 75/117/ЕЕЗ, 76/207/ЕЕЗ, 86/378/ЕЕЗ и 97/80/ЕЗ.¹⁸ Директивом Савета 2010/18/ЕУ утврђено је спровођење ревидираног Оквирног споразума о породичком одсуству који су закључили BUSINESS EUROPE, UEAPME, CEEP I ETUC и стављена је ван снаге Директива 96/34/ЕЗ.¹⁹ Директивом 2010/41/ЕУ стављена је ван снаге Директива 86/613/ЕЕЗ и утврђен је оквир за примену начела једнаког поступања према samozапосленим мушкарцима и женама или онима који придоносе обављању такве делатности, у погледу аспеката који нису обухваћени директивама 2006/54/ЕЗ и 79/7/ЕЕЗ.²⁰ У праву Европске уније поред директива, усвојене су и бројне

¹⁶ Чл. 1 Директиве Савета 2000/78/ЕЗ од 27. новембра 2000. о успостављању општег оквира за једнако поступање при запошљавању и обављању занимања (Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation), *Official Journal of the European Communities*, L 303, 2.12.2000.

¹⁷ Чл. 1 Директиве Савета 2004/113/ЕЗ од 13. децембра 2004. о имплементацији начела једнаког третмана мушкараца и жена у приступу и набавци добара и услуга (Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services), *Official Journal of the European Union* L 373, 21.12.2004.

¹⁸ Чл. 34 Директиве 2006/54/ЕЗ Европског парламента и Савета од 5. јула 2006. о спровођењу начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у питањима запошљавања и занимања, у даљем тексту: Директива 2006/54/ЕЗ (Directive 2006/54/EC of the European parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation), *Official Journal of the European Union* L 204, 26.7.2006.

¹⁹ Чл. 1 Директиве Савета 2010/18/ЕУ од 8. марта 2010. о спровођењу ревидираног Оквирног споразума о породичком одсуству који су закључили BUSINESS EUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC и о стављању ван снаге Директиве 96/34/ЕЗ (Council Directive 2010/18/EU of 8 March 2010 implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC and repealing Directive 96/34/EC), *Official Journal of the European Union* L 68, 18.3.2010.

²⁰ Чл. 1 Директиве 2010/41/ЕУ Европског парламента и Савета од 7. јула 2010. о примени начела једнаког третмана мушкараца и жена који су samozапослени и стављању ван снаге Директиве Савета 86/613/ЕЕЗ (Directive 2010/41/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and

препоруке, резолуције и кодекси који се односе на равноправност мушкараца и жена у разматрајој области.²¹

2) НАЧЕЛО ЈЕДНАКИХ МОГУЋНОСТИ И ТРЕТМАНА МУШКАРАЦА И ЖЕНА У ОБЛАСТИ ЗАПОШЉАВАЊА И ЗАНИМАЊА

Имајући у виду комплексност регулативе радног права Европске уније, која уређује равноправност полова и недостатка простора за разматрање свих уређених института, у овом раду посебна пажња биће посвећена само Директиви 2006/54/ЕЗ. Циљ усвајања Директиве 2006/54/ЕЗ је осигурање спровођења начела једнаких могућности и једнаког поступања према мушкарцима и женама у погледу: могућности запошљавања, напредовања и струковног оспособљавања, услова рада (укључујући и зараду) и система социјалног осигурања. Државе чланице Европске уније у контексту могућности запошљавања, струковног оспособљавања и напредовања у складу са националним правом, колективним уговорима и праксом подстичу послодавце и субјекте надлежне за професионално оспособљавање, да предузимају ефикасне мере у циљу спречавања свих облика дискриминације на основу пола, а посебно узнемиравања или сексуалног узнемиравања на радном месту. Директива 2006/54/ЕЗ одређује минималне захтеве за заштиту начела једнаког поступања, а државе чланице могу да уведу или да наставе да спроводе повољније од прописаних одредби.²² Државе чланице Европске уније могу доносити или унапређивати донете мере (често повезане са квотама), које осигуравају посебне предности, како би се недовољно заступљеном полу олакшало обављење стручне делатности или спречио односно надокнадио неповољан положај у њиховој професионалној каријери.²³ У комунитарном праву забрањена је свака посредна или непосредна дискриминација на основу пола у погледу услова награђивања за исти или рад једнаке вредности, а посебно ако се за одређивање зараде користи систем класификације радних места.²⁴ Једнако поступање у системима социјалне сигурности подразумева

women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive 86/613/EEC), *Official Journal of the European Union* L 180, 15.7.2010.

²¹ Сенад Јашаревић, „Равноправност полова у области радних односа у документима ЕУ“, ур. Даница Тодоров, *Приручник за запослене у институцији Покрајинског омбудсмана и покрајинским органима управе*, Покрајински омбудсман, Нови Сад 2013, 47-53.

²² Чл. 1, чл. 26 и чл. 27 Директиве 2006/54/ЕЗ.

²³ Arturo Bronstein, *International and comparative labour law: current challenges*, Palgrave Macmillan, International labour office, Basingstoke, Geneva, 2009, 177.

²⁴ Чл. 4 Директиве 2006/54/ЕЗ.

забрану посредне или непосредне дискриминације на основу пола, с обзиром на услове приступања систему, обавезе уплаћивања и обрачун доприноса (укључујући допунска давања која се исплаћују за брачног друга и издржаване чланове породице), као и услове којима је уређено трајање и право на накнаде.²⁵ У складу са националним правом и/или праксом држава чланица Европске уније, једнак третман у погледу система социјалног осигурања примењује се на радно становништво, samozапослена лица, особе чија је активност прекинута због болести, мајчинства, незгоде или присилне незапослености, лица која траже запослење, пензионере, запослене са инвалидитетом и чланове њихових породица. Обавеза једнаког поступања односи се на системе социјалне сигурности, који пружају заштиту од болести, инвалидитета, старости, несреће на раду и професионалне болести, незапослености и на друга социјална давања. Искључени су из материјалног подручја примене: системи за samozапослена лица који имају појединачне уговоре или само једног члана; уговори о осигурању у којима послодавац није уговорна страна; опционе одредбе система социјалног осигурања које се члановима нуде појединачно и којима се гарантују додатна давања или избор датума од ког ће се почети исплаћивати уобичајена давања samozапосленима или избор између више давања, као и системи социјалне сигурности који се базирају на доприносе које запослени уплаћују добровољно. С друге стране, прихватљиво је да се флексибилно прописује доба за одлазак у пензију мушкарца и жена, под истим условима.²⁶ Равноправност полова у радном праву

²⁵ Супротне начелу једнаког поступања су одредбе које се посредно или непосредно темеље на полу и којима се: одређује која лица могу да учествују у систему социјалне заштите на обавезном или добровољном основу; утврђују различита правила у погледу приступног доба или најмањег трајања запослења или чланства у систему, да би се остварило право на примање накнада; одређују различита правила за повраћај уплаћених доприноса, уколико запослени напусти систем пре испуњења услова који му гарантују одложено право на дугорочна давања; уређују различити услови за одобравање давања или се иста ограничавају на припаднике једног пола; одређују различите старосне границе за пензионисање; задржава или онемогућава стицања права за време породилског одсуства или одсуства из породичних разлога који су одобрени законом или споразумом, а које исплаћује послодавац; одређују различите висине давања (осим уколико је потребна примена фактора актуарског обрачуна, који се разликују према полу); одређују различите висине доприноса запослених; утврђују различите висине доприноса послодавца, осим код система дефинисаних доприноса, уколико је циљ изједначити или приближити крајњи износ накнада за оба пола или у случају финансираних шема са дефинисаним накнадама, у којима су доприноси послодавца намењени да осигурају потребна средства за покриће трошкова утврђених накнада; утврђују различита мерила, која се примењују само на запослене одређеног пола, након што радник напусти систем. Чл. 9 Директиве 2006/54/ЕЗ.

²⁶ Чл. 5–8 и чл. 13 Директиве 2006/54/ЕЗ.

Европске уније подразумева и забрану посредне и непосредне дискриминације у јавном и приватном сектору, с обзиром на: услове запошљавања, samozapošljavanja и рада (укључујући и критеријуме за избор кандидата у процесу запошљавања) у свим делатностима, на свим хијерархијским нивоима, укључујући и напредовање;²⁷ приступ професионалној оријентацији, струковном оспособљавању и усавршавању, преквалификацији, као и могућности стицања праксе. Једнак третман мушкараца и жена гарантован је и у погледу услова запошљавања и рада, отказних разлога, зарада, као и чланства и партиципације у струковним или организацијама запослених и послодаваца. Државе чланице Европске уније у својој националној легислативи могу да предвиде да не представља дискриминацију различито поступање при запошљавању и професионалном оспособљавању које се темељи на полу, а потребно је због природе конкретног посла или услова у којима се обавља, те пол представља стваран, одлучујући и сразмеран услов посла, а присутан је и легитимни циљ који треба да се оствари.²⁸ Постизање једнаког третмана мушкараца и жена у праву Европске уније обезбеђује се и гаранцијом, да жена након истека породилског одсуства има право да се врати на своје или на истоветно радно место, под условима који за њу нису мање повољни, уз право да ужива сва побољшања радних услова на која би имала право за време одсуства.²⁹ Државе чланице могу да признају посебна права на родитељско и/или одсуство ради посвојења уз предузимање неопходних мера заштите запослених од отказа због коришћења ових права и уз гарантован повратак на посао, како је дефисано у случају повратка са породилског одсуства.³⁰ Сва лица која сматрају да су оштећена због непримењивања начела једнаког поступања, могу у складу са националном легислативом држава чланица, да покрену

²⁷ Суд правде Европске уније заузео је став да случај у ком лице које подноси молбу за посао фактички не жели да оствари радни однос, већ само формални статус кандидата с јединим циљем да захтева накнаду штете, није обухваћен појмом „приступ запошљавању или обављању занимања“ и да се може сматрати злоупотребом права, уколико су остварени сви тражени елементи на основу *acquis communautaire*. Пресуда Суда правде Европске уније у предмету C-423/15 (Nils-Johannes Kratzer v R+V Allgemeine Versicherung AG) од 28. јула 2016, *Digital reports (Court Reports – general)*, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2016:604.

²⁸ Примера ради, Суд правде Европске уније заузео је став да искључење жена из службе у специјалним борбеним јединицама може да се оправда природом активности и контекста у ком се врше. Пресуда Суда правде Европске уније у предмету C-273/97 (Angela Maria Sirdar v The Army Board and Secretary of State for Defence) од 26. октобра 1999, *European Court reports* 1999, I-7403. Catherine Barnard, *EU employment law*, Oxford European union law library, Oxford university press, Fourth edition, Oxford 2012, 363.

²⁹ Чл. 15 Директиве 2006/54/ЕЗ.

³⁰ Paul Craig, Gráinne De Búrca, *EU law: text, cases, and materials*, Oxford University Press, Sixth edition, Oxford 2015, 931.

судски поступак, чак и након престанка односа у ком се догодила наводна дискриминација, а након евентуалног обраћања надлежним телима и спроведених поступака мирема. У име или на страни подносиоца притужбе у било који судски и/или управни поступак предвиђен за извршавање обавеза утемељених Директивом 2006/54/ЕЗ могу да се укључе удружења, организације и друга правна лица која поседују легитиман интерес да се осигура поштовање начела једнаког третмана. Запослени и њихови представници, који покрену интерну притужбу или судски поступак у циљу остваривања поштовања начела једнаког третмана, заштићени су од отпуштања и других штетних поступака послодавца.³¹ У својим националним правним системима државе чланице Европске уније уређују мере, којима се обезбеђује стварна и ефикасна накнада, односно реституција за штету коју је претрпело оштећено лице, као последица дискриминације на основу пола. Утврђена накнада штете, односно реституција због повреде начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у погледу запослења и занимања треба да буде одвраћајућа и пропорционална претрпљеној штети, тако да се не може унапред одредити горња граница (осим ако послодавац докаже да се штета састоји у томе да молба за запослење кандидата/кандидаткиње није узета у обзир). Санкције за повреду начела једнаког третмана морају бити ефикасне, пропорционалне и одвраћајуће, а могу да обухватају и исплату накнаде жртви.³² Државе чланице које одаберу новчани облик накнаде штете, треба да усвоје мере којима се предвиђа исплата исте оштећеној особи на начин да се у целости надокнађује претрпљена штета.³³ Уколико лица која се сматрају оштећенима због непримењивања начела једнаких могућности и једнаког третмана пред судом или другим надлежним органом утврде чињенице из којих се може претпоставити да је дошло до дискриминације, терет доказивања непостојања повреде начела једнаког поступања је на страни туженог. Државе чланице у циљу афирмације једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у погледу запослења и занимања оснивају органе за промоцију, анализу, праћење и пружање подршке једнаком поступању у односу на сва лица, без дискриминације на основу пола, а чија надлежност између осталог обухвата и: пружање помоћи жртвама дискриминације спровођењем њихових притужби; вођење независних истраживања о дискриминацији; давање препорука; размену информација и слично. Поред сарадње са невладиним

³¹ Nigel Foster, *Eu law directions*, Oxford university press, Fifth edition, Oxford 2016, 462.

³² Чл. 17, чл. 18 и чл. 25 Директиве 2006/54/ЕЗ.

³³ Пресуда Суда правде Европске уније у предмету C-407/14 (María Auxiliadora Arjona Samacho v Securitas Seguridad España, SA.) од 17. децембра 2015, *Digital reports (Court Reports - general)*, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2015:831.

организацијама, државе чланице предузимају и одговарајуће мере за развој дијалога међу социјалним партнерима у циљу подстицања једнаког поступања и флексибилних услова рада ради лакшег усклађивања пословног и приватног живота. Такође, послодавци се подстичу сагласно могућностима запошљавања, оспособљавања и напредовања, да системски развијају једнако поступање према мушкарцима и женама на радном месту одговарајућим информацијама, које могу да обухватају преглед заступљености полова на различитим нивоима организације, њихових зарада и разлика у зарадама, као и предузимањем мера за побољшање стања у сарадњи са представницима запослених.³⁴

4) РАВНОПРАВНОСТ ПОЛОВА У РАДНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Устав Републике Србије забрањује посредну или непосредну дискриминацију на основу пола и гарантује да су свима под једнаким условима доступна сва радна места, да сви грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције. Устав Републике Србије предвиђа да држава гарантује равноправност мушкараца и жена и развија политику једнаких могућности.³⁵ Закон о забрани дискриминације уређује да је присутна дискриминација, уколико се поступа противно начелу равноправности полова, односно начелу поштовања једнаких права и слобода жена и мушкараца у политичком, економском, културном и другом аспекту јавног, професионалног, приватног и породичног живота. Самим тим, забрањена је дискриминација у области рада, односно нарушавање једнаких могућности за заснивање радног односа. Исто тако, забрањено је онемогућавање уживања под једнаким условима свих права у области рада, попут права на: рад; слободан избор запослења; напредовање у служби; стручно усавршавање и професионалну рехабилитацију; једнаку накнаду за рад једнаке вредности; правичне и задовољавајуће услове рада; одмор; образовање и ступање у синдикат, као и права на заштиту од незапослености. Од посебног значаја је околност да предметну заштиту не ужива само лице које је у радном односу, већ и лице које обавља привремене и повремене послове по уговору о делу или другом уговору, лице на допунском раду, јавни функционер, припадник војске, тражилац запослења, студент и ученик на пракси, лице на стручном оспособљавању и усавршавању без заснивања радног односа, волонтер и свако друго лице које по било ком основу учествује у раду.³⁶ Законом о раду

³⁴ Чл. 19–22 Директиве 2006/54/ЕЗ.

³⁵ Чл. 15, чл. 21, чл. 53 и чл. 60, ст. 3 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.

³⁶ Чл. 16 и чл. 20 Закона о забрани дискриминације, *Сл. гласник РС*, бр. 22/2009.

зобрањена је непосредна и посредна дискриминација с обзиром на пол у односу на: услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла; услове рада и сва права из радног односа; образовање, оспособљавање и усавршавање; напредовање на послу и отказ уговора о раду. Исто тако, забрањено је узнемиравање с обзиром на пол (нежељено понашање) и сексуално узнемиравање (вербално, невербално или физичко понашање) који имају за циљ или представљају повреду достојанства лица које тражи запослење, као и запосленог у сфери полног живота, а који изазивају страх или стварају непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење. У процесу одабира кандидата за радно ангажовање послодавац не може да захтева податке о породичном или брачном статусу и планирању породице, односно да условљава заснивање радног односа тестом трудноће осим изузетно, ако се ради о пословима са повећаним ризиком за здравље жене и детета који је утврђен од стране надлежног здравственог органа.³⁷ У области службеничког права при запошљавању у државним, односно у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе, кандидатима су под једнаким условима доступна сва радна места, а избор се заснива на стручној оспособљености, знању и вештинама.³⁸ Сви државни службеници су једнаки када се одлучује о напредовању, награђивању и остваривању њихове правне заштите, тако да је забрањено повлашћивање или ускраћивање државног службеника у правима или дужностима, посебно због полне припадности.³⁹ Уколико је заступљеност мање заступљеног пола на руководећим местима у органима управљања и надзора мањи од 30%, органи јавне власти су дужни у свакој организационој јединици да примене афирмативне мере у складу са Законом о државним службеницима⁴⁰ и Законом о државној управи.⁴¹ Послодавац сагласно Закону о равноправности полова има обавезу запосленима, без обзира на пол, да обезбеди једнаке могућности и третман у вези са остваривањем права из радног односа и по основу рада.⁴² Исто тако,

³⁷ Чл. 18–21 и чл. 26, ст. 3 и 4 Закона о раду, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 – одлука УС.

³⁸ Чл. 19 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, бр. 21/2016.

³⁹ Чл. 7, чл. 9 и чл. 11 Закона о државним службеницима, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 – испр., 83/2005 – испр., 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014.

⁴⁰ Чл. 14 Закона о равноправности полова, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009.

⁴¹ У складу са Уставом, законима и другим актима органи државне управе старају се о спровођењу посебних мера у циљу постизања пуне равноправности лица или групе лица, која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима. Чл. 5а Закона о државној управи, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.

⁴² Чл. 11, ст. 1 Закона о равноправности полова, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009.

послодавац је дужан статистички да обрађује и евидентира податаке и информације о полној структури запослених у складу са Законом о евиденцијама у области рада⁴³ и да податке из тих евиденција уступа на увид надлежним органима на начин који је уређен Законом о заштити података о личности.⁴⁴ У циљу отклањања или ублажавања неравномерне заступљености полова постоји обавеза усвајања плана мера за послодавце, који имају у радном односу више од 50 запослених на неодређено време. Предметна категорија послодаваца најкасније до 31. јануара за сваку календарску годину доноси план мера за отклањање или ублажавање неравномерне заступљености полова и сачињава годишњи извештај о спровођењу плана мера за претходну годину,⁴⁵ које доставља Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.⁴⁶ С обзиром да законски није одређен рок за обезбеђивање равномерне заступљености полова, произилази да отклањање или ублажавање неравномерне заступљености може у пракси да се реализује постепено, тако да се не наруши функционалност процеса рада и социјална сигурност припадника заступљенијег пола.⁴⁷ У контексту заснивања радног

⁴³ Чл. 5, ст. 1, тач. 3 Закона о евиденцијама у области рада, *Сл. лист СРЈ*, бр. 46/96 и *Сл. гласник РС*, бр. 101/2005 – др. закон и 36/2009 – др. закон.

⁴⁴ Лице има право на увид у податке који се на њега односе, а које право обухвата преглед, читање и слушање података, као и прављење забележака. Чл. 20 Закона о заштити података о личности, *Сл. гласник РС*, бр. 97/2008, 104/2009 – др. закон, 68/2012 – одлука УС и 107/2012.

⁴⁵ Поред идентификационих података послодавца и опис мера и процедура које су предузете, или су омогућиле, или ће омогућити отклањање или ублажавање неравномерне заступљености полова, план мера садржи и следеће податке о запосленима разврстане по полној структури: укупан број запослених; укупан број руководећих и извршилачких радних места; број истоветних радних места, са различитом нето зарадом која се исплаћује запосленом за пуно радно време; укупан број запослених упућених на стручно усавршавање или обуку; број примљених и отпуштених запослених; број жена на породичном одсуству, као и враћених на рад, као и број радних места за којих постоји оправдана потреба прављења разлике по полу. Извештај о спровођењу плана мера за отклањање и ублажавање неравномерне заступљености полова садржи опис спроведених процедура и предузетих мера, као и податке о променама у полној структури за период извештавања, а сагласно напред наведеним критеријумима. Чл. 3 и чл. 5 Правилника о садржају и начину достављања плана мера за отклањање или ублажавање неравномерне заступљености полова и годишњег извештаја о његовом спровођењу, *Сл. гласник РС*, бр. 89/2010.

⁴⁶ Чл. 12 и чл. 13 Закона о равноправности полова, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009.

⁴⁷ Маријана Пајванчић, Невена Петрушић, Сенад Јашаревић, *Коментар Закона о равноправности полова*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар модерних вештина, Београд, 2010, стр. 43.

односа и радног ангажовања, равноправност полова остварује се на тај начин што се приликом јавног оглашавања послова и услова за њихово обављање, као и у процесу избора кандидата не прави диференцијација по полу, осим ако постоје утврђени оправдани, стварни и одлучујући разлози, сагласно природи и условима обављања посла, уз оправдану сврху која се тиме жели постићи. Нормативно је искључена могућност да припадност полу буде сметња напредовању на послу, с обзиром да премештај на више рангирано или боље плаћено радно место треба да буде утемељен на резултатима рада. Исто тако, запослени који одсуствују с посла због трудноће и родитељства не могу да буду ускраћени у остваривању својих права везано за избор у више звање, напредовање, стручно усавршавање и додатну професионалну едукацију. Не може да буде основ за распоређивање на неодговарајуће послове одсуство с посла због трудноће и родитељства, а ни основ за отказ уговора о раду. Забрањено је узнемиравање, сексуално узнемиравање или сексуално уцењивање, које запослени чини према другом запосленом на раду или у вези са радом. Запослени о околностима и радњама које указују да је изложен узнемиравању, сексуалном узнемиравању или сексуалном уцењивању обавештава послодавца писменим путем и захтева заштиту која треба да буде ефикасна и делотворна. Напред наведено поступање је неприхватљиво и сматра се повредом радне обавезе, која надаље представља основ за отказ уговора о раду, изрицање мере престанка радног односа, односно удаљење запосленог са рада.⁴⁸

Право на једнаку зараду за исти рад или рад једнаке вредности код послодавца, гарантује се запосленима независно од полне припадности. Међутим, ово правило у пракси се често крши тако што се послови истог квалитета у платним системима различито рангирају и вреднују и то не само у погледу зарада, већ и код обезбеђивања других материјалних бенефиција запосленима које се дају у новцу и натури (на пример: плаћен одмор и одсуство, учешће у профиту и у акцијама, бонус, дотирани кредит за куповину некретнина, коришћење компанијског аутомобила или плаћеног бензина, плаћање телефонских трошкова, приватно медицинско осигурање, животно и компанијско пензијско осигурање, попусти за особље и друге повластице).⁴⁹ Услед недовољне заступљености жена у програмима стручног усавршавања и обуке у пракси долази до тежег напредовања, као и до отказа због недовољних компетенција. Жене едукативно стагнирају у периоду живота, који подразумева посвећеност родитељству и породичним обавезама када нису у прилици да се стручно усавршавају и ажурирају своје професионално знање,

⁴⁸ Чл. 15, чл. 16 и чл. 18 Закона о равноправности полова, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009.

⁴⁹ Маријана Пајванчић, Невена Петрушић, Сенад Јашаревић, *Коментар Закона о равноправности полова*, *op. cit.*, стр. 48.

те губе корак са мушким колегама из исте стручне области. Да би се отклонило постојање неравнотеже у погледу учешћа у програмима стручног усавршавања, обуке или било какве друге професионалне едукације запослених, прописана је обавеза за послодавца посебно да води рачуна о томе да заступљеност полова одсликава у највећој могућој мери структуру запослених на нивоу организационе јединице или на нивоу свих запослених.⁵⁰ Заштита запосленог од отказа уговора о раду, престанка радног и другог (уговорног) односа по основу рада, обезбеђена је у ситуацији када покрене поступак због дискриминације на основу пола, узнемиравања, сексуалног узнемиравања или сексуалног уцењивања, а предметни основи не могу да буду ни оправдани разлози да се запослени прогласи вишком.⁵¹

Незадовољавајућем положају жена у области рада доприноси и околност да нису довољно заступљене у децизионистичким поступцима, као и у процесима колективног преговарања о модалитетима и условима рада, што за епилог има неадекватно посвећивање пажње њиховим интересима и специфичним потребама у областима запошљавања и рада. Напред наведени разлози довели су до императивног уређивања партиципације мање заступљеног пола у одборима за преговоре синдиката и удружења послодаваца. Једнак третман полова у области колективног преговарања и социјалног дијалога осигурава се обавезом синдиката и удружења послодаваца да приликом образовања одбора за преговоре обезбеде најмање 30% представника мање заступљеног пола, односно број представника пропорционално учешћу мање заступљеног пола у њиховом чланству.⁵² Неравноправност по основу пола у области рада првенствено се испољава у поступку радног ангажовања, тако да носиоци послова запошљавања (Национална служба за запошљавање и агенције за запошљавање)⁵³ својим деловањем треба да обезбеде не само једнаку доступност пословима, већ и једнакост у поступку запошљавања оба пола. Афирмативне мере активне политике запошљавања, којима се подстиче запошљавање и samozapošljavanje мање заступљеног пола, немају дискриминаторски карактер а постиже се и афирмација једнаких могућности на тржишту рада. Афирмативне мере активне политике запошљавања могу да обухвате: пружање савета за развој каријере; професионално информисање; саветовање о модалитетима и могућностима запошљавања са израдом индивидуалног

⁵⁰ Ibid., стр. 51.

⁵¹ Чл. 20 Закона о равноправности полова, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009.

⁵² Маријана Пајванчић, Невена Петрушић, Сенад Јашаревић, *Коментар Закона о равноправности полова*, *op. cit.*, стр. 53.

⁵³ Чл. 7 Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010 и 38/2015.

плана; додатно образовање, обуке и друге активности усмерене на подстицање samozapoшљавања и запошљавања мање заступљеног пола. Равноправност полова у погледу остваривања права из социјалне и здравствене заштите подразумева забрану дискриминације по основу пола, независно од субјеката и органа који организују и спроводе ове облике заштите.⁵⁴ Важно је да се истакне да се не сматра повредом начела равноправног третмана по основу пола прављење разлике, искључење или давање првенства у односу на одређени посао када је његова природа таква или се посао обавља у таквим условима да карактеристике повезане са полом представљају стварни и одлучујући услов обављања истог, а да је оправдана сврха која се тиме жели постићи.⁵⁵ Исто тако, не сматрају се дискриминацијом или повредом принципа једнаких могућности усвајање и имплементација посебних мера, које имају за циљ да повећају стопу запослености или могућности запошљавања пола који је у одређеним професијама мање заступљен. Дискриминаторски карактер немају ни посебне мере, којима се повећава учешће мање заступљеног пола у стручном оспособљавању и обезбеђивању једнаких могућности за напредовање на радном месту.⁵⁶ У циљу стварања радног окружења, заснованог на начелима равноправности полова и толеранције, као и поштовања достојанства и интегритета запослених (и поред тога што не постоји императивна законска обавеза) у пракси се предлаже послодавцима доношење кодекса антидискриминационе политике, као ефикасног модалитета успостављања интерног механизма за препознавање и спречавање дискриминације, између осталог и по основу пола. Нормирањем опредељености да се створи радно окружење у ком је присутна родна равноправност, послодавци би допринели подизању свести о штетним последицама дискриминације при запошљавању и на раду. Кодексом равноправности послодавац би истакао опредељеност да обезбеди једнаке могућности за заснивање радног односа и радно ангажовање свим кандидатима и кандидаткињама, регулисањем да ће пријаве за посао разматрати и оцењивати искључиво на основу компетенција кандидата, сагласно захтевима конкретног радног места, без обзира на пол или друга лична својства. Кодексом би послодавац гарантовао равноправност по основу пола запосленима и у погледу услова рада, процене радног учинка, приступа обукама, менторском раду и приликама за стицање радног искуства, усклађивања професионалних са приватним и породичним обавезама. Исто

⁵⁴ Чл. 22–24 Закона о равноправности полова, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009.

⁵⁵ Чл. 22 Закона о раду, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 – одлука УС и чл. 16, ст. 3 Закона о забрани дискриминације, *Сл. гласник РС*, бр. 22/2009.

⁵⁶ Чл. 11, ст. 2 Закона о равноправности полова, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009.

тако, кодексом би послодавац установио механизме информисања запослених из предметне области и процедуре прилагођене запосленима и клијентима који желе да укажу на дискриминацију.⁵⁷

5) ЗНАЧАЈ РЕГУЛИСАЊА РАВНОПРАВНОСТИ ПОЛОВА У РАДНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

И поред нормативне уређености равноправности полова у домаћем позитивном праву, разматрањем права Европске уније из предметне области, утврђује се да је потребно посвећивање пажње и практичној имплементацији регулисаних гаранција. Наиме, у Републици Србије у области радног права, чешће се у пракси дискриминишу жене у односу на мушкарце за које су услед породичних обавеза резервисани слабије плаћени и ниже ранжирани послови. Потребно је подстакнути тенденције жена на тржишту рада да одговоре изазовима везаним за подизање деце и бриге о породици, да превазиђу баријере у запошљавању и мобилности на тржишту рада, пружајући им могућност за избор образовања, стручног усавршавања и професионалног оспособљавања. Исто тако, значајна је и промоција еквивалентног учешћа жена у децизионистичким процесима на радном месту, као и заузимање руководећих позиција. Искуства држава чланица Европске уније у реализацији програма запошљавања жена и мера проактивне интервенције за постизање равноправности, треба да буду смернице Републици Србији ка смањењу незапослености и унапређењу положаја жена на тржишту рада. Исто тако, препоруке Европске уније у погледу једнаких зарада, адекватне партиципације жена у колективном преговарању, социјалном дијалогу и процесима политичког одлучивања треба да доприносу ублажавању родних неједнакости у процесима запошљавања у Републици Србији.⁵⁸

6) ИЗВОРИ

Barnard, Catherine, *EU employment law*, Oxford European union law library, Oxford university press, Fourth edition, Oxford 2012.

Bronstein, Arturo, *International and comparative labour law: current challenges*, Palgrave Macmillan, International labour office, Basingstoke, Geneva, 2009.

⁵⁷ ****Кодекс равноправности, Смернице за израду кодекса антидискриминационе политике послодаваца у Србији, Појмовник*, Повереник за заштиту равноправности, Институт за људска права „Лудвиг Болцман“, Београд, 2017, <http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2017/06/kodeks-ravnopravnosti-smernice-za-izradu-kodeksa-antidiskriminacione-politike-poslodavaca-u-srbiji-poimovnik.pdf>, датум приступа: 03. септембар 2017.

⁵⁸ Марија Колин, Лилијана Чичкарић „Родне неједнакости у запошљавању, управљању и одлучивању“, *Становништво* 1/2010, 120.

- Craig, Paul, De Búrca, Gráinne, *EU law: text, cases, and materials*, Oxford University Press, Sixth edition, Oxford 2015.
- Ellis, Evelyn, Watson, Philippa, *Eu anti-discrimination law*, Oxford European union law library, Oxford university press, Second edition, Oxford, 2012.
- Foster, Nigel, *Eu law directions*, Oxford university press, Fifth edition, Oxford, 2016.
- Јашаревић, Сенад, „Равноправност полова у области радних односа у документима ЕУ“, ур. Даница Тодоров, *Приручник за запослене у институцији Покрајинског омбудсмана и покрајинским органима управе*, Покрајински омбудсман, Нови Сад, 2013, стр. 46-53.
- Колин, Марија, Чичкарић, Лилијана, „Родне неједнакости у запошљавању, управљању и одлучивању“, *Становништво* 1/2010, стр. 103-124.
- Пајванчић, Маријана, Петрушић, Невена, Јашаревић, Сенад, *Коментар Закона о равноправности полова*, Friedrich Ebert Stiftung, Центар модерних вештина, Београд, 2010.
- Servais, Jean-Michel, *International labour law*, Kluwer Law International, Second revised edition, Alphen aan den Rijn, 2009.
- Кодекс равноправности, Смернице за израду кодекса антидискриминационе политике послодавца у Србији, Појмовник*, Повереник за заштиту равноправности, Институт за људска права „Лудвиг Болцман“, Београд, 2017, <http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2017/06/kodeks-ravnopravnosti-smernice-za-izradu-kodeksa-antidiskriminacione-politike-poslodavaca-u-srbiji-poјmovnik.pdf>.
- Пречишћен текст Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union), *Official Journal of the European Union* C 202, 7.6.2016, стр. 1-388.
- Повеља Европске уније о основним правима (Charter of fundamental rights of the European union), *Official Journal of the European union* C 326, 26.10.2012, pp. 391-407.
- Директива Савета 75/117/ЕЕЗ од 10. фебруара 1975. о усклађивању закона држава чланица везано за примену принципа једнаке плате за мушкарце и жене (Council Directive 75/117/EEC of 10 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women), *Official Journal of the European Communities* L 45, 19.2.1975, pp. 19-20.
- Директива Савета 76/207/ЕЕЗ од 9. фебруара 1976. о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у погледу приступа запошљавању, стручном усавршавању и напредовању и услова рада (Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational

training and promotion, and working conditions), *Official Journal of the European Communities*, L 39, 14.2.1976, pp. 40-42.

Директива Савета 79/7/ЕЕЗ од 19. децембра 1978. о прогресивној примени принципа једнаког поступања мушкараца и жена у питањима социјалне сигурности (Council Directive 79/7/EEC of 19 December 1978 on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security), *Official Journal of the European Communities* L 6, 10.1.1979, pp. 24-25.

Директива Савета 86/378/ЕЕЗ од 24. јула 1986. о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у професионалним системима социјалног осигурања (Council Directive 86/378/EEC of 24 July 1986 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women in occupational social security schemes), *Official Journal of the European Communities* L 225, 12.8.1986, p. 40-42.

Директива Савета 86/613/ЕЕЗ од 11. децембра 1986. о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена ангажованих у активностима, укључујући пољопривреду, у samozапосљавању и на заштити samozапослених жена током трудноће и материнства (Council Directive 86/613/EEC of 11 December 1986 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity, including agriculture, in a self-employed capacity, and on the protection of self-employed women during pregnancy and motherhood), *Official Journal* L 359, 19.12.1986 pp. 56-58.

Директива Савета 92/85/ЕЕЗ од 19. октобра 1992. о увођењу мера за подстицање побољшања безбедности и здравља на раду запослених трудница, породиља или дојиља (десета појединачна директива у смислу члана 16. став 1. Директиве 89/391/ЕЕЗ) – Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC), *Official Journal* L 348, 28/11/1992, pp. 1-8.

Директива Савета 96/34/ЕЗ од 3. јуна 1996. о оквирном споразуму о родитељском одсуству који су закључили NICE, СЕЕП and the ETUC (Council Directive 96/34/EC of 3 June 1996 on the framework agreement on parental leave concluded by UNICE, СЕЕП and the ETUC), *Official Journal of the European Communities* L 145, 19.6.1996, p. 4–9.

Директива Савета 96/97/ЕЗ од 20. децембра 1996. којом се мења Директива Савета 86/378/ЕЕЗ о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у професионалним системима социјалног осигурања (Council Directive 96/97/EC of 20 December 1996 amending Directive 86/378/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women in

- occupational social security schemes), *Official Journal of the European Communities*, L 46, 17.2.1997., p. 20-24.
- Директива Савета 97/80/ЕЗ од 15. децембра 1997. године о терету доказивања у случајевима дискриминације на основу пола (Council Directive 97/80/EC of 15 December 1997 on the burden of proof in cases of discrimination based on sex), *Official Journal L 014*, 20/01/1998, pp. 6-8.
- Директива Савета 98/52/ЕЗ од 13. јула 1998. о проширењу Директиве 97/80/ЕЗ о теретима доказивања у случајевима дискриминације по основу пола на Велику Британију и Северну Ирску (Council Directive 98/52/EC of 13 July 1998 on the extension of Directive 97/80/EC on the burden of proof in cases of discrimination based on sex to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland), *Official Journal of the European Communities L 205*, 22.7.1998, p. 66.
- Директива Савета 2000/43/ЕЗ од 29. јуна 2000. о имплементацији начела једнаког поступања према особама без обзира на њихово расно или етничко порекло (Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin), *Official Journal of the European Communities*, L 180/22, 19.07.2000, pp. 22-26.
- Директива Савета 2000/78/ЕЗ од 27. новембра 2000. о успостављању општег оквира за једнако поступање при запошљавању и обављању занимања (Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation), *Official Journal of the European Communities*, L 303, 2.12.2000, pp. 16-22.
- Директива 2002/73/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. септембра 2002. којом се мења Директива Савета 76/207/ЕЕЗ о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у погледу приступа запошљавању, стручном усавршавању и напредовању и услова рада (Directive 2002/73/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 amending Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions), *Official Journal of the European Communities L 269*, 5.10.2002, pp. 15-20.
- Директива Савета 2004/113/ЕЗ од 13. децембра 2004. о имплементацији начела једнаког третмана мушкараца и жена у приступу и набавци добара и услуга (Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services), *Official Journal of the European union L 373*, 21.12.2004, pp. 37-43.
- Директива 2006/54/ЕЗ Европског парламента и Савета од 5. јула 2006. о спровођењу начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца

и жена у питањима запошљавања и занимања (Directive 2006/54/EC of the European parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation), *Official Journal of the European Union* L 204, 26.7.2006, pp. 23-36.

Директива Савета 2010/18/ЕУ од 8. марта 2010. о спровођењу ревидираног Оквирног споразума о породилском одсуству који су закључили BUSINESS EUROPE, UEAPME, CEEP I ETUC, и о стављању ван снаге Директиве 96/34/ЕЗ (Council Directive 2010/18/EU of 8 March 2010 implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC and repealing Directive 96/34/EC), *Official Journal of the European Union* L 68, 18.3.2010, pp.13-20.

Директива 2010/41/ЕУ Европског парламента и Савета од 7. јула 2010. о примени начела једнаког третмана мушкараца и жена који су samozапослени и стављању ван снаге Директиве Савета 86/613/ЕЕЗ (Directive 2010/41/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive 86/613/EEC), *Official Journal of the European Union* L 180, 15.7.2010, pp. 1-6.

Пресуда Суда правде Европске уније у предмету C-273/97 (Angela Maria Sirdar v The Army Board and Secretary of State for Defence) од 26. октобра 1999, *European Court reports* 1999, I-7403.

Пресуда Суда правде Европске уније у предмету C-407/14 (María Auxiliadora Arjona Camacho v Securitas Seguridad España, SA.) од 17. децембра 2015, *Digital reports (Court Reports – general)*, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2015:831.

Пресуда Суда правде Европске уније у предмету C-423/15 (Nils-Johannes Kratzer v R+V Allgemeine Versicherung AG) од 28. јула 2016, *Digital reports (Court Reports – general)*, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2016:604.

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

Закон о државним службеницима, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 – испр., 83/2005 – испр., 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014.

Закон о државној управи, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.

Закон о евиденцијама у области рада, *Сл. лист СРЈ*, бр. 46/96 и *Сл. гласник РС*, бр. 101/2005 – др. закон и 36/2009 – др. закон.

Закон о забрани дискриминације, *Сл. гласник РС*, бр. 22/2009.

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, бр. 21/2016.

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010 и 38/2015.

Закон о заштити података о личности, *Сл. гласник РС*, бр. 97/2008, 104/2009 – др. закон, 68/2012 – одлука УС и 107/2012.

Закон о раду, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014 и 13/2017 – одлука УС.

Закон о равноправности полова, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009.

Правилник о садржају и начину достављања плана мера за отклањање или ублажавање неравномерне заступљености полова и годишњег извештаја о његовом спровођењу, *Сл. гласник РС*, бр. 89/2010.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Успостављање стварне равноправности мушкараца и жена у области радног права у праву Европске уније и Републике Србије је комплексан задатак који обухвата различите сегменте попут: једнако поступање с обзиром на могућности запошљавања, професионалног оспособљавања, напредовања и услова рада, једнакост зарада, односно једнак третман у условима за коришћење система социјалне и здравствене заштите. Разматрана регулатива Европске уније и пракса држава чланица могу да послуже као инспирација за даљи развој домаћег радног права у правцу усвајања мера, које могу допринети отклањању или ублажавању неравномерне заступљености полова, односно равноправнијем положају жена и мушкараца при запошљавању и на раду. Побољшање полне структуре запослених може да се постигне почев од самог процеса заснивања радног односа или другог облика радног ангажовања у ком критеријуми за одабир кандидата треба да се заснивају на образовању, стручној оспособљености, искуству и вештинама, а не на полу кандидата или његовим другим личним својствима. Запосленима треба омогућити приступ образовању и стручном усавршавању независно од пола, а надаље и напредовање на више, односно боље плаћено, укључујући и руководеће радно место, сагласно њиховим квалификацијама. Флексибилизација радног времена, институционална подршка установа за чување и едукацију деце и доследно поштовање гарантованих права на одсуство због трудноће, порођаја и неге деце, могу да допринесу већој равноправности полова у радној средини.

УДК: 343:343.541/.545(497.11)(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 124-142

Изворни научни рад

НОВА ПОРНОГРАФСКА КРИВИЧНА ДЕЛА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ¹

Abstract: The Republic of Serbia has prescribed new sexual criminal offences by adopting a new criminal regulation in 2005. The Criminal Code is based on the international standards which are a part of numerous documents of universal and regional international organisations (Council of Europe, European Union). It was updated in 2009 and 2016, respectively. Providing criminal responsibility and punishing ability for the most severe forms of pornographic criminal offences and a system of prevention measures among relatives, Serbia approached numerous other legal and social systems. The author of this work analyses the international and regional standards of system measures against pornographic criminal offences. In particular, this means the analysis of the practice of the European regional organisations and its implementation in the criminal legislation of Serbia.

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

1) УВОД

Порнографска кривична дела спадају у област сексуалних кривичних дела или кривичних дела против полне слободе (како их назива законодавац у Републици Србији). Она представљају специфичан и нарочито опасан облик сексуалног злостављања других, у првом реду деце и младих, које је од најстаријих времена присутно у људској и друштвеној стварности. Но, свест о потреби кажњавања за оваква противправна и недопуштена понашања је тек новијег датума.² Она је, у првом реду, резултат настојања да се на ширем плану,

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.

прво у међународној заједници 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 сексуалног злостављања и злоупотребе (физичког, психичког, вербалног 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 Конвенција Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања донета је 25. октобра 2007. године у Лансароту⁴. Она је имала за циљ да државе-чланице Савета Европе обезбеде да свако дете има право на мере заштите које налаже статус малолетника, а које ће предузети његова породица, друштво и држава, те констатујући да су сексуално искоришћавање деце, посебно дечја порнографија и проституција, као и да су сви облици сексуалног злостављања деце, укључујући ту и она дела која се учине у иностранству, деструктивна по дечје здравље и психосоцијални развој, те да су сексуално искоришћавање и сексуално злостављање деце до те мере учестали, да су достигли забрињавајуће размере, како на националном, тако и на међународном нивоу, посебно када је реч о томе да и деца и учиниоци све чешће користе информационе и комуникационе технологије, те је за спречавање таквог сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце и борбу против њих неопходна међународна сарадња.

2) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ЛАНСАРОТ КОНВЕНЦИЈА

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

1. Акциони план усвојен на Трећем самиту шефова држава и влада Савета Европе (Варшава 16–17. мај 2005) у коме је садржан позив на разраду мера за заустављање сексуалног искоришћавања деце;
2. Препорука број Р(91) 11 Комитета министара у вези са сексуалним искоришћавањем, порнографијом и проституцијом деце и млађих пунолетника, као и у вези са незаконитом трговином (трафикинг) чији су они објекат;

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

⁴ *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, број 1/2010.

3. Препорука Рец (2001) 16 о заштити деце од сексуалног искоришћавања;
4. Конвенција о кибернетичком (сајбер) криминалу (ЕТС бр. 185) – члан 9;
5. Конвенција Савета Европе о акцији против незаконите трговине (трафикинга) људским бићима (ЕТС бр. 197);
6. Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950. ЕТС бр. 5);
7. Европска социјална повеља (1996. ЕТС бр. 163);
8. Европска конвенција о остваривању дечјих права (1996. ЕТС бр. 160);
9. Конвенција Уједињених нација о правима детета – члан 34;
10. Опциони протокол о продаји деце, о дечјој проституцији и дечјој порнографији;
11. Протокол о спречавању, сузбијању и кажњавању трафикинга људским бићима, првенствено женама и децом, којим је допуњена Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала (Палермо Конвенција);
12. Конвенција Међународне организације рада у вези са забраном најгорих видова дечјег рада и непосредном акцијом за отклањање тих видова;
13. Оквирна одлука Савета Европске уније о борби против сексуалног искоришћавања деце и дечје порнографије (2004/68/JXA);
14. Оквирна одлука Савета Европске уније о положају жртава у кривичном поступку (2001/220/JCA), и
15. Оквирна одлука Савета Европске уније о борби против незаконите трговине (трафикинга) људским бићима (2002/629/JXA).

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

1. Стокхолмска декларација и Акциони програм (агенда за акцију) која је усвојена на Првом Светском конгресу против комерцијалног сексуалног искоришћавања деце (27–31. августа 1996. године);
2. Глобална обавеза из Јокохаме усвојена на Другом Светском конгресу против комерцијалног сексуалног искоришћавања деце (17–20. децембар 2001. године);

3. Будимпештанска обавеза и Акциони план који су усвојени на припремној конференцији за Други Светски конгрес против комерцијалног искоришћавања деце (20–21. новембра 2001. године);
4. Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација бр. С-27/2 под називом: „Свет погодан за децу“, и
5. Програм под називом: „Изградња Европе за децу и са децом“, усвојен после Трећег самита у Монаку (4–5. април 2006. године).

Конвенција Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања из октобра 2007. године у члану 1 одређује циљ (сврху) као: а) спречавање и борба против сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце; б) заштита права деце-жртва сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања и, в) унапређење националне и међународне сарадње у борби против сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце. Како би се обезбедило да државе делотворно примењују одредбе ове Конвенције,⁵ успостављен је конкретни механизам за надзор. У њему посебан значај имају превентивне мере (мере опште и специјалне превенције) предвиђене у члану 4. Наиме, све државе се обавезују да предузму неопходне законодавне или друге мере ради спречавања и заштите деце од свих облика сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања. Међу тим мерама истичу се следеће: мере да би се пробудила и подстакла свест о заштити деце и права деце међу лицима која су редовно у контакту са децом у области образовања, здравствене и социјалне заштите, правосуђа и полицијског деловања, као и у свим подручјима која су у вези са спортом, културом и активностима везаним за одмор; мере да би се обезбедило да лица која су у редовном контакту са децом имају одговарајуће знање о сексуалном искоришћавању и сексуалном злостављању деце, као и о средствима за идентификацију сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце; мере како би се обезбедили да услови за бављење свим оним професијама чије обављање подразумева редовне контакте са децом буду такви да се осигура да кандидати за ступање у редове оних који се баве тим професијама нису никада били осуђени за дела сексуалног искоришћавања или сексуалног злостављања деце; мере како би се обезбедило да деца, током основног и средњошколског образовања, добију информације о опасностима од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, као и о средствима да се сама заштите, у складу са сопственим моћима које се временом развијају. Те информације које ће, тамо где је то примерено, бити дате у сарадњи с родитељима, биће изнете у једном општијем контексту информација о сексуалности и том приликом биће посвећена посебна пажња оним

⁵ Драган Јовашевић и Вељко Икановић, *Међународно кривично право*, Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2015, стр. 111-116.

ситуацијама које подразумевају ризике, посебно уколико се те ситуације односе на коришћење нове информационе и комуникационе технологије; мере како би на националном и локалном нивоу обезбедила координацију између различитих агенција које су задужене за заштиту од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце, њихово спречавање и борбу против њих, а то се пре свега односи на образовни сектор, здравствени сектор, социјалне службе, као и полицијске и правосудне власти; мере које би подстакле и подржале успостављање информативних служби, као што су телефонске или интернет линије за помоћ, да би се на тај начин могли давати савети онима који позову телефоном, чак и ако то учине анонимно, и уз дужно поштовање њихове анонимности и мере за пружање помоћи жртвама, на краткорочном и на дугорочном плану, у њиховом физичком и психосоцијалном опоравку. Приликом предузимања ових мера одговарајућа пажња посвећује се мишљењима, потребама и забринутостима самог детета. У глави шестој под називом: „Суштинско кривично право“ предвиђен је систем кривичноправне заштите деце и малолетника од различитих облика и видова сексуалног злостављања, међу којима се по свом значају, природи, карактеру и последицама издвајају „порнографска“ кривична дела, као и санкције за поједина кривична дела која државе потписнице Конвенције треба да инкриминишу у свом националном законодавству. У члану 18 дат је појам сексуалног злостављања које чини бит, суштину свих порнографских кривичних дела. То је умишљајно предузимање следећих делатности: а) бављење сексуалним активностима са дететом које, сходно одговарајућим одредбама унутрашњег права, није навршило правни узраст у коме су сексуалне активности допуштене, и б) ступање у сексуалне активности са дететом. За постојање овог дела је битно да је радња извршења предузета на одређени начин: а) применом принуде, силе или претње, б) злоупотребом признатог положаја поверења, ауторитета или утицаја над дететом, укључујући ту и положај у породици, и в) злоупотребом посебно осетљиве ситуације у којој се дете налази, његовог рањивог положаја, првенствено због менталног или физичког хендикепа или зависности. У одредбама чл. 19–24 прописана је кривична одговорност за поједине врсте деликата ове врсте, као и кажњавање за саучесништво или за покушај њиховог извршења. Члан 19 одређује појам и елементе кривичног дела „дечје проституције“. Дечја проституција означава стање у коме се дете користи за сексуалне активности за које се као накнада даје или се обећава да ће се дати новац или неки други вид надокнаде или узвраћања, без обзира на то да ли је та исплата, обећање или узвраћање дато, односно учињено детету или трећем лицу. Ово кривично дело састоји се у умишљајном предузимању следећих делатности: а) ангажовање детета за бављење проституцијом или навођење детета да учествује у проституцији, б) приморавање детета на проституцију или остваривање зараде од неког другог вида искоришћавања детета у такве сврхе,

и в) коришћење услуга дечје проституције. Члан 20 одређује кривично дело „дечје порнографије“. Дечја порнографија означава сваки материјал који визуелно приказује дете које се бави стварним или симулираним сексуалним експлицитним понашањем, и свако приказивање полних органа детета у првенствено сексуалне сврхе.⁶ Ово кривично дело састоји се у умишљајном предузимању следећих делатности: а) производња дечје порнографије; б) нуђење или стављање на располагање дечје порнографије; в) дистрибуирање или пренос дечје порнографије; г) прибављање дечје порнографије за себе или за неку другу особу; д) поседовање дечје порнографије, и ђ) свесно прибављање могућности приступа помоћу информационе или комуникационе технологије, дечјој порнографији. Следеће порнографско кривично дело предвиђено је у одредби члана 21 Конвенције.⁷ Оно носи назив: „Учешће детета у порнографским представама“. То је умишљајно предузимање следећих делатности: а) ангажовање детета да учествује у порнографским представама или навођење детета да учествује у таквим представама; б) приморавање детета да учествује у порнографским представама, или остваривање зараде или неки други вид искоришћавања детета у такве сврхе, и в) свесно присуствовање порнографским представама у којима учествују деца.

У члану 22 Конвенције одређује се кривично дело: „Корумпирање деце“. Оно се састоји у умишљајном навођењу у сексуалне сврхе детета узраста до 18 година да буде сведок сексуалног злостављања или сексуалних активности, чак и уколико оно само не мора да учествује у томе. „Наговарање деце у сексуалне сврхе“ је кривично дело чија су обележја прописана у члану 23 Конвенције. Ово дело, одрасло (дакле, пунолетно) лице које користећи информациону и комуникациону технологију наводи дете узраста до 18 година на учествовање у било ком облику сексуалног злостављања, без обзира да ли се радња тог дела предузима против детета или не, или је навођење праћено материјалним радњама које воде ка одржавању таквог састанка. И на крају, Конвенција⁸ од држава потписница захтева да пропишу кажњавање за саучесништво у виду помагања, односно за покушај сексуалног злостављања, чак и када се ради о порнографским кривичним делима. Тако је у члану 24 Конвенције под називом: „Помагање или одобравање и покушај“ предвиђено кажњавање за умишљајно помагање или одобравање извршења било ког кривичног дела установљеног у складу са овом Конвенцијом, односно покушај таквог кривичног дела. Интересантно је решење које утврђује Конвенција из

⁶ Миодраг Симовић и Алија Рамљак, *Виктимологија*, Источно Сарајево, Правни факултет, 2005, стр. 213-221.

⁷ Berislav Pavišić i Tadija Bubalović, *Međunarodno kazneno pravo*, Rijeka, Pravni fakultet, 2013, str. 89-96.

⁸ Berislav Pavišić, *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Zagreb, Golden marketing, 2006, str. 112-116.

Лансарота⁹ према коме се за наведена кривична дела успоставља и кривична одговорност правног лица (члан 26) које се често у својству „произвођача, дистрибутера или издавача“ јавља као учинилац порнографских кривичних дела. Тако је правно лице кривично одговорно за извршење кривичног дела које је установљено у складу са овом Конвенцијом, које у његово име учини било које физичко лице, делујући појединачно, или као део органа тог правног лица, који има један од руководећих положаја у оквиру тог правног лица, утемељен на: а) овлашћењу да заступа правно лице; б) овлашћењу да доноси одлуке у име правног лица, и в) овлашћењу да спроводи контролу унутар правног лица.¹⁰ Поред тога, правно лице је одговорно и када је одсуство надзора или контроле физичког лица омогућило да се изврши кривично дело установљено у складу са овом Конвенцијом у корист тог правног лица, а од стране физичког лица које делује по његовом овлашћењу. У зависности од правних начела стране, одговорност правног лица може бити кривичноправна, грађанскоправна или управноправна. При томе је изричито одређено да одговорност правног лица не утиче на одговорност физичког лица које је учинило кривично дело. За порнографска кривична дела предвиђена одредбама Конвенције државе се обавезују да пропишу врсте и мере казни и других кривичних санкција које одговарају њиховој природи и тежини, те степену кривице њиховог учиниоца. Поред кривичних санкција физичким и правним лицима могу се изрећи и посебне кривичноправне мере (члан 27) као што су: 1) укидање права на јавне повластице или помоћ; 2) привремена или трајна дисквалификација из праксе трговинских активности; 3) стављање под судски надзор; 4) судски налог за ликвидацију правног лица; 5) заплена и конфискација: а) робе, докумената и других средстава коришћених за извршење кривичних дела или за омогућавање извршења кривичних дела, и б) зараде остварене извршењем кривичних дела или њихову материјалну вредност; 6) привремено или трајно затварање сваке пословне установе која је коришћена за извршење било ког кривичног дела, без угрожавања права *bona fide* трећих лица, или како би се учиниоцу, привремено или трајно, ускратила могућност обављања професионалне или волонтерске активности која подразумева контакт са децом током кога је кривично дело учињено; 7) ускраћивање родитељских права или праћење или надзор лица која су оглашена кривима за ова кривична дела, и 8) наменско усмеравање конфисковане добити која је остварена криминалним радњама или имовине која је стечена на тај начин у специјални фонд из кога ће се финансирати програми превенције и програми помоћи жртвама било ког од наведених кривичних дела.¹¹

⁹ Драган Јовашевић, *Међународно кривично право*, Ниш, Правни факултет, 2011, стр. 97-103.

¹⁰ Драган Јовашевић, *Корпоративно кривично право*, Ниш, Свен, 2012., стр. 97-103.

¹¹ Остоја Крстић, *Превенција криминалитета*, Београд, Полицијска академија, 2000, стр. 34-39.

3) КАРАКТЕРИСТИКЕ КРИВИЧНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ ПОЛНЕ СЛОБОДЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Кривична дела против полне слободе (где спадају и порнографска кривична дела) су у Републици Србији прописана у Кривичном законнику¹² из 2005. године у глави осамнаест, у чл. 178–186.¹³ 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.¹⁴ Према ранијем законском решењу из 1977. године ова кривична дела називана су „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 ових кривичних дела да се ови контакти остварују без престанка жртве, било уз њено активно противљење и пружање отпора или без њега. Но, у пракси се све чешће јављају случајеви сексуалних деликата који су олакшани применом лекова и других супстанци са циљем сламања отпора жртве – случајеви *date rape*.¹⁵ Циљ прописивања ових кривичних дела је двојаке природе: а) да се обезбеди слобода опредељења човека у погледу ступања у полне односе, при избору партнера и осталих услова сагласно својим осећањима, и б) да се очувају природни и здрави полни односи између лица различитог пола у складу са схватањима и осећањима која чине јавни морал.¹⁶

¹² Службени гласник Републике Србије, број: 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016.

¹³ Драган Јовашевић, *Кривични законик са уводним коментаром*, Београд, Службени лист, 2007, стр. 17.

¹⁴ Велимир Ракочевевић, *Кривична дела против полне слободе*, Зборник радова, *Нове тенденције у савременој науци кривичног права и наше кривично законодавство*, Златибор, 2005, стр. 177-202.

¹⁵ Ђорђе Алемпијевић, ет ал., *Повреде полних органа код жртви сексуалног насиља*, *Билтен Округног суда у Београду*, Београд, број 70/2006, стр. 19-26.

¹⁶ Мирослав Ђорђевић и Ђорђе Ђорђевић, *Кривично право*, Београд, Пројурис, 2016, стр. 168.

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.¹⁷ 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.¹⁸ 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.¹⁹ Према првом схватању, ова кривична дела се предузимају с циљем задовољења, изазивања или распаљивања полног нагона, па је њихов извршилац свако лице које остварује то задовољење, док су сва остала лица која му својом делатношћу у томе доприносе, саучесници у виду помагача или подстрекача, али не и саизвршиоца. Према другом схватању, саизвршилаштво је могуће код дела где постоји функционална подела радњи, када нека лица врше принуду, 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.²⁰

¹⁷ Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, Номос, 2003, стр. 198-201.

¹⁸ Ђорђе Ђорђевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Криминалистичко полицијска академија, 2014, стр. 119-121.

¹⁹ Драган Јовашевић и Вељко Икановић, *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2012, стр. 97.

²⁰ Милош Бабић и Иванка Марковић, *Кривично право, Посебни део*, Бања Лука, Правни факултет, 2008, стр. 150-152.

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.²¹ 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.²² 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.²³ Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима²⁴ из априла 2013. године (члан 6) је предвидео посебна правила о: 1) кажњавању учинилаца, 2) правним последицама осуде, 3) примени посебних мера, и 4) посебној евиденцији 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;²⁵ 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 техничким средствима за извршење кривичних дела против полне слободе према малолетном лицу.²⁶ Наиме, према лицима осуђеним за наведена кривична дела (члан 5) искључено је: 1) ублажавање казне, 2) давање условног отпуста, и 3)

²¹ Драган Јовашевић, Заштита полне слободе малолетника – европски стандарди и право Републике Србије, *Европско законодавство*, Београд, број 55/2016, стр. 72-94.

²² Илија Симић и Александар Трешњев, *Кривични законик са краћим коментаром*, Београд, Инг про, 2010, стр.142.

²³ Borislav Petrović, Dragan Jovašević i Amila Ferhatović, *Krivično pravo 2*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2016, str. 211-213.

²⁴ *Службени гласник Републике Србије*, број 32/2013.

²⁵ 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.

²⁶ 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).

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 које могу да трају 20 година, при чему се време проведено на издржавању казне не урачунава у време трајања правне последице осуде. Правноснажна пресуда обавезно се доставља и послодавцу осуђеног лица.²⁷ 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 спроводе се после издржане казне затвора и могу трајати најдуже двадесет година. После истека сваке четири године, од почетка примене посебних мера, суд који је донео првостепену пресуду по службеној дужности одлучује о потреби њиховог даљег спровођења. Но, захтев за преиспитивање потребе даљег спровођења посебних мера може поднети и лице на које се ове мере односе. Овај захтев се подноси суду који је донео првостепену пресуду после истека сваке две године од почетка примене посебних мера. При одлучивању суда о даљој примени посебних мера суд прибавља извештаје органа и организација надлежних за спровођење ових мера.²⁸ 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

²⁷ 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.

²⁸ 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.

полне слободе према малолетнику да се уздржава од посећивања места на којима се окупљају малолетна лица као што су школске зграде, школска дворишта, вртићи, игралишта, дечје манифестације и сл; 3) обавезно посећивање професионалних саветовалишта и установа (члан 10) састоји се у дужности учиниоца кривичног дела против полне слободе према малолетнику да посећује професионална саветовалишта и установе према програму које му одреди организациона јединица Управе за извршење кривичних санкција надлежна за третман и алтернативне санкције; 4) обавезно обавештавање о промени пребивалишта, боравишта или радног места (члан 11) 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.²⁹ 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 лицима³⁰ (чл. 13–15) је предвидео правила о вођењу посебне евиденције и доступности података из ове евиденције ако се ради о лицима која су осуђена за кривична дела против полне слободе према малолетним лицима. О осуђеним лицима за наведена кривична дела води се посебна евиденција која садржи следеће податке:³¹ 1) име и презиме осуђеног, 2) јединствени матични број грађана осуђеног, 3) адресу пребивалишта осуђеног, 4) податке о запослењу осуђеног, 5) податке о значају за физичко препознавање осуђеног и његове фотографије, 6) ДНК профил осуђеног, 7) податке о кривичном делу и казни на коју је осуђен, 8) податке о правним последицама осуде, и 9) податке о спровођењу посебних мера. Посебну евиденцију води Управа за извршење кривичних санкција (члан 14). Сви државни и други органи, правна лица и предузетници дужни су да у року од три дана од дана прибављања података о којима се води посебна

²⁹ 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.

³⁰ Драган Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Досије, 2014, стр. 134-136.

³¹ 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.

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:³² 1) суду, 2) јавном тужиоцу, и 3) полицији у вези са кривичним поступком који се води против лица о коме се води посебна евиденција, 4) надлежној организационој јединици полиције, и 5) организационој јединици Управе за извршење кривичних санкција надлежној за третман и алтернативне санкције када је то потребно за вршење послова из њихове надлежности. Подаци из посебне евиденције 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. 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) ПОРНОГРАФСКА КРИВИЧНА ДЕЛА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

На бази усвојених међународних стандарда у области заштите полне слободе у првом реду деце и малолетника, који су садржани у Лансарот конвенцији Савета Европе из 2007. године, реформисано кривично законодавство у Републици Србији после новела из 2009. године и 2016. године³³ прецизира порнографска кривична дела на знатно садржајнији начин, уз поштрено кажњавање њихових учинилаца. Тако су у глави осамнаестој под називом: „Кривична дела против полне слободе” предвиђена два кривична дела ове природе и карактера. То су: а) приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију у члану 185 КЗ и, б) искоришћавање рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима за извршење кривичних дела против полне слободе према малолетном лицу у члану 185б КЗ. Прво порнографско кривично дело у праву Републике има прилично обимну и сложену диспозицију са више појавних облика и видова испољавања, као да је законодавац тежио да на једном месту, у једној законској одредби пропише као кажњиве различите радње сходно одредбама Лансарот Конвенције. То је кривично дело из члана 185 КЗ које носи назив: „Приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за

³² Мирослав Ђорђевић и Ђорђе Ђорђевић, *Кривично право*, Београд, Пројурис, 2010, стр. 168.

³³ *Службени гласник Републике Србије*, број 94/2016.

порнографију“. При томе је сам Законик у ставу 6 изричито одредио појам порнографије. Тако се предметима порнографске садржине који представљају објект напада овог дела, сматрају предмети који су настали искоришћавањем малолетног лица (дечја порнографија), а који визуелно приказују малолетно лице које се бави стварним или симулираним сексуално експлицитним понашањем, као и свако приказивање полних органа детета у сексуалне сврхе. Основни облик дела састоји се у продаји, приказивању, јавном излагању или чињењу доступним на други начин малолетном лицу текстова, слика, аудио-визуелних или других предмета порнографске садржине или у приказивању порнографске представе. Објект заштите је полни морал деце и малолетника од свих облика полне (сексуалне) злоупотребе и искоришћавања. Основни облик дела има два вида испољавања зависно од објекта радње извршења. Први вид дела односи се на порнографски материјал – текстове, слике, аудио-визуелне или друге предмете порнографске садржине, док се други вид односи на порнографске представе. Иначе, оба вида испољавања овог дела може да изврши свако лице, без икаквих посебних личних својстава, а у погледу кривице потребан је умишљај који обухвата свест о врсти, природи и садржини порнографских предмета. За ово дело прописана је новчана казна или казна затвора до шест месеци, с тим што се учиниоцу обавезно изриче и мера безбедности одузимања предмета порнографске садржине. Први вид испољавања основног дела састоји се из више алтернативно предвиђених радњи извршења. То су: а) продаја – замена предмета за домаћи или инострани новац, б) приказивање – стављање на увид, в) јавно излагање – омогућавање индивидуално неоређеном броју лица да дођу у посед (државину) или до сазнања само садржине, и г) чињење доступним на други начин – стварање услова и претпоставки да се друга лица упознају са оваквим предметима. За постојање дела потребно је испуњење још два елемента: а) радња извршења се односи на порнографски материјал – текстове, слике, аудио-визуелне или друге предмете порнографске садржине, и б) радња извршења се предузима према малолетном лицу, дакле, лицу које у време извршења дела нема навршених осамнаест година живота, што мора бити познато учиниоцу дела и бити обухваћено његовим умишљајем. Други вид испољавања основног дела састоји се у приказивању порнографске представе. То је непосредно или посредно, путем разних техничких средстава или лично омогућавање услова да се малолетно лице упозна са порнографском представом која траје (која се одиграва пред његовим очима и у његовом присуству), или која је снимљена било којим техничким средством. Посебан вид испољавања основног облика дела уведен новелом Кривичног законика из новембра 2016. године у ставу 5 састоји се у свесном приступању сликама, аудио-визуелним или другим предметима порнографске садржине помоћу средстава информacionих технологија (рачунарске-компјутерске опреме), а који су настали искоришћавањем малолетног лица. За постојање овог дела потребно је

испуњење следећих услова. То су: а) радња извршења је одређена као свесно приступање, дакле, долажење у посед одређених предмета или до сазнања њихове садржине без поседа (државине) таквих предмета, б) радња извршења односи се на порнографски материјал у облику: слика, аудио-визуелних или других предмета порнографске садржине, в) радња извршења предузима се на одређени начин и одређеним средством – помоћу средстава информacionих технологија, и г) радња извршења се предузима у односу на порнографски материјал који је настао искоришћавањем (злоупотребом) малолетног лица, било од стране самог учиниоца овог дела или неког другог лица, у нашој или страниј држави. Ово кривично дело има три тежа, квалификована облика испољавања за која су прописане строже казне. Први тежи облик дела за који је прописана казна затвора од шест месеци до пет година постоји када се искористи малолетно лице за производњу слика, аудио-визуелних или других предмета порнографске садржине или за порнографску представу. Сама радња извршења, где се као пасивни субјект – жртва – јавља малолетно лице је искоришћавање, дакле, злоупотреба. То се може учинити на различите начине и различитим средствима, углавном делатностима психолошког или физичког карактера којима се утиче на вољу малолетника да пристане противно својој слободној вољи на снимање, израду слика или других порнографских предмета, односно на учествовање у порнографској представи. Други тежи облик дела постоји ако је било која од напред наведених радњи извршена: а) искоришћавање за израду предмета порнографске садржине, б) продаја, приказивање, јавно излагање или чињење доступним предмета порнографске садржине, и в) приказивање порнографске представе учињене према детету – дакле, лицу које није навршило четрнаест година, тада је закон прописао казну затвора у дужем трајању и то за радњу: а) искоришћавања детета – казну затвора од једне до осам година, и б) чињења доступним детету – казну затвора од шест месеци до три године. Овде је својство пасивног субјекта – дете, чији узраст мора бити познат учиниоцу дела и бити обухваћен његовим умишљајем, квалификаторна околност због већег степена тежине и опасности проузроковане последице на полно здравље детета. И на крају, трећи тежи облик дела за који је прописана казна затвора од три месеца до три године чини лице које предузме једну од више законом алтернативно предвиђених радњи извршења. То су: а) прибављање – долажење у посед предмета на било који начин, дозвољени или недозвољени, за себе или другог, б) поседовање – државинска, фактичка власт предмета, непосредна или посредна, в) продаја – замена предмета за домаћи или страни новац, г) приказивање, и д) јавно излагање електронски или на други начин. За постојање дела у овом облику потребно је испуњење још два елемента. То су: а) да се радња извршења предузима у односу на одређене предмете порнографског садржаја – слике, аудио-визуелне предмете и друге предмете, и б) да се ради о порнографским предметима који су настали искоришћавањем малолетног лица, било да се ради

о његовом добровољном или принудном искоришћавању (злоупотреби). Друго порнографско кривично дело уведено у домаћи правни систем новелом Кривичног законика из 2009. године је предвиђено у одредби члана 185б. То је: „Искоришћавање рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима за извршење кривичних дела против полне слободе према малолетном лицу“. Ово је, заправо, компјутерско, рачунарско кривично дело које спада у област високотехнолошког криминала за чију надлежност и поступање су формиран посебни органи у полицији, јавном тужилаштву и Вишем суду у Београду. Дело из члана 185б КЗ састоји се, између осталог, у договарању са малолетником састанка, или у појављивању на договореном месту ради састанка са малолетником коришћењем рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима у намери да се изврши претходно кривично дело: „Приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију“. Овде се ради о кажњивим припремним радњама које су због посебно испољеног високог степена тежине и опасности прописане као самостално кривично дело за које је кумулативно предвиђена казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна. Радња извршења је двојако алтернативно одређена као: а) договарање са малолетником – постизање сагласности, уговарање, састанка, и б) појављивање на договореном месту ради састанка са малолетником. За постојање дела битно је испуњење и следећих елемената. То су: а) да се радња извршења предузима на посебан начин – коришћењем (употребом) рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима, б) у одређеној намери која постоји на страни учиниоца у време извршења дела, али која не мора бити и остварена у конкретном случају. То је намера да се изврши кривично дело: „Приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију“. Циљ је уговарања и присуствовања састанку са малолетником да се он искористи за стварање (производњу) порнографског материјала или за учешће у порнографској представи или да му се порнографски материјал или представа учине доступним. Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице је потребан директан умишљај који квалификује наведена намера. Тежи облик дела за који је прописана казна затвора од једне до осам година постоји ако се договара састанак или се присуствује састанку у „порнографске сврхе“ са дететом, лицем узраста до четрнаест година.

5) ИЗВОРИ

Pavišić, Berislav, Bupalović, Tadija, *Međunarodno kazneno pravo*, Rijeka, Pravni fakultet, 2013.

Pavišić, Berislav, *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Zagreb, Golden marketing, 2006.

- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, Ferhatović, Amila, *Krivično pravo 2*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2016.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, *Međunarodno krivično pravo*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2010.
- Алемпијевић, Ђорђе, ет ал., Повреде полних органа код жртви сексуалног насиља, *Билтен Округног 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, 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, Заштита полне слободе малолетника – европски стандарди и право Републике Србије, *Европско законодавство*, Београд, број 55/2016.
- Јовашевић, Драган, Икановић, Вељко, *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2012.
- Јовашевић, Драган, Икановић, Вељко, *Међународно кривично право*, Бања Лука, Универзитет Апеирон, 2015.
- Јовашевић, Драган, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, Номос, 2003.
- Јовашевић, Драган, *Корпоративно кривично право*, Ниш, Свен, 2012.
- Јовашевић, Драган, *Кривични законик са уводним коментаром*, Београд, Службени лист, 2007.
- Јовашевић, Драган, *Кривично право, Општи део*, Београд, Досије, 2016.
- Јовашевић, Драган, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Досије, 2014.
- Јовашевић, Драган, *Међународно кривично право*, Ниш, Правни факултет, 2011.
- Јовашевић, Драган, Посебне кривичноправне мере у праву Републике Србије, *Зборник радова, Кривично законодавство – de lege lata u de lege ferenda*, Приједор, 2015.
- Јовашевић, Драган, *Практикум за кривично право, Посебни део*, Ниш, Правни факултет, 2014.
- Крстић, Остоја, *Превенција криминалитета*, Београд, Полицијска академија, 2000.

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

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

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

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 – Међународни уговори, број 1/2010.

Службени гласник Републике Србије, број 32/2013.

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

Службени гласник Републике Србије, број 94/2016.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

На бази усвојених међународних стандарда садржаних у актима Организације уједињених нација, и посебно Савета Европе, а нарочито у Лансарот конвенцији из 2007. године, Република Србија је у свом националном новелираном кривичном законодавству на посебан, специфичан начин прописала одговорност и кажњивост за више нових кривичних дела против полне слободе – која се условно могу назвати „порнографска кривична дела“, иако се ради о појавама које су ранијег датума, присутне већ дуго у нашој друштвеној стварности. Тако Лансарот конвенција обавезује државе потписнице да у националном законодавству, што је Република Србија и учинила новелом Кривичног законика, уведу више различитих облика и видова порнографских кривичних дела као што су: „Дечја порнографија“ – члан 20. Дечја порнографија означава сваки материјал који визуелно приказује дете које се бави стварним или симулираним сексуалним експлицитним понашањем, и свако приказивање полних органа детета првенствено у сексуалне сврхе. Ово кривично дело састоји се у умишљајном предузимању следећих делатности као што су: а) производња дечје порнографије, б) нуђење или стављање на располагање дечје порнографије, в) дистрибуирање или пренос дечје порнографије, г) прибављање дечје порнографије за себе или за неку другу особу, д) поседовање дечје порнографије, и ђ) свесно прибављање

могућности приступа помоћу информационе или комуникационе технологије, дечјој порнографији. „Учешће детета у порнографским представама“ – члан 21. То је умишљајно предузимање следећих делатности: а) ангажовање детета да учествује у порнографским представама или навођење детета да учествује у таквим представама, б) приморавање детета да учествује у порнографским представама, или остваривање зараде или неки други вид искоришћавања детета у такве сврхе, и в) свесно присуствовање порнографским представама у којима учествују деца. И на крају, Конвенција од држава потписница захтева да пропишу кажњавање за саучесништво у виду помагања, односно за покушај сексуалног злостављања, чак и када се ради о порнографским кривичним делима. Тако је у члану 24 Конвенције под називом: „Помагање или одобравање и покушај“ предвиђено кажњавање за умишљајно помагање или одобравање извршења било ког кривичног дела установљеног у складу са овом Конвенцијом, односно покушај таквог кривичног дела. Ова решења су потпуно инкorporисана и у кривичном законодавству Републике Србије. Од наведених кривичних дела из Лансарот конвенције, реформисано кривично законодавство у Републици Србији после новела из 2009. године и 2016. године познаје два порнографска кривична дела у глави осамнаестој под називом: „Кривична дела против полне слободе“. То су: а) приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију у члану 185 КЗ, и б) искоришћавање рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима за извршење кривичних дела против полне слободе према малолетном лицу у члану 185б КЗ.

УДК: 343.542.1-053.2/6:004.738.5

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 143-155

Изворни научни рад

ЗЛОУПОТРЕБЕ РАЧУНАРСКИХ МРЕЖА У ЦИЉУ ШИРЕЊА ИНТЕРНЕТ ПЕДОФИЛИЈЕ И ПЛАСИРАЊА ПОРНОГРАФСКИХ САДРЖАЈА

Јелена МАТИЈАШЕВИЋ-ОБРАДОВИЋ

Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ¹

Abstract: A particularly prominent problem in contemporary society is the abuse of computer networks, especially the Internet, given the enormous opportunities that this global network provides daily to all its users. After the basic criminological review of the abuse of computer networks in the field of Internet paedophilia and the placement of pornographic content, the paper primarily focuses on the analysis of the contents of the Council of Europe Convention on Cybercrime in the area of child pornography-related offenses, bearing in mind that the Convention is the most important international act in this area, adopted with a view to harmonizing national legislation in the fight against cybercrime. After that, the attention was devoted to the analysis of the contents of the criminal legislation of the Republic of Serbia in the part referring to the matter mentioned. Particular attention has been paid to two criminal offenses whose national criminal legislative definition is the basis of the paper's topic. These are the following crimes: (1) the acquisition and possession of pornographic material and the exploitation of a minor for pornography (Article 185 of the Criminal Code) and, (2) the exploitation of a computer network or communication with other technical means for the commission of criminal offenses against sexual freedom against a minor (Article 185b of the Criminal Code). These crimes are, according to the provisions of the Convention, classified as cybercrimes which in the national legislation belong to the domain of the Prosecutor's Office of special jurisdiction – the Prosecutor's Office for Combating Cybercrime. In conclusion, it can be pointed out that in addition to adjustment of Serbian criminal legislation to the current European standards in this field, it is necessary to simultaneously improve the procedural mechanisms in the procedure for criminal

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду. Е-маил: jela_sup@yahoo.com

offenses in the field of internet paedophilia and placement of pornographic contents, as well as the implementation of a number of preventive measures that can, in the long run, contribute to reducing the number of criminal offenses in this area.

Key words: Internet paedophilia, Child pornography, Convention on Cybercrime, The Criminal Code

1) УВОД

Рачунарска технологија се може појавити у вишеструкој улози, односно као циљ напада (нападају се садржаји рачунарских мрежа); алат (коришћење рачунарске технологије као средства напада нарочито је популарно код дечије порнографије, злоупотреба интелектуалне својине или *online* продаје недозвољене робе); затим као окружење у коме се напади реализују (најчешће то окружење служи за прикривање криминалних радњи, као што то веома вешто успевају да ураде педофили), и на крају, као доказ (и мрежа и информационо комуникациона технологија могу се јавити у доказном поступку за кривична дела високотехнолошког криминала). Посебно изражен проблем у савременом друштву јесте злоупотреба рачунарских мрежа. Нарочито је изражена злоупотреба интернета као основне глобалне комуникацијске компјутерске мреже. Интернет је изузетно погодан превасходно као средство вршења различитих кривичних дела. Проблем који постоји на интернету, а који веома погодује вршењу различитих недозвољених радњи јесте проблем идентитета. Наиме, на интернету је тешко утврдити нечији прави идентитет. Огромне могућности које ова глобална мрежа свакодневно пружа свим својим корисницима, константно су подложне различитим злоупотребама. Све чешћи начини злоупотреба рачунарских мрежа, и уопште рачунарских технологија, јесу радње које спадају у област интернет педофилије и пласирања порнографских садржаја. Међутим, потребно је нагласити следеће – рачунарске мреже, а нарочито интернет, нису произвеле педофилију. Њихове могућности, нарочито анонимност услед непрегледног броја свакодневних корисника, учиниоци ових противправних радњи итекако су добро искористили. У раду ће се, након основног криминолошког осврта на злоупотребе рачунарских мрежа у области интернет педофилије и пласирања порнографских садржаја, примарно посветити пажња анализи садржаја Конвенције Савета Европе о високотехнолошком криминалу у области кривичних дела повезаних са дечијом порнографијом, имајући у виду да је поменута Конвенција најзначајнији међународни акт у овој области, донет у циљу хармонизације националних законодавстава у борби против високотехнолошког криминала. Након тога, приступиће се анализи садржаја кривичноправне легислативе Републике Србије у делу који се односи на односну материју.

2) ЗЛОУПОТРЕБЕ РАЧУНАРСКИХ МРЕЖА У ОБЛАСТИ ИНТЕРНЕТ ПЕДОФИЛИЈЕ И ПЛАСИРАЊА ПОРНОГРАФСКИХ САДРЖАЈА

Развој информационих технологија, као и доступност персоналних рачунара и пратећих медија за чување и пренос података условио је и експанзију постојећих, али и појаву нових облика испољавања сексуалног искоришћавања деце. Разноврсне могућности злоупотребе интернета, као најпопуларније глобалне рачунарске мреже, значајно су олакшале производњу, дистрибуцију, пренос и објављивање порнографских садржаја са децом. Деликти из сфере сексуалне експлоатације деце, врло су специфична кривична дела која садрже тешка кршења основних људских права и слобода која услед примене психичког и физичког насиља, као главног метода рада, трајно ремети складан и неометан раст и развој личности. Жртве су беспомоћне и тиме лако подложне различитим видовима манипулације. Под дечијом порнографијом подразумевају се порнографски садржаји који визуелно представљају децу укључену у експлицитан сексуални однос уз ласцивно приказивање дечијих гениталија и околни део тела.² Уз картичарство, преваре и пиратерију, злоупотреба деце за порнографију путем интернета представља најзаступљенији вид високотехнолошког криминала. Овоме доприноси и чињеница да је веб-странице и форуме са оваквим порнографским материјалом немогуће наћи класичном претрагом интернета. Овакви сајтови, па и сами конкретни материјали, заштићени су шифрама, често са више нивоа приступа, а заинтересоване особе морају и саме понудити одређену врсту порнографског материјала из сфере дечије порнографије, како би постали чланови. Према Гилеспи Ализдеру (*Gillespie Alisdair*) Интерпол је дефинисао дечију порнографију као било који начин приказивања или промовисања сексуалне експлоатације детета, укључујући писани и/или аудио материјал, који се фокусира на сексуално понашање детета или пак на његове гениталије.³ Значајно је размотрити критеријуме на основу којих је најпогодније направити разлику између учинилаца кривичних дела са сексуалном конотацијом у општем смислу, и учинилаца кривичних дела из области дечије порнографије, нарочито у ситуацији када своје активности реализују *offline*. Наиме, поред

² Срђан Кораћ, „Сузбијање дечје порнографије на Интернету: ЕУ стандарди“, *Ревуја за безбедност*, 2, 2011, стр. 46.

³ Alisdair Gillespie, "Defining child pornography: Challenges for the law", Draft Position Paper prepared for the "Global symposium for examining the relationship between online and offline offences and preventing the sexual exploitation of children" – G8 Global Symposium, University of North Carolina, Chapel Hill, p. 6.; цит. према: Hannah Lena Merdian, Cate Curtis, Jo Thakker, Nick Wilson & Douglas Pieter Boer, „The three dimensions of online child pornography offending”, *Journal of Sexual Aggression*, 17, 1, pp. 1-12, 2011, p. 2.

гледања и пласирања материјала порнографске садржине, при чему се мисли на материјал из области дечије порнографије, постоји неколико начина на који особе са сексуалним интересовањем за децу могу користити интернет за сопствене потребе: успостављање контакта са другим особама сличних интересовања; укључивање у недозвољену *online* сексуалну комуникацију са дететом/децом; узнемиравање детета/деце на интернету, претњама или сексуално експлицитним материјалом; лоцирање детета/деце као потенцијалне жртве за контакт злоупотребу; промовисање тзв. сексуалног туризма и/или трговине децом.⁴ У оквиру истраживања која су у овој области рађена на Аустралијском Институту за криминологију, а на основу истраживања рађених у Великој Британији, представљена је категоризација слика злостављања деце, која садржи пет категорија порнографских слика деце, а истовремено приказује компарацију са претходном поделом. Категоризација је представљена у следећој табели.⁵

Табела 1. Категоризација дечије порнографије

Нивои	Опис	COPINE скала
1	Слике које приказују голо тињу, или позирање са елементима еротике, без сексуалне активности	<ul style="list-style-type: none"> • Нудистичке слике (гола или полу-гола деца; слика преузета из легитимних извора); • Слике са елементима еротике (тајно узете фотографије на којима су деца у доњем вешу или гола); • Позирање (позирање деце које упућује на сексуални контекст); и • Експлицитно еротско позирање (нагласак на гениталијама детета).
2	Сексуалне активности између деце или једног детета	Експлицитна сексуална активност која не укључује одраслу особу
3	Сексуална активност између одрасле/их особе/а и детета/деце - non-penetrative activity	Напад (сексуални напад укључујући и одраслу особу)

⁴ Hannah Lena Merdian, et al., "The three dimensions of online child pornography offending", op. cit., p. 2.

⁵ Toni Krone, „A typology of online child pornography offending“, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, Australian Institute of Criminology, 2004, p. 5, Available at: http://www.aic.gov.au/media_library/publications/tandi_pdf/tandi279.pdf (06.07.2017).

Нивои	Опис	COPINE скала
4	Сексуална активност између одрасле/их особе/а и детета/деце – penetrative activity	Брутални напад (брутални сексуални напад укључујући и одраслу особу)
5	Садизам или бестијалност	Садизам или бестијалност (наношење повреда детету/укључивање животиња)

Извор: Toni Krone, "A typology of online child pornography offending", Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, Australian Institute of Criminology, 2004, p. 5, Интернет: http://www.aic.gov.au/media_library/publications/tandi_pdf/tandi279.pdf (06.07.2017.).

Иако се овом проблему дуго година није посвећивао довољан степен пажње, последњих година развијене земље не само да позитивноправну кривичну регулативу усмеравају и на ово подручје, већ спроводе и међународне полицијске операције у којима се откривају транснационалне педофилске мреже. У борби против педофилије на интернету ангажован је велики број људи, постоје посебне полицијске јединице које периодично откривају извршиоце ових дела и њихове организације. Бројна удружења грађана баве се овим проблемом и помажу жртвама, а често и сами хакери помажу државним органима у откривању оваквих група.

3) АКТИВНОСТИ САВЕТА ЕВРОПЕ НА ПОЉУ СУЗБИЈАЊА ВИСОКОТЕХНОЛОШКОГ КРИМИНАЛА

Још од 80-их година XX века Савет Европе се бави питањем сузбијања високотехнолошког криминала. Две препоруке (Препорука R (89)9 о рачунарском криминалитету⁶ и Препорука R (95)13 о питањима кривичног процесног права у вези са информационам технологијама)⁷ које је донео Комитет министара, а које се сматрају првим међународним документима на тему високотехнолошког криминала, углавном су посвећене почецима борбе против злоупотребе рачунарских технологија, као што су: инкриминација недозвољеног понашања, раздвајање легалних од илегалних радњи у националним законодавствима, одредбе о вршењу истрага, обавеза провајдера да сарађују са истражним органима итд. У питању су препоруке које нису биле

⁶ "Recommendation No. R (89)9 of the Committee of Ministers to Member States on Computer-Related Crime", Council of Europe Committee of Ministers, September 13, 1989.

⁷ "Recommendation No. R (95)13 of the Committee of Ministers to Member States concerning problems of Criminal Procedural Law connected with Information Technology", Council of Europe Committee of Ministers, September 11, 1995.

обавезујуће за државе чланице, али чији је циљ првенствено био да укажу на појаву нове врсте криминалних активности које имају изражену међународну компоненту и да се државама стави до знања да морају благовремено реаговати да би се спречило ширење таквих незаконитих и злонамерних коришћења нових технологија.⁸ Имајући у виду опасности које развој информационе технологије са собом доноси, током друге половине деведесетих година Европски комитет за проблеме кривичног права Савета Европе (*European Committee on Crime Problems – CDPC*) основао је експертску групу, Комитет експерата за кривична дела почињена у сајбер простору (*Committee of Experts on Crime in Cyberspace – PC-CY*) са задатком да сачини текст прве међународне конвенције чија би материја обухватила превенцију, хватање и кажњавање учинилаца кривичних дела из области високотехнолошког криминала.⁹ Конвенција Савета Европе о високотехнолошком криминалу усвојена је 23. новембра 2001. године у Будимпешти.¹⁰ Ступила је на снагу 1. јула 2004. године, и отворена је за потписивање и према државама које нису чланице Савета Европе. Године 2003. донет је Додатни протокол уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система.¹¹ Ступио је на снагу 1. марта 2006. године.

4) КОНВЕНЦИЈА О ВИСОКОТЕНОЛОШКОМ КРИМИНАЛУ – КРИВИЧНА ДЕЛА ПОВЕЗАНА СА ДЕЧИЈОМ ПОРНОГРАФИЈОМ

Конвенција о високотехнолошком криминалу (у даљем тексту: Конвенција) има, пре свега, следеће циљеве: 1) усклађивање националних законодавстава када је реч о материјалним одредбама у области високотехнолошког криминала; 2) увођење адекватних инструмената у национална законодавства када је реч о процесним одредбама у циљу стварања неопходних основа за истрагу и кривично гоњење учинилаца кривичних дела из ове области; 3)

⁸ Лидија Комлен-Николић, Радоје Гвозденовић, Саша Радуловић, Александар Милосављевић, Ранко Јековић, Владан Живковић, Саша Живановић, Марио Рељановић, Иван Алексић, *Сузбијање високотехнолошког криминала*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2010, стр. 41.

⁹ Ibid.

¹⁰ „Convention on Cybercrime“, Council of Europe, European Treaty Series (ETS) – No. 185, Budapest, November 23, 2001.

¹¹ “Закон о потврђивању Додатног протокола уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система“, *Службени гласник РС*, бр. 19/09.

установљавање брзих и ефикасних институција и процедура међународне сарадње. Према члану 39 сврха Конвенције је, између осталог, и допуна одредби мултилатералних и билатералних уговора и споразума у предметној материји, укључујући и одредбе:

- Европске конвенције о екстрадицији, отворене за потписивање у Паризу 13. децембра 1957. године (*ETS No. 24*);
- Европске конвенције о међусобној помоћи у кривичним стварима, отворене за потписивање у Стразбуру, 20. априла 1959. године (*ETS No. 30*);
- Додатног протокола уз Европску конвенцију о узајамној помоћи у кривичном поступку, отвореног за потписивање у Стразбуру 17. марта 1978. године (*ETS No. 99*).

Конвенција се састоји из четири поглавља: (I) Употреба термина; (II) Мере које треба да се предузму на националном нивоу – материјално и процесно право; (III) Међународна сарадња; (IV) Завршне одредбе. Прво поглавље Конвенције даје кратак преглед и дефиниције основних термина који су у тексту Конвенције употребљени. Друго поглавље Конвенције које обухвата чланове 2–22, подељено је на више делова и обухвата материјалноправне и процесноправне одредбе. У оквиру материјалноправних одредби, прописано је девет кривичних дела, груписаних у четири категорије. Прву групу инкриминисаних дела чине кривична дела против рачунара и рачунарских система у ужем смислу. Конвенција ову групу назива: „Кривична дела против поверљивости, целовитости и доступности рачунарски података и система“. Другу групу инкриминисаних дела чине класична кривична дела чије се извршење везује за аспект информационих технологија. Трећи сегмент другог поглавља бави се делима која су везана за садржај комуникације на рачунарској мрежи и посвећен је кривичним делима повезаним са дечијом порнографијом. Четврти сегмент другог поглавља посвећен је кривичним делима повезаним са кршењем ауторских и сродних права. Процесном праву посвећен је други део другог поглавља Конвенције. Ове одредбе баве се процесним овлашћењима државних органа приликом истраживања кривичних дела везаних за нове технологије. Конвенција уводи неке класичне инструменте истраживања кривичних дела у новој виртуелној средини, поштујући на тај начин специфичну природу сајбер простора.¹² Трећи део Конвенције бави се међународном сарадњом држава на сузбијању високотехнолошког криминала, и то пре свега на начин који би требало да превазиђе практичне препреке при спровођењу националног законодавства за кривична дела која по правилу прелазе државне границе, а често и подразумевају учешће појединаца из неколико земаља широм света.¹³

¹² Драган Прља, Марио Рељановић, *Правна информатика*, Правни факултет Универзитета Унион, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2010, стр. 62-63.

¹³ *Ibid.*, стр. 64.

Како је претходно наглашено, а у контексту теме рада, посебан осврт ваља учинити на део посвећен кривичним делима повезаним са дечијом порнографијом. Трећи део другог поглавља бави се делима која су везана за садржај комуникације на рачунарској мрежи и посвећен је кривичним делима повезаним са дечијом порнографијом у члану 9. (*Offences related to child pornography, Article 9*). У складу са овом одредбом Конвенције, државе потписнице се обавезују да као кривично дело у националним законодавствима инкриминишу следеће активности:

- производњу дечије порнографије у циљу њеног дистрибуирања кроз рачунарски систем;
- нуђење или чињење доступним дечије порнографије кроз рачунарски систем;
- дистрибуцију или слање дечије порнографије кроз рачунарски систем;
- набављање дечије порнографије за себе или другог путем рачунарског система;
- поседовање дечије порнографије на рачунарском систему или на медијуму за пренос рачунарских података.
- Дакле, инкриминисано је свако понашање везано за дечију порнографију.
- У смислу поменутих одредби Конвенције, појам “дечја порнографија” укључује порнографски материјал који визуелно приказује:
- Малолетника ангажованог у експлицитном сексуалном понашању;
- Лице које се појављује као малолетно лице, а које се бави експлицитним сексуалним понашањем;
- Реалистичне слике које представљају малолетнике ангажоване у експлицитном сексуалном понашању.

Такође, у смислу одредби Конвенције, израз „малолетник” обухвата све особе испод 18 година. Држава потписница Конвенције, међутим, може другачије одредити горњу старосну границу, која пак неће бити мања од 16 година.

5) ИНТЕРНЕТ ПЕДОФИЛИЈА И ПЛАСИРАЊЕ ПОРНОГРАФСКИХ САДРЖАЈА У КРИВИЧНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У складу са потребом прилагођавања нашег друштва променама које се дешавају у савременом свету, развоју рачунарских технологија и уопште информационалних система, као и заштити од опасности које могу настати њиховом злоупотребом, национално кривично законодавство је употпуњено прописима којима су санкционисана кривична дела из области

високотехнолошког криминала. Кривични законик¹⁴ спада у прописе материјалног карактера у законодавству Републике Србије, који се тичу високотехнолошког криминала. Конкретна кривична дела сврстана су у Поглавље XXVII (чланови 298–304а) Кривичног законика (у даљем тексту: КЗ), под називом *Кривична дела против безбедности рачунарских података*. Поред кривичних дела против безбедности рачунарских података у ужем смислу, постоји низ традиционалних (класичних) кривичних дела која се брже и лакше, уз много већи степен анонимности могу извршити управо злоупотребом капацитета рачунарских технологија уопште, а нарочито злоупотребом рачунарских мрежа. У потоњу групу кривичних дела спадају и два кривична из области интернет педофилије и пласирања порнографских садржаја. Реч је о кривичним делима: Приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију из члана 185 КЗ и Искоришћавање рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима за извршење кривичних дела против полне слободе према малолетном лицу из члана 185б КЗ, која су према одредбама Конвенције о високотехнолошком криминалу сврстана у групу кривичних дела високотехнолошког карактера и која по својој природи то и јесу, и у националном законодавству припадају домену Тужилаштва за борбу против високотехнолошког криминала, а у складу са чланом 3 Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала (у даљем тексту: ЗОНДОБВК).¹⁵ Приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију (члан 185 КЗ) је кривично дело које припада Поглављу XVIII КЗ, под називом *Кривична дела против полне слободе*. Кривично дело чини лице које малолетнику прода, прикаже или јавним излагањем или на други начин учини доступним текстове, слике, аудио-визуелне или друге предмете порнографске садржине или му прикаже порнографску представу. Лице се кажњава новчаном казном или затвором до шест месеци. Уколико неко искористи малолетника за производњу слика, аудио-визуелних или других предмета порнографске садржине или за порнографску представу, казниће се затвором од шест месеци до пет година. Ако су претходно наведене радње извршења извршене према детету, учинилац ће се, у првом случају, казнити затвором од шест месеци до три године, а у другом случају, затвором од једне до осам година. Ко пак прибавља за себе или другог, поседује, продаје, приказује, јавно излаже или електронски или на други начин чини доступним слике, аудио-визуелне или друге предмете

¹⁴ „Кривични законик“, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 и 94/16.

¹⁵ „Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала“, *Службени гласник РС*, бр. 61/05 и 104/09.

порнографске садржине настале искоришћавањем малолетног лица, казниће се затвором од три месеца до три године. Предмети којима се врши ово дело обавезно се одузимају. Радња кривичног дела прописана је алтернативно, док је захтевани облик кривице учиниоца дела умишљај. Циљ прописивања овог кривичног дела јесте намера да се заштити психофизички и полни интегритет деце. У члану 112 КЗ дефинише појмови релевантне за анализу овог кривичног дела. Па тако, дететом се сматра лице које није навршило четрнаест година (став 8). Малолетником се сматра лице које је навршило четрнаест година, а није навршило осамнаест година (став 9). Малолетним лицем сматра се лице које није навршило осамнаест година (став 10). У овом сегменту КЗ садржи битан пропуст, с обзиром да не даје дефиницију порнографског материјала, нити одређује шта се подразумева под појмом дечија порнографија. За доказивање кривичног дела потребно је на несумњив начин утврдити време и место извршења кривичног дела, начин извршења – која од радњи извршења је спроведена и према ком лицу, а за поједине облике овог дела потребно је утврдити да је реч о малолетном лицу млађем од четрнаест година. Такође, потребно је утврдити у ком облику је наведени порнографски садржај манифестован, да ли је реч о сликама, аудио-визуелним записима, као и начин на који је учињен доступним. Веома је важно истаћи чињеницу да је у случају овог кривичног дела реч о малолетним лицима, што захтева посебну пажњу у поступању, имајући у виду њихове године, специфично психофизичко стање и процес развоја и сазревања, било да је у питању малолетно лице као извршилац кривичног дела или такво лице као оштећени или сведок.¹⁶ Педофилија на интернету је савремена појава која захтева свеобухватну друштвену акцију ради њене превенције, сузбијања и отклањања последица. Законском решењу у вези овог кривичног дела може се, пре свега, приговорити то да су прописане веома благе казне, имајући у виду суштину и значај овог облика криминалног деловања. Оно што се такође мора уочити јесте да је, тек са усвајањем новеле Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала од 11.12.2009. године, ово кривично дело стављено у надлежност Посебног Тужилаштва за борбу против високотехнолошког криминала.¹⁷ Пре тога, надлежност за поступање у кривичноправним стварима које се односе на дечију порнографију постојала је у оквиру судова опште надлежности, с тим да су се поступци одвијали на начин да су полиција и Посебно тужилаштво обављали целокупан преткривични поступак, а да се сам кривични поступак одвијао пред месно надлежним општинским судовима. Искоришћавање рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима за извршење кривичних дела против полне

¹⁶ Лидија Комлен-Николић, et al., *Сузбијање високотехнолошког криминала*, op. cit., стр. 112.

¹⁷ Ibid.

слободе према малолетном лицу (члан 185б К) је кривично дело које има основни и тежи облик. Основни облик чини лице које у намери извршења кривичног дела из члана 178 став 4 (кривично дело силовања – уколико је дело учињено према детету); 179 став 3 (кривично дело обљубе над немоћним лицем – уколико је дело учињено према детету); члан 180 ставови 1 и 2 (кривично дело обљубе над дететом – ако је извршена обљуба над дететом и ако је услед обљубе наступила тешка телесна повреда детета или ако је дело извршено од стране више лица или је дело имало за последицу трудноћу); члан 181 ставови 2 и 3 (кривично дело обљубе злоупотребом положаја – ако дело изврши наставник, васпитач, старалац, усвојилац, родитељ, очух, маћеха или друго лице које злоупотребом свог положаја или овлашћења изврши обљубу над малолетником који му је поверен ради учења, васпитавања, старања или неге и ако је дело учињено према детету); члан 182 став 1 (кривично дело недозвољених полних радњи – уколико се у претходно наведеним ситуацијама изврши нека друга полна радња); члан 183 став 2 (кривично дело подвођења и омогућавања вршења полног односа – уколико се омогућава вршење обљубе, са њом изједначеног чина или друге полне радње са малолетним лицем); члан 184 став 2 (кривично дело посредовања у вршењу проституције – уколико се наведено дело изврши према малолетном лицу); члан 185 став 2 (кривично дело приказивања, прибављања и поседовања порнографског материјала и искоришћавања малолетног лица за порнографију) и члан 185а (кривично дело навођења малолетног лица на присуствовање полним радњама) КЗ, користећи рачунарску мрежу или комуникацију другим техничким средствима договори са малолетником састанак и појави се на договореном месту ради састанка. За овај облик предвиђена је казна затвора од шест месеци до пет година, с тим да се учинилац кажњава и новчаном казном. Тежи облик дела постоји ако се та иста кривична дела изврше према детету, и тада се учинилац кажњава затвором од једне до осам година. Како се према одредбама КЗ може видети, радња кривичног дела састоји се у договарању састанка са малолетником, односно дететом уколико је тежи облик дела у питању, и појављивањем на договореном месту ради састанка. Из формулације у члану 185б види се да је радња дела одређена кумулативно, јер је за његово постојање потребно извршење обе активности од стране учиниоца: 1) договарање састанка и 2) појављивање на договореном месту. Учинилац дела пак може бити свако лице које поступа са директним умишљајем, при чему је неопходно утврдити намеру вршења таксативно наведених кривичних дела.

6) ИЗВОРИ

“Recommendation No. R (89)9 of the Committee of Ministers to Member States on Computer-Related Crime”, Council of Europe Committee of Ministers, September 13, 1989.

- “Recommendation No. R (95)13 of the Committee of Ministers to Member States concerning problems of Criminal Procedural Law connected with Information Technology”, Council of Europe Committee of Ministers, September 11, 1995.
- „Закон о потврђивању Додатног протокола уз Конвенцију о високо-технолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система“, *Службени гласник РС*, бр. 19/09.
- „Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала“, *Службени гласник РС*, бр. 61/05 и 104/09.
- „Кривични законик“, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 и 94/16.
- Convention on Cybercrime“, Council of Europe, European Treaty Series (ETS) – No. 185, Budapest, November 23, 2001.
- Gillespie, Alisdair, “Defining child pornography: Challenges for the law”, Draft Position Paper prepared for the “Global symposium for examining the relationship between online and offline offences and preventing the sexual exploitation of children” – G8 Global Symposium, University of North Carolina, Chapel Hill.
- Krone, Toni, „A typology of online child pornography offending“, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, Australian Institute of Criminology, 2004, Интернет: http://www.aic.gov.au/media_library/publications/tandi_pdf/tandi_279.pdf (06.07.2017.).
- Merdian, Hannah Lena, Curtis, Cate, Thakker, Jo, Wilson Nick & Boer, Douglas Pieter, „The three dimensions of online child pornography offending“, *Journal of Sexual Aggression*, 17, 1, 2011.
- Комлен-Николић, Лидија, Гвозденовић, Радоје, Радуловић, Саша, Милосављевић, Александар, Јековић, Ранко, Живковић, Владан, Живановић, Саша, Рељановић, Марио и Алексић, Иван, *Сузбијање високотехнолошког криминала, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије*, Београд, 2010.
- Кораћ, Срђан, „Сузбијање дечје порнографије на Интернету: ЕУ стандарди“, *Ревизија за безбедност*, 2, 2011.
- Прља, Драган и Рељановић, Марио, *Правна информатика*, Правни факултет Универзитета Унион, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2010.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Сексуална експлоатација деце не представља „обично“ кривично дело, већ тешко кршење основних људских права и слобода које услед примене психичког и физичког насиља као главног метода рада криминалаца трајно ремети складан и неометан раст и развој личности, јер су жртве беспомоћне и

тима лако подложне различитим видовима психичке манипулације. Сузбијање дечије порнографије на интернету представља велики изазов за полицију и правосудне органе, посебно у транзиционим земљама попут Србије, јер криминалци стално усавршавају начине извршења кривичног дела како би даље „развили“ тржиште, осигурањем бржег и лакшег приступа педофилским садржајима, уз што је могуће већу анонимност „клијената“.¹⁸ Јасно је да је развој информационих технологија, као и доступност персоналних рачунара и пратећих медија за чување и пренос података условио експанзију постојећих, али и појаву нових облика испољавања сексуалног искоришћавања деце. Сваким даном све је већи број различитих злоупотреба у области интернет педофилије и пласирања порнографских садржаја. Сексуална експлоатација деце представља изузетно значајан проблем великог броја држава. Република Србија је такође захваћена овим проблемом. У контексту сузбијања манифестационих облика дечије порнографије, значајни кораци предузимају се на нивоу кривичноправне регулативе, прописивањем кривичних дела против безбедности рачунарских података, као и узимањем у обзир од стране законодавца да се низ класичних кривичних дела може комфорније извршити злоупотребом рачунарских технологија, при чему је откривање ових кривичних дела знатно теже постићи, процесуирање је теже спровести (често услед недостатка релевантних доказа), а последице су често погубније и далекосежније. Поред уподобљавања кривичноправних законских решења актуелним европским стандардима (посебно одредбама Конвенције о високотехнолошком криминалу), морају се предузети и друге стратешке активности, уколико се адекватно супротстављање појавним облицима високотехнолошког криминала, а нарочито дечијој порнографији, ставља као приоритет на лествици непходних мера и активности државе и њених органа. У првом реду мисли се на унапређење процесних механизма који ће бити адекватни да испрате специфичне особености рачунарске технологије, приликом предузимања активности на пољу кривичног гоњења и суђења у предметној материји. Затим, не треба губити из вида низ превентивних мера подобних да, дугорочно гледано, допринесу смањењу броја вршења кривичних дела из ове области. Не може а да се не помене пажња научне и стручне јавности коју би у већој мери требало усредсредити на адекватну стратегију деловања у односу на све појавне облике високотехнолошког криминала, а нарочито област интернет педофилије и пласирања порнографских садржаја, која задњих година поприма веома велике размере.

¹⁸ Срђан Кораћ, „Сузбијање дечје порнографије на Интернету: ЕУ стандарди“, *op. cit.*, стр. 47.

УДК: 347.919.1
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 61-62, стр. 156-171
Изворни научни рад

НОВЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У ВАНПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ

др Милена ТРГОВЧЕВИЋ ПРОКИЋ¹

Abstract: The non-contentious procedure differs considerably from other civil court procedures because of a series of specific characteristics. It is applied in different areas of civil law relations and therefore the rules of this procedure are heterogeneous. Serbia amended the status procedures according to the basic principles of the law on contentious procedures by the amendments and supplements to the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe no. R (99). A time limit is foreseen in respect to the duration of the imposed measure of labour capacity limitation. The court may impose the term of this measure within a period not exceeding three years. In addition, the law on the non-contentious procedure is in line with the provisions of the law on the notary public because it was necessary to have a normative regulation of the trust function of notaries and also to anticipate the powers that public notaries have in delegated and entrusted non-contentious proceedings. The implementation of the principle of efficiency and urgency in the procedure should be regulated by the implementation of the Law on the Protection of the Right to Trial, which provides for a special non-contentious procedure containing specific instruments that should ensure an efficient and effective court conduct. In addition to these amendments to the law on the non-contentious procedure that were necessary, there is a serious and very fundamental reform of the out-of-court procedure. We believe that future solutions in the field of out-of-court procedures should be based on new principles specific to non-contentious proceedings, which will facilitate the access to courts for citizens and ensure quality and transparent legal protection in accordance with all European legal standards.

Key words: status procedures, duration of limitation of business capacity, urgency and efficiency of trial, European standards.

¹ Први основни суд у Београду; Правни факултет за привреду и правосуђе Универзитета привредна академија, Нови Сад. Е-маил: milenaprok@gmail.com

1) УВОД

Ванпарнични поступак је грађански судски поступак који је регулисан правилима ванпарничног процесног права. У ванпарничном поступку суд пружа грађанскоправну заштиту тако што одлучује о личним, породичним, имовинским и другим грађанско-правним стварима и тако што уређује грађанскоправне односе правних субјеката. Суд поступа по правилима ванпарничног поступка када, по оцени законодавца, постоји потреба да се у интересу учесника неког односа или у интересу јавног поретка, уреде статус неког лица, уреде одређени правни односи или правна стања на ауторитативан начин, одлуком суда, или када је поред изјаве воље титулара за настанак или престанак неког права или правног односа потребна интервенција или садејство суда.² Ванпарнични и парнични поступак су два различита метода грађанскоправне правне заштите. У ванпарничном поступку пружа се правна заштита у оним грађанскоправним стварима у којима се не поступа по правилима парничне процедуре, док се у парничном поступку решавају грађанскоправни спорови. У парничном поступку решавају се грађанскоправни спорови када је повређено, угрожено или оспорено грађанско субјективно право титулара права из једног стварног или хипотетичког правног односа.³ У појединим ванпарничним поступцима пружа се заштитничка помоћ⁴ тако што се уређују статусни, породични или имовински односи у појединачном или у општем интересу или се правна заштита пружа на тај начин што суд садејствује ради настанка, промене или престанка појединих грађанскоправних односа јер жељену правну промену не могу да изазову сами субјекти права сопственим изјавама воље. Ванпарнични и парнични поступак разликују се и по томе што грађанскоправни спор који се решава у парници по правилима парничног поступка представља сукоб антагонистичких интереса странака, док у ванпарничном поступку интереси странака нису антагонистички, нити су супротни чак и када међу њима постоји одређени степен несагласности. Облици ванпарничне правне заштите грађанских субјективних права су различити јер се пружају различити видови ванпарничне правне заштите различитим грађанским субјективним правима. Ванпарнични поступци су многобројни, различити и хетерогени тако да не постоји један једнообразан ванпарнични поступак за разлику парничног

² Гордана Станковић, Љубица Мандић, *Ванпарнично процесно право*, Графичко предузеће „Свен“ – Ниш, Косовска Митровица, 2013, стр. 9.

³ Гордана Станковић, *Грађанско процесно право*, прва свеска, *Парнично процесно право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2013, стр. 24.

⁴ Боровоје Познић, Весна Ракић Водинелић, *Грађанско процесно право*, Савремена администрација, Београд, 2010, стр. 567.

поступка који представља униформан метод правне заштите без обзира што поред општег парничног поступка постоје и посебни парнични поступци.

2) КАРАКТЕРИСТИКЕ ВАНПАРНИЧНОГ ПОСТУПКА

Ванпарнични поступак је грађански судски поступак у коме се поступа поводом различитих ванпарничних ствари које могу да буду контенциозне и неконтенциозне. Основна карактеристика ванпарничних поступака је у томе да се у њима решавају неспорне правне ствари, те се из тог разлога и назива неспорним поступком, док је парнични поступак регулисан да би се по његовим правилима поступало ради решавања грађанскоправног спора. Закон о ванпарничном поступку, за разлику од Закона о парничном поступку, није „чист“ процесни закон јер правила ванпарничног поступка, поред процесноправних норми, због природе и циља самог ванпарничног поступка, садрже и поједине материјалноправне норме.⁵ Општа правила ванпарничне процедуре имају посебан значај у оним ванпарничним поступцима за које законодавац уопште није предвидео посебна правила поступања већ је само одредио да је у питању ванпарнична правна ствар. ЗВП није потпун процесни закон за разлику од ЗПП. У погледу појединих процесних института важи правило о сходној примени правила парничног поступка. У ванпарничном поступку сходно се примењују правила парничног поступка о страначкој и процесној способности, заступницима, пуномоћницима, изузећу и искључењу судија, роковима и рочиштима, записницима, достављању, поднесцима, доказним средствима и извођењу доказа, прекиду поступка. Сходна примена правила парничног поступка долази у обзир кад у посебним правилима ванпарничног поступа постоји законска празнина коју судија треба да попуни тумачењем. Примена правила парничног поступка у ванпарничном поступку је супсидијарне природе јер се она примењују онда када нема законске одредбе која регулише одређено процесно питање. Приликом сходне примене правила парничног поступка долази до пуног изражаја креативно тумачење права у складу са принципима и циљевима ванпарничног поступка јер судија треба, пре но што примени поједино правило парничног поступка, да га адаптира. Број ванпарничних поступака није констатан јер то зависи од оцене законодавца и правнополитичких циљева које он жели да оствари. Приликом одлучивања да ли ће једну грађанскоправну ствар законодавац поверити на

⁵ Закон о ванпарничном поступку, „Службени гласник СРС“, бр. 25/82 и 48/88 и „Службени гласник РС“, бр. 46/95 – др. закон, 18/2005 – др. закон, 85/2012, 45/2013 – др. закон, 55/2014 и 6/2015, у даљем тексту: ЗВП Србије; Закон о парничном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 125/2004, 72/2011, 49/, 74/2013, 55/2014 у даљем тексту: ЗПП; Гордана Станковић, Милена Трговчевић Прокић, *Коментар Закона о ванпарничном поступку*, Службени гласник, Београд, 2016, стр. 25.

решавање парничном или ванпарничном суду зависи од актуелних правнополитичких критеријума.⁶ Тако се нпр. у нашем праву поступак за лишење родитељског права водио по правилима ванпарничног поступка, а онда је одредбама Породичног закона⁷ предвиђено да се у поступку за лишавање родитељског права поступа према одредбама ЗПП (2011). Приликом уређивања посебних ванпарничних поступака законодавац се редовно користи различитим законодавним техникама. Он или уређује потпуно поједини ванпарнични поступак, или га фрагментарно регулише тако што упућује на сходну примену неког другог ванпарничног поступка,⁸ или само предвиђа да се у одређеној правној ствари поступа по правилима ванпарничног поступка. Уколико је поједини ванпарнични поступак само фрагментарно регулисан, или је предвиђено да се у конкретној ситуацији поступа по правилима ванпарничног поступка, примењују се општа правила ванпарничног поступка која су садржана у општим одредбама закона. Опште одредбе садрже поједина организациона и функционална процесна правила. Поједини посебни ванпарнични поступци, поред процесноправних, садрже и поједине материјалноправне норме. У ванпарничним поступцима пружа се заштитничка помоћ и из тог разлога у појединим ванпарничним поступцима законом је предвиђено да се орган старатељства, иако није предлагач, јавља као обавезни учесник у поступку. У појединим поступцима правна заштита се указује странама у правној помоћи у циљу да њихова делатност буде у складу са законом, односно пружањем правне помоћи странкама при извршавању правних послова, као у поступку састављања.⁹

3) ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О ВАНПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ

Закон о ванпарничном поступку Србије је изменама и допунама усклађен са европским стандардима. Имплементирани су правне гаранције и европски правни стандарди који произлазе из одредбе члана 6. Европске конвенције о заштити људских права, посебно они који се односе на право странке на правичан поступак, на право странке да активно учествује у поступку и на

⁶ Боривоје Познић, *Грађанско процесно право*, Савремена администрација, Београд, 1991, стр. 458.

⁷ Члан 8 Породичног закона „Службени гласник РС”, бр. 18/2005, 72/2011, 6/2015. Такво законско решење није предвиђао Закон о браку и породичим односима „Службени гласник РС”, бр. 22/80, 24/84, 11/88, 22/93, 25/93, 35/94, 46/95, 29/01.

⁸ Нпр. у поступку за доказивање смрти сходно се примењују одредбе поступка за проглашење несталог лица за умрло.

⁹ Živko Stalev, „Non Contentious Proceeding and their Development”, *VII svetski kongres za procesno pravo*, Würzburg, 1983, str. 3.

њено право да се изјашњава у току поступка јер се на тај начин не само обезбеђује пуна могућност активног суделовања у поступку, а тиме и могућност утицаја на судску одлуку, већ гарантује и одређени квалитет односа између учесника у поступку и суда као државног органа који одлучује о пружању заштитничке помоћи или садејствује у уређењу одређених грађанскоправних односа. ЗВП је у процесу усклађивања са Законом о јавном бележничтву¹⁰ претрпео највеће промене. Јавни бележници су уведени у наш правни систем да би допринели правној сигурности у домену превентивне правне заштите и да би се смањило настајање потенцијалних спорова и парница а што је у складу са Препоруком Савета министра Европе.¹¹

Допуне ЗВП у односу на Закон о јавним бележницима

ЗВП је усклађен са одредбама ЗЈБ јер је било неопходно да буде нормативно уређена повереничка функција јавних бележника,¹² као и да се предвиде овлашћења која јавни бележници имају у пренетим и повереним ванпарничним поступцима. Сматрамо да су непотребно унете процесне одредбе из ЗЈБ у ЗВП које се односе на поступак састављања исправа, које су на тај начин изгубиле место у матичном закону. Сматрамо, исто тако, да је требало да ове одредбе остану у ЗЈБ, као што је то случај у упоредном праву, а да се одредбама процесног закона само регулише повереничка функција јавног бележника у ванпарничном поступку. Допунама ЗВП предвиђено је изричито да суд може јавном бележнику да повери спровођење покренутог оставинског поступка, састављање смртговнице, попис и процену заоставштине и радње достављања, а да је законом овлашћен да у одређеним ситуацијама изриче и мере обезбеђења. ЗВП је задржао надлежност суда у спровођењу оставинског поступка јер се овај поступак покреће по службеној дужности. Поред тога, суд је задржао искључиву надлежност у поступку расправљања заоставштине када је за наслеђивање меродавно право стране државе. Поред тога, новелама ЗВП значајно су измењене одредбе о сведоцима у односу на основни, матични закон који се односи на јавно бележничтво. Направљена је разлика између сведока идентитета и сведока који сведоче о правно релевантним чињеницама и ситуацијама, и сведоцима аката јер ЗЈБ није направио појмовну разлику већ их је назвао сведоцима. Новелирани ЗВП познаје сведоке идентитета, позване сведоке и сведоке аката. Ова разлика је значајна на практичном плану. Према ЗЈБ и за сведоке идентитета важило је правило да не могу да буду у блиском

¹⁰ Закон о јавном бележничтву, „Службени гласник РС“, бр. 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 – др. закон, 93/14 – др. закон и 121/14, 6/2015, у даљем тексту: ЗЈБ.

¹¹ Препорука Савета министра Европе бр. 12 усвојена 16. септембра 1986.

¹² Милена Трговчевић Прокић, *Овлашћење јавног бележника и организација бележничтва*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 277-282.

односу са јавним бележником, нити да стичу неко право на основу правног посла пред јавним бележником, нити да раде код јавног бележника. Међутим, сведок идентитета потврђује само идентитет странке и пожељно је да странку познаје, јер не учествује у самом поступку састављања исправе.¹³ Новелирани ЗВП захтева за сведоке идентитета да буду пунолетна лица која јавном бележнику може да пружи податке о идентитету учесника, те ово ново решење, у пракси већ показује боље учинке.

Допуне ЗВП у односу на статусне и породичне посебне поступке

Приликом измена одредаба ЗВП водило се рачуна о Препорукама Комитета министра Савета Европе¹⁴ и усклађивању са одредбама Породичног закона, па су извршене измене у поступку за лишење пословне способности и поступку за продужење родитељског права. Пошто је пословна способност право које је предвиђено и гарантовано Уставом, а уставна права се не могу ограничити, новелама ЗВП је предвиђено да се у овом посебном поступку изриче мера лишења пословне способности. Поред тога, уређен је и поступак за враћање пословне способности. Према одредбама ЗВП, поред суда који овај поступак покрене по службеној дужности, овлашћени субјекти за покретање овог поступка су орган старатељства, супружници, ванбрачни партнери, деца, родитељи лица које треба лишити пословне способности. Сматрамо да је приликом измена ЗВП требало предвидети да и јавни тужилац може да покрене овај поступак.¹⁵ У упоредном праву, дато је овлашћење јавном тужиоцу да покрене овај поступак у Републици Српској и Федерацији Босне и Херцеговине¹⁶. Проширењем овлашћеног круга предлагача, додатно се осигурава заштита имовинских и личних права лица која нису способна да се самостално старају о сопственим правима и интересима.

¹³ Милена Трговчевић Прокић, „Новине у закону о ванпарничном поступку“, *Правни живот*, бр. 7/8, 2013, стр. 67.

¹⁴ Препорука Комитета министра Савета Европе бр. Р (99) 4 о пунолетним особама и пословној способности, која се у Начелу 5. став 1. позива на спровођење „правичног и ефикасног поступка путем кога се установљава мера заштите пунолетне особе умањених способности“.

¹⁵ Препорука Комитета министара Савета Европе бр. Р (99) 4 о пунолетним особама и пословној способности од у Начелу 5. ставу 1. позива на спровођење „правичног и ефикасног поступка путем кога се установљава мера заштите пунолетне особе умањених способности“. Правичност у овом контексту укључује и законску одредбу којом се јасно одређује круг лица која могу поднети предлог за покретање поступка.

¹⁶ Члан 29. ЗВП Р Српске, члан 30. ЗВП ФБиХ.

Временско ограничење

Ново законско решење у ЗВП представља одредба која предвиђа дужност суда да у одлуци суда о лишењу пословне способности одреди и временско трајање изречене мере. Осим тога, предвиђена је и дужност органа старатељства да проверава да ли и даље постоје разлози за трајање изречене меру ограничења пословне способности с обзиром на околност да је могућно да се током времена мењају разлози који су изазвали изрицање ове мере.

Временско трајање мере прописано је и у поступку за продужење родитељског права у коме се сходно примењују правила поступка за лишење пословне способности. Изречена мера продужења родитељског права пунолетном лицу нема трајни карактер.

Увођење периодичног преиспитивања судске одлуке је у сагласности са Препоруком Комитета министра Савета Европе бр. Р (99) 4 Принцип 14. која предвиђа „да ограничење пословне способности треба да буде временски ограничено, уз периодично преиспитивање“. Рок за изречену меру не може бити дужи од три године. По протеку овог рока преиспитује се да ли постоје услови за евентуално враћање пословне способности или за даље продужење или промену изречене мере. Ово законско решење доприноси бољој заштити интереса ових лица као и контролу рада органа старатељства. Осим тога, оно је и у складу са одредбама Породичног закона.¹⁷ У овом поступку постоје временске границе правноснажности с обзиром на могућност да се због промењених околности поново одлучује о истом питању о коме постоји правноснажно решење. Статус једног физичког лица је подложен променама током времена и због тога је могућно да се у истој правној ствари друкчије одлучи после извесног времена. У случају да се ментално стање здравља лица лишеног пословне способности поправило и променило, суд ће по службеној дужности, или на предлог законом одређених лица, донети ново решење и пре истека предвиђеног временског рока за преиспитивање менталног стања здравља лица коме је изречена мера лишења пословне способности. У новом решењу суд може променити меру лишења пословне способности зависно од резултата поступка, с тим да је дужан да у решењу о мери делимичног лишења пословне способности увек одреди прецизно и круг правних послова које лице делимично лишено пословне способности може да предузима зависно од његовог здравственог и менталног стања. Временско ограничење мере важи и за поступке који су окончани пре ступања ЗВП на снагу. Одређено је да је суд дужан да преиспита одлуку у одређеном року и у поступцима који су правноснажно окончани.¹⁸

¹⁷ Члан 136. ПЗ: „Старатељ је дужан да се стара да се отклоне разлози због којих је пунолетни штићеник лишен пословне способности.“

¹⁸ Члан 40. став 2. ЗВП Србије.

Дужност изјашњавања лица коме се одузима пословна способност

Закон прописује обавезно изјашњавање (*саслушавање*),¹⁹ лица према коме се води поступак за лишење пословне способности што је у сагласности са Препоруком Комитета министара Савете Европе,²⁰ и европским правним стандардима које предвиђа Конвенција о заштити људских права. Лице о чијем се праву одлучује има право да се изјасни о свим чињеницама и доказима што је и основно правило парничног поступка који се супсидијарно примењује у ванпарничном поступку. С друге стране, суд се ослобађа одговорности услед процесних пропуста и прикривених мотива за покретање овог поступка, што се неретко јавља у пракси, кад се ови поступци фактички воде ради приступа имовини лица за које захтевају одузимање пословне способности. Ова лица имају права на бесплатно заступање.²¹ Суд може да оцени да ли може уопште успоставити контакт са лицем према коме се поступак води, кад изузетно може да изостане његово изјашњавање, с тим што је суд дужан да то на несумљив начин утврди и образложи, али у сваком случају мора да одреди вештачење преко комисије лекара неуропсихијатара који у свом налазу морају навести да ли лице које се вештачи јесте оријентисано у простору и времену и према трећим лицима и да ли може да штити своја права и интересе. Сва лица у поступку могу да приговоре налазу вештака, укључујући и лице за које се лишава пословне способности. Ако суд на основу налаза и мишљења комисије вештака-лекара утврди да лице треба делимично лишити пословне способности, тада ће у одлуци навести које радње то лице може да обавља у оквиру своје пословне способности.

¹⁹ Гордана Станковић, Милена Трговчевић Прокић, *Коментар Закона о ванпарничном поступку*, 2016, op.cit., стр. 266. За разлику од изјашњавања, саслушање лица према коме се поступак води представља једно од доказних средстава којима се утврђују правно релевантне чињенице. Дужност суда да лично саслуша лице према коме се поступак води, у суду или у здравственој установи, представља непосредно извођење доказа.

²⁰ Препорука Комитета министара Савете Европе бр. Р (99) 4 о пунолетним особама и пословној способности у Начелу 13. прописује да пунолетна особа мора бити обавештена о томе да се води поступак о њеној пословној способности, наводећи да обавештење треба да буде формулисано на језику који пунолетна особа разуме, или на други начин, и да „пунолетна особа има право да буде саслушана лично током било ког поступка који може утицати на њену пословну способност.“

²¹ У Начелу 1 (6) Резолуције УН 46/119 о заштити особа са менталним сметњама и побољшању менталног здравља, од 17. децембра 1991. године каже се да „особа о чијој се пословној способности расправља има право на адвоката. Уколико таква особа не успе сама себи да обезбеди адвоката, он ће јој бити додељен без накнаде, у случају да она нема довољно средстава да га сама себи обезбеди“.

Одређивање круга послова

ЗВП пре новелирања није предвиђао дужност суда да одреди круг правних послова које делимично пословно способно лице може да предузима у оквиру своје пословне способности већ само могућност да суд у решењу о делимичном лишењу пословне способности одреди круг послова које лице против кога се поступак води може да обавља, мада се у пракси судова искристалисао став да суд у својој одлуци одређује круг послова ових лица, а што је у складу са одредбама Породичног закона.²² Новелираним ЗВП прописана је дужност суда да одреди круг послова које ово лице може обављати. Многобројни су разлози због којих је потребно да суд у решењу о делимичном одузимању пословне способности прецизно одреди послове које ово лице може обављати. Одређивањем круга послова у решењу, појачава се правна сигурност у правном промету, на пример, сва трећа лица могу бити сигурна да ли је могуће закључити уговоре са овим лицем. Осим тога, лице коме је делимично одузета пословна способност мора поуздано знати које правне послове може предузети, да ли се може запослити, склопити брак, признати очинство,²³ саставити завештање или предузимати друге послове.²⁴

Хитност у поступању

Статусни и породични посебни ванпарнични поступци су хитни јер се ради о лицима која су под посебном заштитом државе, па је предвиђено да другостепени суд по жалби на решење, одлучи у року од осам дана од дана када му је жалба достављена.

Задржавање лица у здравственој установи

У току поступка за одузимање пословне способности суд може одлучити о смештању и задржавању лица са озбиљним сметња менталног здравља у здравственој установи. Иако се ради о привременом ограничавању слободе кретања, сматра се да је такво ограничење допуштено јер је одређено судском одлуком у интересу овог лица. У том смислу постоје и одлуке Европског суда за људска права. Новелама ЗВП измењен је и знатно скраћен рок у коме суд може да одреди да лице буде привремено смештено ради лечења у

²² Члан 143. став 3. ПЗ.

²³ Члан 46. ПЗ предвиђа: „Очинство може да призна мушкарац који је навршио 16. годину живота и који је способан за расуђивање“;

²⁴ Милена Трговчевић Прокић, Милан Почуча, Небојша Шаркић, Медицинско вештачење, *Војносанитетски преглед*, 2017, Интернет: <http://doiserbia.nb.rs/issue.aspx?issueid=2805&AspxAutoDetectCookieSupport=1>

здравственој установи и тај рок сада, уместо три месеца, износи тридесет дана. Жалба на решење о задржавању лица задржава извршење пошто се ради о ограничењу слободе кретања лица према коме се поступак води.

4) НОВЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Упоредна права из окружења, односно бивше републике СФРЈ, Црна Гора, Република Српска²⁵ и Босна и Херцеговина, донеле су нове ванпарничне законе, чији основ има некадашњи савезни Закон о ванпарничном поступку (1982), с тим што су га термилошки ускладиле, а реформа ванпарничног поступка односи се, пре свега, на усклађивање са законима о јавним бележницима.²⁶ Хрватска још није донела Закон о ванпарничном поступку већ се примењују правна правила Закона о ванпарничном поступку Краљевине Југославије из 1934. године, али и низ закона примарно материјалноправног карактера који садрже процесне одредбе, као на пример, Обитељски закон, Закон о о насљеђивању и други закони.²⁷ Права бивших југословенских република прихватиле су европске стандарде када су у питању статусни ванпарнични поступци. Прописана је хитност у поступању. Лице против кога се води поступак за лишење пословне способности обавезно се изјашњава²⁸ на рочишту, осим ако ово лице, по оцини суда, није у стању да схвати значај и правне последице учешћа у поступку.²⁹ Ово законско решење треба да спречи да суд само на основу медицинске документације одлучи о лишењу пословне способности, јер његова одлука о лишењу има велике последице на основна права и слободе лица према коме се поступак води. Предвиђено је да ово лице може изјавити жалбу на

²⁵ Закон о ванпарничном поступку „Службени гласник Републике Српске“, бр. 58/03, 85/03, 74/05, у даљем тексту: ЗВП Р Српске.

²⁶ Закон о ванпарничном поступку „Службене новине Ф БиХ“, бр. 2/98, 39/04, у даљем тексту: ЗВП ФБиХ; Закон о ванпарничном поступку „Службени лист РЦГ“, бр. 27/2006, у даљем тексту: ЗВП Црне Горе.

²⁷ Обитељски закон „Народне новине“, бр. 116/03, 17/04, 136/04, Закон о заштити особа с душевним сметњама „Народне новине“, бр. 111/97, 27/98-испр., 128/99, 79/02, Закон о насљеђивању *Народне новине*, бр. 48/03, 163/03, Закон о проглашењу несталих особа умрлима и доказивању смрти *Народне новине* бр. 10/74, 53/91, Закон о власништву и другим стварним правима *Народне новине*, бр. 91/96, 73/00, 114/01, Закон о извлаштењу „Народне новине“ бр. 9/94, 35/94, 112/00, 114/01 и други закони.

²⁸ За разлику од изјашњавања, саслушање лица према коме се поступак води представља једно од доказних средстава којима се утврђују правно релевантне чињенице. Дужност суда да лично саслуша лице према коме се поступак води, у суду или у здравственој установи, представља непосредно извођење доказа.

²⁹ Члан 326. Обитељског закона Хрватске, 34. ЗВП Црне Горе, члан 33. ЗВП Р Српске, 34. ЗВП ФБиХ.

решење суда без обзира на своје здравствено стање.³⁰ Хрватска је отишла корак даље па је прописала да суд може изрећи само меру делимичног лишења пословне способности јер је укинут институт потпуног лишења пословне способности. У Хрватској враћање пословне способности може се захтевати након донесеног решења о делимичном лишењу пословне способности у року који не може бити дужи од годину дана.³¹ Црна Гора, Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине нису прописале да суд поново преиспитује одлуку о лишењу пословне способности полазећи од тога да лице лишено пословне способности може захтевати враћање пословне способности.

Црна Гора и Хрватска прописују да ментално оболело лице може привремено бити присилно смештено у здравствену установу најдуже 30 дана, а трајање продуженог смештаја може се периодично продужавати.³² Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине прописале су да присилно задржавање оболелог лица не може бити дуже од годину дана. У Аустрији је најзначајнији разлог за реформу била управо непрегледност законских прописа који се односе на ванпарнично процесно право и потреба за разумним роком суђења, а што је и прокломовано одредбом чланом 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.³³ Аустријски законодавац је одредио правне последице прекорачења рока у којем се странка требала изјаснити о садржају предлога друге странке, или изостанка странке са саслушања, или рочишта одређеног у сврху изјашњавања странке.³⁴ На овај начин се реализује у потпуности начело концентрације и омогућава брже спровођење поступка. Исто предвиђа немачки закон. Ако се противник предлагача није изјаснио о наводима из предлога предлагача и уколико не уложи приговор на предлог, те ако се на основу предлога донесе одлука, неактивност странке не може се тумачити као сагласност с таквом одлуком, јер она није изгубила могућност подношења жалбе. Наиме, изостанак приговора нема ослобађајуће деловање у погледу осталих доказа, јер признање само за себе не представља забрану прихватања других доказа.³⁵ Такође је

³⁰ 39.ЗВП Црне Горе, члан 41. ЗВП Р Српске, 42. ЗВП ФБиХ.

³¹ Члан 331. ОЗ Хрватске.

³² Члан 33. Закона о дужевним сметњама Хрватске.

³³ *AußStrG* ступио на снагу 1.1. 2005, у даљем тексту: Аустријски закон-А3; Члан 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода од 4. новембра 1950. предвиђа да свако има право да законом установљени независни и непристрани суд правично и у разумном року одлучи о његовим правима.

³⁴ Члан 17. А3, док је ранији закон ову могућност предвиђао за поступак у вези са старатељством.

³⁵ Hans Langer, *Außerstreitgesetz* 2003, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien, Graz, p. 70. Изостанак приговора може само у недостатку конкретнео размишљања значити да нема

новим процесним законом уређено истражно начело јер су странке дужне изнети све њима познате и за одлуку суда релевантне чињенице и доказе, и дати одговор на сва питања суда у вези с тиме.³⁶ Истражно начело је ублажено захтевом да странке морају да сарађују и суд је дужан да их саслуша, нарочито када је то потребно за остварење права странке.³⁷ Аустријски законодавац поред прекида поступка уводи и мировање поступка.³⁸ Искључена је могућност мировања поступка у поступцима који се покрећу по службеној дужности и када је у питању једностраначки поступак. Поступак се може наставити тек истеком рока од три месеца. Међутим, он се након мировања не може наставити по службеној дужности. Наставак поступка могућ је и пре истека рока од три месеца и то у случају ако би јавни интерес или интереси странке, чија је заштита сврха поступка, могли бити угрожени. Ако је мировање поступка већ било одређено по службеној дужности, поновно мировање поступка може се допустити само уз одобрење суда.³⁹ Аустријски законодавац је упућивање на парнични поступак свео на минимум јер не постоји дужност већ само могућност суда да упути странке на парницу, односно прекине поступак. У ситуацији када постоји сагласност свих странака да се спорне чињенице разјасне тада није потребно упућивати странке на парнични поступак, већ их је потребно решити у ванпарничном поступку. Немачки законодавац познаје класично решење, а то је могућност суда да поступак прекине због важних разлога ако треба одлучити о постојању или непостојању неког правног односа у неком другом поступку или пред управним органом. У домаћем праву реализацији принципа ефикасности и хитности у ванпарничном поступку треба да допринесе и примена Закона о заштити права на суђење у разумном року, који предвиђа посебан ванпарнични поступак који садржи посебне инструменте који треба да обезбеде ефикасно и ефективно поступање суда.⁴⁰ Правично суђење и

повода за даљи избор доказа. Тиме није повређено ни истражно начело, ни начело саслушања странака, напротив прописујући одређене правне последице изостанка странке у одређеним активностима допринело се убрзању поступка и спречило његово одуговлачење.

³⁶ Члан 16. став 2. АЗ.

³⁷ Милена Трговчевић Прокић, „Поступак ради утврђивања времена и места рођења и потреба за реформисањем ванпарничног процесног права *Правни живот*, 2015, бр. 3/4, 2015, стр. 48.

³⁸ Члан 25, 26, 27. АЗ; Члан 28. Аустријски закон. У домаћем праву искључен је институт мировања поступка. Наше право, као и права бивших југословенских република, познају институт фикцију повлачења предлога.

³⁹ Члан 28. став 5. АЗ.

⁴⁰ Србија је ратификовала Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода 3. марта 2004. године. У циљу регулисања заштите права на суђење у разумном року и проналажења ефикасног решења које би смањило број обраћања Уставном суду и

пружање адекватне судске заштите као фундаментално право загарантовано је Уставом Републике Србије.⁴¹ Права бивших југословенских република имају посебне законе о заштити права на суђење у разумном року, као на пример, Словенија и Црна Гора,⁴² док су Хрватска и Македонија овај поступак инкорпорисале у законе о судовима.⁴³

5) ИЗВОРИ

AußStrG od 1.1. 2005-Аустријски закон

Langer, Hans, Außerstreitgesetz 2003, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien, Graz, p. 70.

Stalev, Živko, „Non Contentious Proceeding and their Development”, VII svetski kongres za procesno pravo, Würtzburg, 1983, str. 3.

Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода од 4. новембра 1950.

Закон о ванпарничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 25/82 и 48/88 и “*Сл. гласник РС*, бр. 46/95 – др. закон, 18/2005 – др. закон, 85/2012, 45/2013 – др. закон, 55/2014 и 6/2015.

Закон о ванпарничном поступку *Службени гласник РС*, бр. 25/82 и 48/88 и “*Сл. гласник РС*, бр. 46/95 – др. закон, 18/2005 – др. закон, 85/2012, 45/2013 – др. закон, 55/2014 и 6/2015.

Суду за заштиту људских права у Стразбуру, донете је, на националном нивоу, измене Закона о уређењу судова које су предвиделе право грађана да поднесу предлог са захтевом за заштиту права на суђење у разумном року непосредно вишем суду уколико сматрају да им судски поступак предуго траје. Одредбе Закона о уређењу судова које се тичу заштите права на суђење у разумном року су престале да важе ступањем на снагу Закон о заштити права на суђење у разумном року “*Службени гласнику РС*”, бр. 40/2015. Уставни суд је и даље надлежан за одлучивање о праву на суђење у разумном року када су у питању правноснажно окончани поступци. У ванпарничном поступку не постоји мировање поступка, изостанак странке са рочишта не спречава развијање поступка, за поједине поступке предвиђен је кратак рок у коме треба да се спроведе и оконча поступак, предвиђени су кратки рокови за одлучивање по жалби итд. У статусним ванпарничним поступцима из разлога хитности не може да дође до прекида поступка.

⁴¹ Одредба члана 32. Устав „*Службени гласник РС*” бр. 98/2006. Србија је прво усвојила уставну жалбу као правни лек за заштиту права на суђење у разумном року по окончању поступка и обраћање Европском суду за људска права у Стразбуру. Странке нису имале право да пред домаћим државним органом остваре своја права. Уставна жалба није била делотворна због прекомерне дужине суђења.

⁴² Закон о заштити права на суђење у разумном року „*Службени лист ЦГ*“ бр. 11/2007.

⁴³ Закон о судовима, „*Народне новине*“, бр. 28/13, 33/15 и 82/15.

- Закон о ванпарничном поступку *Службене новине ФБиХ* бр. 2/98, 39/04.
- Закон о ванпарничном поступку *Службене новине ФБиХ* бр. 2/98, 39/04.
- Закон о ванпарничном поступку *Службени гласник РСрпске* бр. 25/82 и 48/88,46/95,18/2005, 85/2012.
- Закон о ванпарничном поступку *Службени гласник РСрпске*, бр. 25/82 и 48/88,46/95,18/2005, 85/2012.
- Закон о ванпарничном поступку, *Службени лист РЦГ*, бр. 27/2006.
- Закон о власништву и другим стварним правима Хрватске, „*Народне новине*“, бр. 91/96, 73/00,114/01.
- Закон о заштити права на суђење у разумном року, *Службени гласнику РС* бр. 40/2015.
- Закон о заштити права на суђење у разумном року, *Службени лист ЦГ*,бр. 11/2007.
- Закон о извлаштењу *Народне новине* бр. 9/94., 35/94., 112/00.
- Закон о јавном бележничтву, *Службени гласник РС*, бр. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014, 93/2014, 121/2014,6/2015.
- Закон о наслеђивању, *Народне новине*, бр. 48/03, 163/03.
- Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004, 72/2011, 49/74/2013, 55/2014.
- Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004, 72/2011, 49/74/2013, 55/2014.
- Закон о проглашењу несталих особа умрлима и доказивању смрти, *Народне новине*, бр. 10/74, 53/91.
- Закон о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 58/2009,104/2009, 101/2010, 8/2012, 121/2012, 124/2012,101/2013.
- Закон о судовима Хрватске, *Народне новине*, бр.28/13, 33/15 и 82/15.
- Закон о судском ванпарничком поступку Краљевине Југославије, *Службене новине КЈ*, бр. 178/1934.
- Закон о наслеђивању,*Службени гласник РС*, бр. 46/95.
- Обитељски закон, Закон о заштити особа с душевним сметњама, *Народне новине*, бр. 111/97, 27/98,128/99, 79/02.
- Познић, Боривоје, *Грађанско процесно право*, Савремена администрација, Београд, 1991.
- Познић, Боривоје, Ракић Водинелић, Весна, *Грађанско процесно право*, Савремена администрација, Београд, 2010.
- Породични закон, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005,72/2011,6/2015.

- Препорука Комитета министра Савета Европе бр. Р (99) 4 о пунолетним особама и пословној способности.
- Препорука Савета министра Европе бр.12 усвојена 16. септембра 1986.
- Резолуције УН 46/119 о заштити особа са менталним сметњама и побољшању менталног здравља, од 17. децембра 1991. године.
- Станковић, Гордана, Трговчевић Прокић, Милена, *Коментар Закона о ванпарничном поступку*, Службени гласник, 2016, стр.25.
- Станковић, Гордана, *Грађанско процесно право*, прва свеска, *Парнично процесно право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2013.
- Станковић, Гордана, Мандић, Љубица, *Ванпарнично процесно право*, Графичко предузеће „Свен“ – Ниш, Косовска Митровица, 2013.
- Трговчевић Прокић, Милена „Новине у закону о ванпарничном поступку“, *Правни живот*, бр.7/8, 2013.
- Трговчевић Прокић, Милена „Поступак ради утврђивања времена и места рођења и потреба за реформисањем ванпарничног процесног права“, *Правни живот*, 2015, бр. 3/4, 2015.
- Трговчевић Прокић, Милена, *Овлашћење јавног бележника и организација бележничтва*, Службени гласник, Београд, 2012.
- Трговчевић Прокић, Милена, Почуча, Милан, Шаркић, Небојша, „Медицинско вештачење“, *Medical expertise in non-contious procedings, Војносанитетски преглед*, 2017. Интернет: <http://doiserbia.nb.rs/issue.aspx?issueid=2805&AspxAutoDetectCookie>

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Поред ових допуна ЗВП које су биле неопходне, предстоји озбиљна и веома темељна реформа ванпарничног поступка. Потребно је да се темељно реформишу општа правила ванпарничне процедуре и да се целовито, у једном законском тексту уреди сви посебни ванпарнични поступци. Осим тога, потребно је да се преиспита која правила парничног поступка, која се сходно примењују, могу да се и даље примењују у ванпарничном поступку с обзиром да се ради о различитим методама правне заштите и да су они засновани на различитим правним принципима. Ово је посебно неопходно после извршене реформе парничног поступка који се више не заснива на традиционалним процесним начелима, или се заснива на модификованим процесним начелима као изразу афирмације идеје о приватној аутономији на плану изношења и прикупљања чињеничног материјала, смањивању улоге судије не само у извиђању и доказивању, већ и његове одговорности за материјално коректну одлуку, као и изразу незаинтересованости државе за правилну примену права и очување објективног правног поретка, што није случај са ванпарничним

поступком. Поједини институти парничног поступка, без обзира на њихову сходну примену, нису примењиви у ванпарничном поступку, а с друге стране различита сходна примена изазива правну несигурност која је евидентна због организације самог ванпарничног поступка. Сматрамо да будућа решења у домену ванпарничне процедуре у Републици Србији треба да буде заснована на новим принципима, специфичним за ванпарнични поступак у развијеним правним системима, који ће грађанима олакшати приступ судовима и осигурати квалитетну и транспарентну правну заштиту у складу са свим европским правним стандардима.

УДК: 338.2(4-672EU:497.11)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 61-62, стр. 172–190
Изворни научни рад

НОРМАТИВНИ ОКВИР ПЛАНИРАЊА ЕКОНОМСКИХ ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И УТИЦАЈ НА СРБИЈУ

др Татјана ЈОВАНИЋ, LL.M.¹

Abstract: The recent economic crisis has significantly challenged and subsequently changed the framework of European Economic Governance, which became more complicated. This created additional challenges for the EU accession candidates in the economic policy dialogue based on Economic Reform Programmes, while on the other side the accession negotiations on Chapter 17 have given more importance to meeting the Copenhagen economic criteria, more than it was the case in previous enlargements. The purpose of this article is to briefly present the normative framework of economic policies planning in the EU, through several main reform packages, and to describe the “European Semester” as a process of ex-ante coordination and surveillance of economic planning. The EU’s economic governance framework revolves around the European semester, its economic policy coordination system, while for the accession candidates a specific “Semester Light” has been in force and currently shapes the planning of economic policies in Western Balkan states. The Government’s Economic Reform Programme is currently the most prominent and tracked document on economic reform; however, it is not the only one of its kind. This clearly explains how economic conditionality, as accession criteria, shapes the policy reform.

Key words: economic planning, economic policy, economic reforms, accession negotiations

¹ Правни факултет Универзитета у Београду. Е-маил: tanja@ius.bg.ac.rs. Рад је реализован у оквиру стратешког научног пројекта „Идентитетски преображај Србије“ на Правном факултету Универзитета у Београду у току 2017. године.

1) УВОД

Финансијска криза из 2007. године, настала као последица комплексности глобалног финансијског система и међуповезаности националних привреда, нагласила је важност финансијске стабилности, и шире посматрано макроекономске стабилности, као глобалног добра од општег интереса, које захтева акцију на супранационалном нивоу.² Од 2010. године, усклађивање финансијских система и координација националних економских политика постају нови циљеви економског управљања у Европској унији. Заједничка монетарна политика, која има свој основ у примарном праву ЕУ, показала се као недовољна, те је стога фокус преусмерен на буџетску и макроекономску политику, у оквиру ограничења постављених оснивачким актима. Нормативни оквир економског управљања у ЕУ изграђивао се у фазама. Последња фаза је у фокусу имала буџетске неравнотеже и јачање координације у осмишљавању, координацији и спровођењу компонената економске политике. Поред увођења нових инструмената надзора, реформски пакети прописа, о којима ће бити речи, подразумевају и изградњу доброг економског управљања, као важне компоненте привредног развоја.³ Неки аутори дефинишу европско економско управљање као систем мултилатералног преговарања с циљем да се координирају националне политике које могу имати негативне екстерне ефекте на слободну конкуренцију.⁴ Економско управљање у ЕУ подразумева систем институција и процедура установљених ради постизања циљева Уније у економској сфери, координацијом економских политика у циљу јачања привредног и друштвеног напретка ЕУ. Економски развој позитивно утиче на транзицију свих институција у друштвима у транзицији. Међутим, могло би се рећи да је утицај институција ЕУ више контролна варијабла, него главна детерминанта институционалне промене.⁵ Заправо, потенцијално чланство, односно условљена могућност приступања, представљала је не само подстицај унапређењу институција и политичкој демократизацији у новим земљама чланицама ЕУ из источног блока, већ и облик смањења трошкова институционалних реформи.⁶ Такозвана „трансформативна

² Joseph Stiglitz, „Global public goods and global finance: does global governance ensure that the global public interest is served?“, J.-P. Touffut (ed.) *Advancing Public Goods*, Edward Elgar, Paris 2006, p. 149.

³ World Bank, *Governance and Development*, Washington, D.C. 1992.

⁴ Arne Heise, „European economic governance: what is it, where are we and where do we go?“, *International Journal of Public Policy* 3(1/2)/2008, pp. 1-19.

⁵ Maria Di Tommaso, Martin Raiser, Melvin Weeks, „Home Grown or Imported? Initial Conditions, External Anchors, and the Determinants of Institutional Reform in the Transition Economies“, *Economic Journal*, Vol. 117, 2007, pp. 858-881.

⁶ Lucan A. Way, Steven Levitsky, „Linkage, Leverage, and the Post-Communist Divide“, *East European Politics and Societies*, 21 (1), 2007, p. 48-66.

моћ ЕУ најјача је приликом отварања преговора о приступању.⁷ У том контексту требало би сагледати како приступни преговори утичу на преображај економске политике у Србији. Управо је јачање економског управљања један од три основна стуба, поред владавине права и реформе јавне управе.⁸

2) СВРХА НОВОГ НОРМАТИВНОГ ОКВИРА И УВОЂЕЊА ТЗВ. „ЕВРОПСКОГ СЕМЕСТРА“

Као што је наглашено, нормативни оквир усклађивања економских политика у ЕУ константно еволуира. Његова два основна стуба су инструменти контроле буџетских дефицита и инструменти координације социјално-економске политике. Институције Европске уније све више се ослањају на тзв. „меке надлежности и меко право“ и стварањем нових механизма координације настоје да надоместе непостојање изричитог мандата Уније у области фискалне политике.⁹ Ван оквира монетарне политике и Евроzone, централизација националних економских политика формално није могућа, па се стога економско управљање своди на координацију политика земаља чланица. Метод отворене координације и међудржавне сарадње консултативне природе, као један од основних метода управљања у Европској унији, веома је присутан у домену економске и социјалне политике. Међутим, последње фазе развоја нормативног оквира економског управљања у ЕУ, као одговор на чињеницу да функционисање монетарне уније не може да реши проблеме националних буџетских политика, јасно указује на тенденцију ка стварању фискалне уније. Будући да је фискална политика још увек у националном домену, сврха новог нормативног оквира координације економских политика огледа се управо у изградњи механизма координације, којима институције ЕУ прате и настоје да утичу на фискалне компетенције земаља чланица и усклађивање фискалних политика. При томе се као основни разлог за ову меку централизацију макроекономских политика наводи потреба за очувањем финансијске стабилности. Кроз призму шире посматране економске стабилности, институције Европске уније кроз процес тзв. Европског

⁷ Tim Haughton, “When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe”, *Political Studies Review*, 5(2) 2007, pp. 233–246.

⁸ Mojmir Mrak, European Economic Governance and Implications for EU Candidate Countries, у: J. Tabaković, M. Mrak (eds.), *Economic Governance in and the EU Accession process: What Role of Central Banks*. Conference Proceedings, Belgrade, 27 and 28 May, 2015, pp. 40-46.

⁹ Sonja Bekker, Ivana Palinkas, “The Impact of the Financial Crisis on EU Economic Governance: A Struggle between Hard and Soft Law and Expansion of the EU Competences?”, *Tilburg Law Review* 17/2012, pp. 359–365.

семестра, о којем ће бити речи, добијају све веће надлежности.¹⁰ С друге стране, нови систем мултилатералног надзора који је успостављен у ЕУ ступањем на снагу прописа који ће бити кратко представљени, као и процедура у оквиру циклуса Европског семестра, у великој мери кореспондира надзорном механизму Међународног монетарног фонда, нарочито у домену програма структурног прилагођавања.¹¹ Као резултат фискалне недисциплине Европска централна банка уводи тзв. нестандартне мере монетарне политике, док се низом правних аката донетих почев од 2011. и Споразумом о стабилности, координацији и управљању у Економској и монетарној унији уведе нова ограничења, као што су правила о уравнотеженом буџету и санкције за државе чланице које нарушавају фискалну дисциплину.¹² Већи број инструмената контроле и усклађивања националних политика, са својим појединачним процедурама и санкцијама, од којих се неки преклапају, не подиже ефикасност система надзора. Примера ради, у области буџетске политике, Пакт о стабилности и расту ставља превелики акценат на аутоматску примену правила у области дефицита и јавног дуга, а довољно не посвећује пажњу дискреционим овлашћењима на националним нивоу. Посебно се истиче да би институције ЕУ требало да обрате више пажње на третман мањих земаља чланица.¹³ Чини се да се политика запошљавања, фискална, или социјална политика, доживљавају као подршка структурним реформама. Иако је монетарна политика највише заокружена, координација макро-економских политика свакако има битан утицај на финансијску и монетарну стабилност, као и политика запошљавања, фискална политика и регулација, и надзор над финансијским системом.¹⁴ С друге стране, било је потребно ојачати *ex-ante* координацију надзора над буџетском дисциплином и над изразом и применом програма стабилности и конвергенције у случајевима прекомерног дефицита, а с друге стране и макроекономске стабилности и структурне реформе (национални реформски програми). Због тога је настао оквир тзв. Европског семестра, као мера за повећање раста и достизање циљева Стратегије 2020. У оквиру Европског семестра земље чланице подносе програме стабилности

¹⁰ Dariusz Adamski, "Economic Policy Coordination as a Game Involving Economic Stability and National Sovereignty", *European Law Journal* 22(2)/2016, pp. 180-203.

¹¹ Manuella Moschella, "Monitoring Macroeconomic Imbalances: Is EU Surveillance More Effective than IMF Surveillance?", *Journal of Common Market Studies* 52(6)/2014, pp. 1273-1289; Scot Greer, "Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality debates", *Global Social Policy* 14(1)/2014, pp. 51-71.

¹² Срђан Голубовић, „Фискални аспекти Европске монетарне интеграције“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 2014/66, стр. 181-196.

¹³ Alexandre de Stree, *La nouvelle gouvernance économique européenne*. Description et critique, Centre d'Etudes Politiques, Economiques et Sociales, Bruxelles, 2012, p. 48.

¹⁴ Alexandre de Stree, p. 50-51.

(земље Еврозоне) или конвергенције (остале земље), као трогодишње планове и наводе мере које ће предузети како би повећали запосленост и раст, спречили или ублажили макроекономске неравнотеже, као и конкретне планове у циљу постизања усаглашености са препорукама специфичним за сваку појединачну чланицу и фискалним правилима. Садржина ових докумената нормирана је Упутством о формату и садржају из 2012.¹⁵ Европски семестар отпочиње у јесен, када Европска комисија представља Годишњи приказ раста, наводећи при томе и приоритете ЕУ за предстојећу годину у домену економске, буџетске и политике запошљавања, као и реформе неопходне да би се постигао привредни раст и повећала запосленост.¹⁶ Комисија такође објављује Извештај о механизму опреза, у којем су идентификоване земље са потенцијалним макроекономским неуравнотеженостима.¹⁷ На пролеће земље чланице подносе своје програме стабилности или конвергенције, као и предлоге националних реформских програма, односно програме структурних реформи. Након анализе програма стабилности односно конвергенције, Комисија оцењује напредак који су земље чланице постигле у остваривању циљева Стратегије 2020. На основу тих оцена, као и опште оцене макроекономске политике земаља чланица, доносе се препоруке за сваку земљу чланицу, које се потом разматрају у Савету.¹⁸ У јулу месецу, по заузимању коначног става о препорукама, завршава се годишњи циклус Европског семестра.¹⁹ Дакле,

¹⁵ Битни елементи су: навођење средњорочног буџетског оквира и годишњих циљева и пројекција очекиваних кретања односа дуга према БДП; економске претпоставке о расту, запослености, инфлацији и другим битним економским варијаблама; опис и оцену мера економских политика у циљу постизања задатих циљева; анализу како мере основних економских претпоставки утичу на буџетску позицију и јавни дуг. Economic and Financial Committee, *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes*, 3 September 2012; измена 5 July 2016; Интернет: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

¹⁶ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank, *Annual Growth Survey 2016 – Strengthening the recovery and fostering convergence*, COM (2015) 690final.

¹⁷ European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank and the European Economic and Social Committee, *Alert Mechanism Report* (prepared in accordance with Articles 3 and 4 of Regulations (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances), COM(2015) 691 final.

¹⁸ Листа препорука по земљама, Интернет: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

¹⁹ European Commission, European Semester of Policy Coordination, Интернет: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/com_367_european_semester_en.pdf

разматрања фискалне политике, структурних реформи, макроекономских неравнотежа и питања која се односе на финансијску стабилност одвијају се на наднационалном нивоу у току Европског семестра, пре него што владе земаља чланица припреме буџетске планове, односно нацрте закона о буџету, и упуте их националним парламентима у другој половини године, која се назива „Национални семестар“.

3) МЕРЕ ЕУ И НОРМАТИВНИ ОКВИР (ИЗВОРИ) У ОБЛАСТИ КООРДИНАЦИЈЕ ПЛАНИРАЊА ЕКОНОМСКИХ ПОЛИТИКА ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА

У домену примарног права ЕУ, Уговор о функционисању ЕУ економску политику темељи на координацији економских политика на националној основи, унутрашњем тржишту и дефинисању заједничких циљева. Уговором су дефинисана начела отворене тржишне привреде и слободне конкуренције, а активности држава чланица и ЕУ вођене су начелима стабилности цена, стабилних јавних финансија и монетарних услова, као и одрживог платног биланса. Поред Главе VIII Уговора о функционисању ЕУ посвећеног економској и монетарној политици (чл. 119–144), значајно је указати и на чл. 3 Уговора о Европској унији,²⁰ који помиње одрживи развој Европе, засновано на уравнотеженом привредном расту и стабилности цена, и представља основ искључиве надлежности ЕУ у областима: царинска унија, утврђивање правила конкуренције, монетарна политика земаља чланица чија је валута евро, и заједничка трговинска политика. Члан 5 Уговора о функционисању ЕУ (у вези са чл. 119) свакако представља основ за координацију економских политика. Области и облици координације појашњени су у чл. 121 Уговора о функционисању ЕУ, којим се установљава процедура доношења општих смерница економских политика држава чланица и Уније, као и смерница појединим државама чланицама, и даје основ Европском парламенту и Савету да, у складу са актима донетим у редовном законодавном поступку, могу утврђивати детаљна правила за поступак вишестраног надзора. Опште смернице економске политике су само донекле конкретизоване доношењем Лисабонске стратегије 2000. Међутим, то није утицало на јачање фискалне дисциплине. Уз забрану монетарног финансирања (чл. 123), чланом 126 Уговора о функционисању ЕУ предвиђена је процедура у случају прекомерног јавног дефицита и надзорна улога Европске комисије и Савета, сходно Протоколу о поступку у случају прекомерног дефицита. Поглавље пет Главе VIII Уговора о функционисању ЕУ садржи низ прелазних одредби за државе чланице које нису увеле евро као валуту, с циљем јачања координације и надзора над буџетом и спровођењем економских политика.

²⁰ Treaty on European Union (TEU), 1992.

Услови за приступање Европској монетарној унији, успостављени Уговором из Мастрихта 1992. године, познати као критеријуми конвергенције, односе се и на одрживост јавних финансија. У том смислу одређена су фискална правила. Што се тиче осталих извора нормирања координације економске политике у Европској Унији, требало би поменути Пакт о стабилности и расту и његове реформе, односно реформске пакете „шест“, „два“, као и Фискални споразум.²¹ Пакт о стабилности и расту²² је инструмент зближавања националних буџетских политика, без ограничавања фискалног суверенитета земаља чланица, у циљу утицаја на вођење здравих јавних финансија и политички компромис с циљем остварења макроекономске стабилности. Овај документ, и касније реформе, најзначајнији су због увођења поступка усаглашавања фискалних политика, нарочито у случају постојања прекомерних буџетских дефицита, стварања мултилатералног надзора и размене информација међу земљама чланицама. Његова реформа увођењем превентивних правила,²³ корективних правила,²⁴ двома уредбама Савета с циљем јачања надзора над буџетским позицијама²⁵ и процедура које се односе на прекомерне дефиците,²⁶ допринели су већем уважавању индивидуалних карактеристика земаља чланица. Значајно је увођење средњорочних буџетских циљева прилагођених специфичним условима земаља чланица. Један од најважнијих разлога за реформу Пакта 2005. године била је његова уска фокусираност на буџетска питања и фискална правила, те је реформа подразумевала проширење циљева ван оквира инструмената за постизање фискалне дисциплине, пре свега на друге циљеве Стратегије 2020 у домену социјалне политике.²⁷ У циљу поштравања фискалне дисциплине 2011. године

²¹ Текст који следи даље у оквиру овог наслова заснован је на раније објављеном раду аутора и представља његову синтезу: Татјана Јованић, „Реформа Пакта о стабилности и расту и нови правни оквир за координацију економских политика“, у: Вук Радовић (ур.) *Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ* (2016), Правни факултет Универзитета у Београду, 2016.

²² Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 1997.

²³ Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.

²⁴ Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.

²⁵ Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.

²⁶ Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.

²⁷ Sonja Bekker, “The EU’s stricter economic governance: a step towards more binding coordination of social policies?”, *WZB discussion paper SP IV* 2013-501, January 2013, Интернет: <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2013/iv13-501.pdf>

усвојен је реформски пакет познат као „Пакет шест“ (*six pack*), који се састоји од пет уредби и једне директиве који се односе на фискалну политику и макроекономске неравнотеже. Значај реформе огледа се у увођењу санкција за ефикасније спровођење превентивних и корективних мера, а надлежности Европске комисије се у том смислу проширују, док се побољшава надзор над извршењем буџета, буџетског рачуноводства и статистичког извештавања.

*Уредба 1175/2011 којом се мења Уредба 1466/97 о јачању надзора над буџетским позицијама и надзору над координацијом економских политика*²⁸ – подразумева установљавање Европског семестра као процеса координације економске политике и процедуре мултилатералног надзора, одређивање процедуре економског дијалога и увођење принципа независне статистике;

*Уредба 1177/2011 којом се мења Уредба 1467/97 о убрзавању и појашњењу спровођења процедура прекомерног дефицита*²⁹ – даље појашњава процедуру економског дијалога у спровођењу процедура прекомерног дефицита;

*Уредба 1173/2011 о ефективном спровођењу буџетског надзора у еврозони*³⁰ – дефинише систем санкција за повреду превентивних и корективних механизма предвиђених првом реформом Пакта о стабилности и расту (земље еврозоне), уједно и ширење легислативне надлежности Европске комисије.

*Директива 2011/85/ЕУ о захтевима за буџетске оквири земаља чланица*³¹ – дефинише обухват буџетског оквира и налаже постојање конзистентног државног рачуноводства које обухвата све подсекторе општег нивоа државе, онако како су дефинисани Уредбом Савета 2223/96³² о Европском систему националних и регионалних рачуна унутар Заједнице. Даље, предвиђа механизме којима се настоји обезбедити финансијско планирање засновано на реалистичним макроекономским и буџетским пројекцијама, и адекватном сценарију. Поставља захтев за увођење нумеричких фискалних правила, и

²⁸ Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, *OJ L 306*, 23.11.2011, pp. 12-24.

²⁹ Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, *OJ L 306*, 23.11.2011.

³⁰ Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area, *OJ L 306*, 23.11.2011, pp. 1-7.

³¹ Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States, *OJ L 306*, 23.11.2011, pp. 41-47.

³² Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community, *OJ L 310*, 30/11/1996, pp. 1-469.

кредибилног и делотворног средњорочног буџетског оквира, од најмање три године.

Уредба 1176/2011 о спречавању и кориговању макроекономских неравнотежа – прописује процедуре надзора над макроекономским неравнотежама и односи се на све земље чланице.³³

Уредба 1174/2011 о мерама спровођења за исправљање прекомерних макроекономских неравнотежа у еврозони – прописује систем санкција за делотворно исправљање прекомерних макроекономских неравнотежа у еврозони, могућност увођења санкција и других процедура у вези са „корективним акционим планом“ како би се испуниле препоруке Савета.³⁴ Следећа реформа спроведена је 2013. године, када су усвојене две уредбе усмерене ка јачању фискалне дисциплине и конвергенције фискалне политике, којима се Европској комисији дају овлашћења да посредно утиче на измене закона о буџету и порезима у земљама чланицама, пре свега у онима које су увеле заједничку валуту. Прва уредба се односи на све земље чланице еврозоне, док се друга уредба односи на оне међу њима које добијају финансијску помоћ или су подложне процедурама прекомерне неравнотеже. Нарочити фокус је на изради „програма економског партнерства“ за земље које улазе у процедуру прекомерног дефицита, који садржи детаљну листу буџетских и структурних реформи.

*Уредба 473/2013 о заједничким одредбама за мониторинг и процену нацрта буџетских планова и обезбеђивања и кориговања прекомерног дефицита у земљама чланицама које су у еврозони*³⁵ – Уколико је реч о земљи која није подвргнута процедури прекомерног дефицита или неравнотеже или програму финансијске подршке, у поређењу с одредбама Пакта за стабилност и раст, ова Уредба уводи додатну обавезу подношења нацрта буџета Европској комисији, која може да објави упозорења. Уредба такође прецизира обавезе извештавања држава чланица које су у програму прекомерног дефицита, као и корективне мере.³⁶

³³ Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, *OJ L 306, 23.11.2011*

³⁴ Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area, *OJ L 306, 23.11.2011, p. 8-11.*

³⁵ Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area, *OJ L 140, 27.5.2013, p. 11-23.*

³⁶ У смислу чл. 126(9) Уговора о функционисању ЕУ.

Уредба 472/2013 о јачању економског и буџетског надзора земаља чланица у еврозони које имају или којима прете озбиљне потешкоће са финансијском стабилношћу³⁷ – Земље које су у процедурама прекомерне неравнотеже, или им је додељена финансијска помоћ од стране институција ЕУ, ММФ-а или на другој, билатералној, основи, у обавези су да повећају ниво и учесталост извештаја Европској комисији, те ова уредба уводи инструменте појачаног надзора. Наставак реформе Пакта о стабилности и расту представља Споразум о стабилности, координацији и управљању у Економској и монетарној унији, који је закључен крајем јануара 2012. године. Може се рећи да он представља нову, строжију, верзију Пакта о стабилности и расту. Једно посебно поглавље односи се на фискална питања и назива се Споразум о фискалној стабилности или Фискални споразум. Споразум захтева да државе чланице уведу правило о буџетским кочницама у уставе, прихватање надлежности Европског суда правде за непоштовање примене овог правила, постојање независних институција које ће надзирати буџетски систем и др. Фокус је стављен и на мере раног упозорења, јер поред препорука које земље чланице добијају у процесу тзв. Европског семестра, у случају значајног одступања од средњорочних циљева или планова прилагођавања, Савет може подржати предлог Комисије за изрицањем упозорења, које се може учинити јавним. Фискални споразум представља нормативни инструмент, јер поставља правила буџетске равнотеже и фискалне дисциплине, али се не може сматрати формалним извором права ЕУ.³⁸

4) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ И УТИЦАЈ ПРИСТУПНИХ ПРЕГОВОРА НА ПЛАНИРАЊЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ

У земљама југоисточне Европе, транзиција је отпочела 1990-их година и у многим земљама институционалне промене су представљале јединствени историјски експеримент, укључујући и промену карактера привредног система. Економске реформе биле су свеобухватне, релативно брзе и под

³⁷ Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability, *OJ L 140, 27.5.2013, p. 1-10.*

³⁸ Иако га нису потписале све државе чланице, Споразум садржи одредбу да ће потписнице настојати да га инкорпоришу у правни оквир ЕУ у складу са проценом искустава у његовом спровођењу, најкасније 1. јануара 2018. Реч је стога о правном извору који се налази ван оквира примарног права ЕУ, те представља облик „продубљене сарадње“.

утицајем екстерних фактора.³⁹ Процес интеграција и адаптација националног правног поретка правном поретку ЕУ представљала је вероватно један од најмасивнијих облика усвајања правних транспланта у новијој правној историји. Усвајање тзв. Критеријума из Копенхагена подразумевало је да земље кандидати за пријем задовоље низ политичких, правних и економских критеријума, у циљу демократизације, изградње институција и економског развоја.⁴⁰ Међутим, после великог проширења, као и уласка Бугарске, Румуније и Хрватске, механизми подршке европске политике суседства значајно су ослабили.⁴¹ У поређењу са предприступним периодом у доба великог проширења, сматра се да су садашњи механизми недовољни за подршку унутрашњим факторима институционалних реформи.⁴² Као земља са статусом кандидата за чланство од марта 2012, која од јуна 2013. води приступне преговоре, Србија је већ кроз фазе аналитичког прегледа законодавства идентификовала важне правце економских реформи. Битно је напоменути да је и пре отварања приступних преговора, већ у оквиру процеса стабилизације и придруживања, Србија преузела одређене обавезе у домену макроекономске политике. Наиме, чл. 89 Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом, који је потписан априла 2008, а ступио на снагу 1. септембра 2013, предвидео је сарадњу ЕУ и Србије у домену економске политике, с циљем побољшања размене информација о макроекономској политици и припреми координације економских политика. У оквиру израде преговарачке позиције за Поглавље 17 – „Економска и монетарна политика“, нужно је нагласити да је нормативни оквир усложњен у поређењу са последњим приступањем, Републике Хрватске. У време преговора великог проширења, *acquis* се највећим делом односио на питања институционалне и функционалне независности централних банака, док сада највећи изазов представља фискална политика, односно буџетски надзор, средњорочни оквир макроекономске политике, као и приоритетне структурне реформе (приказане у четвртном поглављу Програма економских реформи). Штавише, у Стратегији проширења из 2016. Европска комисија је идентификовала економско управљање као један од

³⁹ Janos Kornai, "The great transformation of Central Eastern Europe. Success and disappointment", *Economics of Transition*, 14(2) / 2006, pp. 207-244.

⁴⁰ Gérard Roland, "After Enlargement: Institutional Achievements and Prospects in the New Member States", in Detken, C., Gaspar, V. and Noblet, G. (ed.), *The New EU Member States – Convergence and Stability*, Frankfurt, 2006, European Central Bank.

⁴¹ Маја Ковачевић, „Европска политика суседства: изневерена очекивања“, Годишњак Факултета политичких наука 7(9)/2013, стр. 101-118.

⁴² Lucio Vinhas de Souza, et al., "Now so Near, and Yet Still do Far: Relations between Ukraine and the European Union", у: О Havrylyshyn, Lucio Vinhas de Souza (eds.), *Return to Growth in CIS Countries*, Berlin: Springer, 2006.

кључних изазова за земље Западног Балкана.⁴³ Комуникација о стратегији проширења ЕУ, као стратешки документ и извештаји о напретку, обавезно садрже и оцену макроекономске, нарочито буџетске, политике.⁴⁴ Наиме, већ у документу „Стратегија проширења и основни изазови 2014–2015“⁴⁵ Европска комисија је нагласила нужност примене искустава земаља чланица у оквиру циклуса координације економских политика (Европски семестар), као инструмент унапређења координације економске политике. Као што је наведено у Извештају о скринингу за Поглавље 17, ЕУ очекује унапређења планирања, институционалне координације и спровођења реформи.⁴⁶ Поред наведених докумената, оцена степена развијености економског управљања у земљама кандидатима присутна је у још једном важном стратешком документу Савета ЕУ за економска и финансијска питања (ECOFIN), у виду заједничких закључака економског и финансијског дијалога између ЕУ с једне, и земаља Западног Балкана и Турске с друге стране.⁴⁷ Као најважнији изазови економске реформе наводи се проблем ненаплативих зајмова, претераног утицаја државе, недостатка иницијативе приватног сектора, а Савет позива Србију, између осталог, да ојача надзор над буџетом, пронађе решење за јавна предузећа, спроведе реформу пореске управе и др.⁴⁸

Још један додатни облик контроле представља и Пододбор за економска и финансијска питања и статистику, као тело установљено за праћење процеса стабилизације и придруживања. Наиме, састанци овог пододбора су место за представљање Програма економских реформи, а у оквиру усмених консултација, праћених записницима, представници ЕУ разматрају и индикаторе макроекономских неравнотежа. У моменту приступања ЕУ, Србија би морала учествовати у процедури дефинисаној Уредбом 1176/2011 о спречавању и кориговању макроекономских неравнотежа. То подразумева и

⁴³ European Commission, *Communication on EU Enlargement Policy* COM(2016) 715 final, 6.

⁴⁴ European Commission, Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2016 Communication on EU Enlargement Policy, *SWD(2016) 361 final*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

⁴⁵ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, COM(2014) 700 final*.

⁴⁶ Screening report on Chapter 17 “Monetary and Economic Policy” – Serbia, 12. 03. 2015, p. 9.

⁴⁷ General Secretariat of the Council, Draft Joint Conclusions of the Economic and Financial Dialogue between the EU and the Western Balkans and Turkey, Brussels, 23.05.2016 (OR. en) *9258/1/16 REV 1, ECOFIN 474 UEM 218*.

⁴⁸ General Secretariat of the Council, pp. 4-5.

прикупљање прописаних статистичких података и одговарајући квалитет. У оквиру поменутог пододбора, представници Министарства финансија, Народне банке Србије, и још неколико институција извештавају представнике Европске комисије у областима: макроекономска стабилност, јавне финансије, развој и реформа финансијског система, јачање конкурентности, економије и статистика, са акцентом на кључне активности које су спроведене у периоду од претходног састанка. Представници Европске комисије у неколико наврата су поздравили кораке спроведене у циљу фискалне консолидације и нагласили важност структурних реформи и даљег унапређења пословног амбијента. За спровођење економског управљања, као и нормативног оквира економског управљања у контексту преговора о приступању ЕУ, што је дефинисано преговарачким поглављем 17 – „Економска и монетарна политика“, претежно су надлежни Министарство финансија и Народна банка Србије, док одређене функције у овој области имају и Министарство привреде, Републички секретаријат за јавне политике, Републички завод за статистику, Фискални савет и др.⁴⁹ Република Србија, у претприступној фази, учествује у координацији економске политике од 2006. године када је Европској комисији поднела свој први Економски и фискални програм. Од 2012. године, када је стекла статус кандидата за пријем у чланство Европске уније, Србија је подносила Претприступни економски програм (ПЕП), а од 2015. године Европској комисији подноси Програм економских реформи (ЕРП). Овај документ средњорочне економске и фискалне политике се у највећој мери, како у делу макроекономских и фискалних пројекција, тако и у делу структурних реформи заснива на Фискалној стратегији и другим стратешким документима Владе. Један од најважнијих стратешких докумената, Фискална стратегија, по добијању оцене Фискалног савета, односно макроекономске и фискалне пројекције садржане у овом документу, као и основне претпоставке на којима су пројекције засноване, два пута годишње представљају се Европској комисији. Приоритетне структурне реформе део су поглавља IV Програма економских реформи (ЕРП). Приоритетне структурне реформе требало би да непосредно подржавају макро-фискални оквир, отклањају препреке привредном расту и унапређују конкурентност националне економије и запошљавање. За сваку приоритетну структурну реформу дефинише се прецизан временски оквир спровођења и ефекти које може имати на буџет. Дакле, претприступни економски програм и министарски дијалог са државама кандидатима били су инструменти комуникације државе кандидата и ЕУ. Као стратешки документ земље кандидата за пријем, претприступни економски програм (ПЕП) био је најзначајнији документ који

⁴⁹ Крајем 2013. основан је и Комитет за финансијску стабилност ради унапређења међусобне сарадње Владе РС, Народне банке Србије, Агенције за осигурање депозита и Комисије за хартије од вредности, кроз праћење и оцену системских ризика.

држава кандидат за пријем у ЕУ израђује у оквиру мултилатералног фискалног надзора. Циљ овог документа, којим се поставља средњорочни оквир развоја економске и структурне политике, био је да се институцијама ЕУ представе планови економске политике и структурне реформе, као и да се развију институционални и аналитички капацитети за учешће у процедурама мултилатералног надзора. Октобра 2014. године, у Стратегији проширења и главним изазовима за 2014–2015,⁵⁰ Европска комисија нагласила је потребу да се искуство земаља чланица ЕУ са Европским семестром пренесе на земље кандидате за пријем.⁵¹ Од земаља кандидата очекује се да припреме програме економских реформи, што представља не само подстрек за бољу координацију унутар земаља кандидата, већ и елемент приступних преговора. Дакле, реформа економског управљања у ЕУ утицала је на земље кандидате за чланство на два начина. Прво, проширен је оквир консултација о координацији економске политике, почев од онога који се односио на макроекономска и фискална питања, ка онима који се односе на раст и конкурентност. Друго, проширен је обухват *acquis*-а који се односи на планирање, координацију и спровођење економске политике. ЕРП (*Economic Reform Programme*) је документ који обезбеђује успостављање платформе за ефикасније фискално планирање и координацију економских политика који се припрема у складу са приоритетима дефинисаним у националним документима, националним и регионалним стратегијама, кључним документима у процесу приступања Републике Србије Европској унији, препорукама Савета за економска и финансијска питања ЕУ, смерницама Европске комисије за припрему документа ЕРП и налазима из Извештаја ЕК о напретку Републике Србије.⁵² Дакле, као стратешки документ, ЕРП представља прво инструмент извештавања ЕУ о правцима економске политике у Србији, те је примарно реч о инструменту комуникације, који прати структуру препоручену од стране Европске комисије. У том смислу се може сматрати и алатком инструментаријума економске условљености, односно егзогена варијабла стратешког планирања привредног система. Почев од 2015. године, унапређена верзија претприступних економских програма представља први део националних програма економских реформи земаља кандидата за пријем, а економских и фискалних програма земаља потенцијалних кандидата. Први

⁵⁰ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, COM(2014) 700 final.

⁵¹ Напомене ради, у оквиру Савета за регионалну сарадњу (*Regional Cooperation Council*), а по угледу на Стратегију 2020 ЕУ, усвојена је Стратегија 2020 за југоисточну Европу. <http://www.rcc.int/pubs/20/south-east-europe-2020-strategy>

⁵² Документ ЕРП за период 2017–2019 Влада Републике Србије усвојила је 3. марта 2017. године.

део програма економских реформи има за циљ да представи средњорочни оквир макроекономске и фискалне политике, са акцентом на процену одрживости јавних финансија, структурне препреке расту и конкретне реформске мере. Други део програма економских реформи односи се на структурне реформе које су секторског карактера (транспорт, енергија, образовање, животна средина, индустријска политика, истраживање и развој, заштита конкуренције и сл.), укључујући и конкретне реформске мере чији је циљ јачање конкурентности и раста у земљама чланицама. Оба документа требало би да утичу на повезивање приоритета економских програма са коришћењем претприступних фондова ЕУ, а подразумева се и више комуникације држава кандидата са стручним службама ЕУ, као и захтеви за преношење смерница/преорука ЕУ у економску политику држава кандидата и потенцијалних кандидата. Дакле, 2015. година сматра се прекретницом, првом годином када су земље кандидати за пријем поднеле програме економских реформи, иако је већ маја 2014. Економски и финансијски савет предложио Савету упутства за сваку земљу кандидата за пријем. Од 2016. године, програм економских реформи не садржи више два дела, већ државе кандидати за пријем подносе један Програм економских реформи, сходно Смерницама одосно Упутству Европске комисије.⁵³ Овај документ у једном делу садржи средњорочни макроекономски и фискални оквир, док у другом делу садржи свеобухватни план структурних реформи, и политике која се односи на инфраструктуру,⁵⁴ реформе у појединим секторима, развој приватног сектора и пословног окружења, технологију и иновације, тржиште рада и политику борбе против сиромаштва. Битно је истаћи да се ради успостављања делотворног дијалога владиних институција са организацијама цивилног друштва, у оквиру приоритетних области Програма економских реформи, као и Програма реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу европских интеграција развија Платформа за спровођење праћења ових институција.⁵⁵ Остаје да се закључи да Програм економских реформи као стратешки документ представља истовремено инструмент економског условљавања чланства у ЕУ, извештавања Европске комисије, односно институција ЕУ и земаља чланица, затим основ за упоређивање напретка

⁵³ Европска комисија објавила је 2015. и 2016. упутства за програме економских реформи. Циљ смерница јесте, између осталог, и да се на нивоу земаља Западног Балкана постигне једнообразност ради лакшег упоређивања. European Commission, *Guidance for the Economic Reform Programmes*, September 2015; European Commission, *Guidance for the Economic Reform Programmes*, May 2016.

⁵⁴ Напомена: Смернице из 2016. не предвиђају део посвећен инфраструктури.

⁵⁵ Платформа за праћење спровођења се реализује кроз пројекат „Подршка унапређењу процеса социјалног укључивања у Републици Србији“, који представља подршку Швајцарске агенције за развој и сарадњу.

земаља Западног Балкана, а с друге стране један стратешки документ којим се настоје обухватити оквири макроекономске политике и структурне реформе. Међутим, оквир реформи у Србији обухвата и друге стратешке документе, чије би усклађивање било неопходно. Важан корак у том правцу представља Предлог закона о планском систему Републике Србије који нормира плански систем Републике Србије, односно управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржину планских докумената које у складу са својим надлежностима предлажу, усвајају и спроводе учесници у планском систему, као и обезбеђивање елемента за оцену међусобне усклађености планских докумената.

4) ИЗВОРИ

Adamski, Dariusz, "Economic Policy Coordination as a Game Involving Economic Stability and National Sovereignty", *European Law Journal* 22(2)/2016.

Bekker, Sonja, "The EU's stricter economic governance: a step towards more binding coordination of social policies?", *WZB discussion paper SP IV* 2013-501, January 2013, Интернет: <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2013/iv13-501.pdf>

Bekker, Sonja, Ivana Palinkas, "The Impact of the Financial Crisis on EU Economic Governance: A Struggle between Hard and Soft Law and Expansion of the EU Competences?", *Tilburg Law Review* 17/2012.

Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the , *OJ L* 306, 23.11.2011.

Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.

Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.

Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community, *OJ L* 310, 30/11/1996 .

Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.

Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.

Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, *OJ L* 306, 23.11.2011.

- De Streef, Alexandre, *La nouvelle gouvernance économique européenne*. Description et critique, Centre d'Etudes Politiques, Economiques et Sociales, Bruxelles, 2012, p. 48.
- Di Tommaso, Maria, Martin Raiser, Melvin Weeks, "Home Grown or Imported? Initial Conditions, External Anchors, and the Determinants of Institutional Reform in the Transition Economies", *Economic Journal*, Vol. 117, 2007.
- Economic and Financial Committee, *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes*, 3 September 2012; измена 5 July 2016; Интернет: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/cod_e_of_conduct_en.pdf
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank, *Annual Growth Survey 2016 – Strengthening the recovery and fostering convergence*, COM (2015) 690final.
- European Commission, *Communication on EU Enlargement Policy* COM(2016) 715 final, 6.
- European Commission, *Guidance for the Economic Reform Programmes*, September 2015.
- European Commission, *Guidance for the Economic Reform Programmes*, May 2016.
- European Commission, Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2016 Communication on EU Enlargement Policy, *SWD(2016) 361 final*, Интернет: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf
- European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank and the European Economic and Social Committee, *Alert Mechanism Report* (prepared in accordance with Articles 3 and 4 of Regulations (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances), COM(2015) 691 final.
- General Secretariat of the Council, Draft Joint Conclusions of the Economic and Financial Dialogue between the EU and the Western Balkans and Turkey, Brussels, 23.05. 2016 (OR. en) 9258/1/16 REV 1, *ECOFIN 474 UEM 218*.
- Greer, Scot, "Structural adjustment comes to : Lessons for the Eurozone from the conditionality debates", *Global Social Policy* 14(1)/2014.
- Haughton, Tim, "When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and ", *Political Studies Review*, 5(2) 2007.

- Heise, Arne, „European economic governance: what is it, where are we and where do we go?“, *International Journal of Public Policy* 3(1/2)/2008.
- Kornai, Janos, „The great transformation of Central Eastern Europe. Success and disappointment“, *Economics of Transition*, 14(2) / 2006.
- Moschella, Manuella, „Monitoring Macroeconomic Imbalances: Is EU Surveillance More Effective than IMF Surveillance?“, *Journal of Common Market Studies* 52(6)/2014.
- Mrak, Mojmir, European Economic Governance and Implications for EU Candidate Countries, у: J. Tabaković, M. Mrak (eds.), *Economic Governance in and the EU Accession process: What Role of Central Banks*. Conference Proceedings, Belgrade, 27 and 28 May, 2015.
- Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability, *OJ L 140, 27.5.2013*.
- Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area, *OJ L 306, 23.11.2011*.
- Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area, *OJ L 306, 23.11.2011*.
- Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, *OJ L 306, 23.11.2011*.
- Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, *OJ L 306, 23.11.2011*
- Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area, *OJ L 140, 27.5.2013*.
- Roland, Gérard, „After Enlargement: Institutional Achievements and Prospects in the New Member States“, in Detken, C., Gaspar, V. and Noblet, G. (ed.), *The New EU Member States - Convergence and Stability*, Frankfurt, 2006, European Central Bank.
- Screening report on Chapter 17 “Monetary and Economic Policy“ – Serbia, 12.03.2015.

- Stiglitz, Joseph, „Global public goods and global finance: does global governance ensure that the global public interest is served?”, J.-P. Touffut (ed.) *Advancing Public Goods*, Edward Elgar, Paris 2006.
- Vinhas de Souza, Lucio, et al., „Now so Near, and Yet Still do Far: Relations between and the European Union“, у: О Havrylyshyn, Lucio Vinhas de Souza (eds.), *Return to Growth in CIS Countries*, Berlin: Springer, 2006.
- Way, Lucan A., Steven, Levitsky, „Linkage, Leverage, and the Post-Communist Divide“, *East European Politics and Societies*, 21 (1), 2007.
- World Bank, *Governance and Development*, Washington, D.C. 1992.
- Влада Републике Србије, Програм економских реформи за период 2017–2019, 3.3. 2016.
- Голубовић, Срђан, „Фискални аспекти Европске монетарне интеграције“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 2014/66.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–15, COM(2014) 700 final.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–15, COM(2014) 700 final.
- Јованић, Татјана, „Реформа Пакта о стабилности и расту и нови правни оквир за координацију економских политика“, у: Вук Радовић (ур.) *Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ* (2016), Правни факултет Универзитета у Београду, 2016.
- Ковачевић, Маја, „Европска политика суседства: изневерена очекивања“, *Годишњак Факултета политичких наука* 7(9)/2013.

УДК: 656.8:339.9.012.421

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 191-200

Изворни научни рад

РАЗВОЈ ТРЖИШТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА У ФУНКЦИЈИ РАЗВОЈА ГЛОБАЛНОГ ПРОЦЕСА ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈЕ

Бојан ЈОВАНОВИЋ

Спасенија ОЖЕГОВИЋ

Драгана ШАРАЦ¹

Abstract: The position of national postal operators is an actual topic from the time of forming of the first states to nowadays. The tendency of improving the business of postal operators changed from the monopoly position of postal operators to full trade liberalization. Today's attitude in most developed countries of the world is driven by the motive that the postal market has to be completely liberalized to get market-oriented entities in the final form. The opening of the postal services market caused a significant increase in the number of postal operators oriented towards more profitable segments of the market. On the other hand, the fulfilment of public interests with the universal service of the public postal operators is a considerable burden. This raises the question of the sustainability of such a state, i.e. whether liberalization has eliminated all the shortcomings of the monopoly position.

Key words: national postal operators, postal services, postal market, liberalization, Serbia

1) УВОД

Као покретачи и најзначајнији узроци либерализације, уочавају се и најчешће анализирају следећа четири: економска криза у појединим државама; технолошке промене и пад у обиму писмоносних пошиљака који је резултат супституције традиционалних услуга електронским; процес либерализације (на примеру ЕУ), покретан од стране Европске комисије усвајањем прве

¹ Факултет техничких наука Универзитета у Новом Саду; Поште Србије, Е-маил: bojanjov@uns.ac.rs, sozegovic@ptt.rs, dsarac@uns.ac.rs

поштанске директиве 1997, и тежња за смањењем јавне потрошње као један од битних услова за обезбеђење кредита Светске банке. Без обзира да ли су економска или политичка питања покренула либерализацију тржишта сматрано је да ће либерализација поштанског сектора отклонити нагомилане проблеме. Може се уочити исти образац кроз који су прошли национални поштански оператори током либерализације или су се припремали за либерализацију. У првом кораку национални поштански оператори су трансформисани у корпорацију у власништву државе. Након тога су подељени у различите компаније или холдинге у зависности од њихове почетне структуре (често су обухватили телекомуникације, банкарски или осигуравајући сектор) (примери Шведске, Немачке, Холандије).

2) ПОШТАНСКО ТРЖИШТЕ ЕУ

Основни циљ развојне поштанске политике на подручју ЕУ крајем XX и почетком XXI века био је успостављање јединственог тржишта поштанских услуга и обезбеђење универзалне услуге на задовољавајућем нивоу у погледу квалитета, доступности и одрживости уз истовремено постепено отварање поштанског сектора, односно укидање монополског положаја националних поштанских оператора путем поштанских директива. Поштанске директиве дефинишу правила која се односе на поштанска тржишта и обезбеђење универзалне поштанске услуге (минимални услови за обављање универзалне поштанске услуге, темпо либерализације, дефинисање услова који регулишу лиценцирање за обављање поштанских услуга, постављање услова за формирање независних националних регулаторних тела итд.) Либерализација поштанског тржишта је процес који се постепено и контролисано одвијао или још увек одвија у земљама у развоју као што је и Република Србија. Став ЕУ да се уз помоћ либерализације тржишта остварује обједињавање комплетне инфраструктуре има за последицу напредак јединственог тржишта, повећање ефикасности и убрзање инфраструктурних промена, уз истовремено смањење резервисаног подручја услуга (монопол), дајући конкурентима све више простора на тржишту. Тако је било и у случају Немачке у којој је процес либерализације спроведен фазно и поступно омогућавајући националном, државном поштанском оператору да се благовремено прилагоди променама у пословном окружењу. У овом случају уочавају се следеће развојне фазе. Смањење резервисаног подручја реализовано је 1989, 1998, 2003. и 2006. да би 2008. потпуно укинута. Прва поштанска реформа спроведена је 1989. када је покренут процес либерализације. Друга поштанска реформа спроведена је 1995. трансформацијом три ентитета која су формирала претходно предузеће у придружена предузећа (пошта, банка и телеком).

3) ПОШТАНСКЕ ДИРЕКТИВЕ ЕУ

Прва поштанска директива (Directive 97/67/EC) донета 1997. године представила је заједничка правила чији је циљ био унапређење квалитета поштанских услуга. Путем директиве пред државе чланице постављен је задатак обезбеђења универзалне услуге на националним територијама, затим отпочињање процеса постепене и контролисане либерализације и успостављање независних регулаторних тела за имплементацију директиве. Европски парламент и савет су 2002. године усвојили другу поштанску директиву (2002/39/EC) која је мењала претходну директиву успостављајући даље кораке ка процесу отварања тржишта и дефинишући услуге које могу бити резервисане. На основу друге директиве резервисано подручје је од 1. јануара 2003. ограничено на писмоносне услуге масе до 100 г и по цени до троструког износа основне тарифе. Наредно редуковање резервисног подручја било је предвиђено за 1. јануар 2006. на 50 г и цени 2,5 износа основне тарифе. Трећа поштанска директива поред тога што је потврдила одлуку да се укину сви закони који се односе на поштански монопол, предвидела је одлагање датума за потпуно отварање тржишта појединих држава. За већину чланица ЕУ имплементација треће директиве била је везана за 1. јануар 2011, док је за 11 држава (Чешка, Кипар, Грчка, Мађарска, Литванија, Летонија, Луксембург, Малта, Пољска, Румунија и Словачка) рок продужен за две године. Како би се комплетирао процес либерализације трећа директива је изменила одређене одредбе са циљем потпуног отварања тржишта. Промене су се огледале у начину обезбеђења универзалне поштанске услуге и финансирања, са доступношћу поштанске инфраструктуре (адресне базе итд.) већем броју оператора, јачању улоге националних регулаторних тела и унапређење заштите корисника. Потпуно отварање тржишта поштанских услуга у ЕУ реализовано је 2012. године (Табела 1).

Табела 1. Еволуција поштанског сектора у ЕУ (European Commission, 2013)

1992. Зелена књига о развоју јединственог тржишта поштанских услуга (COM/91/476)

1994. Резолуција Савета од 7. фебруара 1994. о развоју поштанских услуга Заједнице (COM/93/247) 1997. Прва поштанска директива (97/67/EC)

1998. Објава Комисије о измени правила конкурентности у поштанском сектору и процени одређених мерења у погледу поштанских услуга (98/C39/02)

1999. Прво смањење резервисаног подручја

2002. Друга поштанска директива Први извештај Комисије Европском парламенту и савету о примени поштанске директиве (COM/2002/632)

2003. Друго смањење резервисаног подручја

2004. Други извештај Комисије Европском парламенту и савету о примени поштанске директиве (СОМ/2005/102)

2006. Треће смањење резервисаног подручја

2006. Перспективна студија комисије о утицају на универзалне услуге у потпуном достигнућу унутрашњег поштанског тржишта у 2009.

2006. Трећи извештај Комисије Европском парламенту и савету о примени поштанске директиве 2006. Предлог треће поштанске директиве (СОМ/2006/594)

2008. Трећа поштанска директива (2008/06/ЕС)

2008. Четврти извештај Комисије Европском парламенту и Савету о примени поштанске директиве

2010. Потпуно отварање тржишта за 16 држава чланица, што представља 95% унутрашњег поштанског тржишта

Одлука Комисије о оснивању *ERGP* (2010/C2017/07)

2012. Потпуно отварање тржишта за преостале државе чланице које су могле да користе транзициони период

4) ПОШТАНСКО ТРЖИШТЕ САД

USPS је 2002. године донео план трансформације, путем ког су идентификовани начини који би требало да допринесу унапређењу услуга и контроли трошкова. У периоду између 2003. и 2012. обим писма прве класе опао је за више од 20% (*USPS*, 2013). То је довело до значајне промене у начину пословања *USPS*-а. Регулатива која је у том периоду донесена од стране конгреса (*Postal Accountability and Enhancement Act (PAEA)*) омогућила је већу флексибилност *USPS*-у (пружена је могућност за бржи одговор на динамичне тржишне услове и промене потреба корисника у погледу поштанских пошиљака). *USPS* је задржао монпол над: доставом обичних писмоносних пошиљка (укључујући адресовану директну пошту, достава путем кућних сандучића и достава путем поштанских преградака) (Jaag, 2014). *USPS* има за циљ добијања више слободе у свом пословању од смањења фреквенције доставе са шест на пет дана недељно, пружања непоштанских услуга (попут одређених новчаних услуга, преко складиштења и логистике итд.). Будући да је федерална организација, *USPS* ужива и резличите привилегије попут ослобађања захтева за лиценцирање возила, пореза на промет, локалног пореза на имовину итд.

5) КОНКУРЕНЦИЈА И САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ

Конкуренција у поштанском сектору јавља се у два облика:

1. директна конкуренција између поштанских оператора који пружају услуге физичког преноса пошиљака, и

2. индиректна конкуренција у виду електронских облика комуникације, супститути традиционалних услуга поштанских оператора (телекомуникационе операторе, интернет провајдере, финансијске институције итд.).

У погледу директне конкуренције тржиште за периодична издања (новине и часописи) конкурентније је него у односу на кореспонденцију и директну пошту (национални оператори су задржали предност која произилази из њиховог покривања читаве територије државе). Највише изражена конкуренција је у области доставе пакетских пошиљака и неадресоване директне поште. Бројна истраживања и анализа савремених тенденција на поштанском тржишту указују на два кључна приступа уласка конкурената на поштанско тржиште, то су заобилажење и приступ поштанској мрежи. Са заобилажењем, сваки поштански оператор развија своју мрежу у оквиру које послује. Мреже су у овом случају фокусиране најчешће на подручја са високом густином насељености. На тај начин цео ланац вредности је изложен конкуренцији. Приступ с друге стране отвара могућност операторима да се одреде за сопствену поштанску мрежу или да делимично користе мрежу националног оператора. На овај начин „узводне активности“ (*upstream activities*) су конкурентне док достава остаје у монополском положају. Појава оба облика конкуренције довела је до тога да се јавила потреба за трансформацијом поштанских оператора у профитно оријентисана предузећа, способна да оговоре на захтеве тржишта и корисника. Схватање тога довело је до реформе поштанских оператора у многим државама. Поједини од њих су редефинисали своје пословање, на тај начин да су постали комерцијализована приватна предузећа са корпоративном структуром. Већина националних поштанских оператора у ЕУ су друштва са ограниченом одговорношћу или акционарска друштва (Okholm et al, 2010). Такође може се уочити и настојање држава да задрже контролни део код националних оператора. Власништво над пружаоцем универзалне услуге омогућава држави да утиче на обезбеђење основних поштанских услуга које су препознате као услуге од општер економског интереса. Показало се да је приватизација имала негативан утицај на ниво квалитета у пружању универзалне услуге (смањење броја јединица поштанске мреже, смањење фреквенције доставе итд.) (Schuster, 2013).

6) ПОСЛОВЕ СТРАТЕГИЈЕ НАЦИОНАЛНИХ ОПЕРАТОРА

Суочени са конкуренцијом и потенцијалним губитком тржишног удела у претходним монополским подручјима, национални поштански оператори развијали су стратегије интернационализације и диверзификације с циљем одржања раста прихода (Brandt and Nermann, 2012). Национални поштански оператори у Немачкој и Холандији особени су по томе што су применили сличну пословну политику која се огледала у значајним инвестицијама у иностранству. Током деведесетих *PostNL* је преузео *TNT*, док је почетком 2000-

их, док је *Deutsche Post* преузео *DHL*. На тај начин споменути оператори су постали глобални играчи на тржишту међународних пакетских и експрес услуга. С друге стране, бројни некадашњи монополисти определили су се за свој развој у сектору логистике путем различитих аквизиција. Може се рећи да је диверзификација код националних поштанских оператора постојала и пре процеса либерализације. Као предузећа у државном власништву нису пружали само поштанске услуге, већ и услуге телефоније, а у неким случајевима пружали су и банкарске услуге. Међутим, током процеса либерализације већима је држава поделила различите пословне сегменте и трансформисала их у независна предузећа (најчешће продајући привлачне и профитабилне сегменте приватним инвеститорима). Трећа стратегија поред интернационализације и диверзификације огледа се у фокусирању на бизнис кориснике. На тај начин менаџмент настоји да предузме све могуће напоре како би их задржали (то укључује и посебне попусте за бизнис кориснике). Таквим приступом дошло је до значајно бржег раста цена за физичка лица него за бизнис кориснике (Copenhagen Economics, 2012). Конкуренција је чак и снажније усмерена на бизнис кориснике. Поред усмерености на пословне кориснике конкуренција се фокусира на подручја са високом густином насељености. Од отпочињања процеса либерализације, национални поштански оператори издвојили су значајна средства у модернизацију сопствене инфраструктуре. Изграђени су нови сортирни центри са потпуном аутоматизацијом процеса сортирања. Док је процес сортирања аутоматизован, дистрибутивне мреже су изложене рационализацији, што је резултовало у смањењу броја јединица. Заједно, аутоматизација предајних центара и рационализација поштанске мреже довеле су до повећања брзине преноса поштанских пошиљака. Национални поштански оператори инвестирали су значајна средства у технологију како би смањили учешће физичког рада, за разлику од конкурента који су се понашали супротно (Hermann, 2011). Док су национални поштански оператори усмерени на искоришћење капацитета своје скупе инфраструктуре и ка испуњењу универзалне услуге, придошла конкуренција настоји да одржи висок ниво флексибилности, што постижу одржавањем ниских фиксних трошкова. Један приступ у одржавању ниских фиксних трошкова је кооперација са локалним провајдерима, пре него успостављање мреже која ће покривати читаву територију државе. Други приступ је достављање пошиљака само два или три пута седмично, уместо пет или шест дана колико се очекује од провајдера универзалне услуге. Ограничење у погледу броја дана је могуће јер пошиљке могу бити достављене током целог дана, а не само у јутарњим часовима, па чак и викендом. Комбинација ниских фиксних трошкова и веће флексибилности пружа могућност конкуренцији да се надмеће са некадашњим монополистима, упркос доставним мрежама које су на нижим технолошким нивоима.

7) УТИЦАЈ ПРОЦЕСА ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈЕ НА РАДНО АНГАЖОВАЊЕ

Либерализација поштанског сектора у Европи имала је за последицу повећање атипичних облика запошљавања. Основни облици који се користе су уговори са непуним радним временом, привремени посао и samozapošljavanje. Код већине компанија се повећало атипично запошљавање, а дати облици су различити од државе до државе, као и у различитим сегментима поштанског сектора. Са процесом либерализације дошло је до погоршања радних услова као и до пада плата у поштанском сектору. Нови конкуренти најчешће усвајају флексибилне нискотрошковне стратегије. Таквим приступом трошкови радне снаге заузимају кључно место. Многи конкуренти плаћају значајно мање плате у поређењу са некадашњим монополистима. Такво понашање даје аргументацију и националним поштанским операторима да смање плате својим радницима. Заговорници процеса либерализације заступали су становиште да ће доћи до унапређења квалитета услуга по нижим ценама на либерализованом поштанском тржишту. Уместо тога либерализација у Европи за последицу има све већу комплексност, где се тржиште континуално мења са различитим провајдерима који заступају различите пословне стратегије. Нови конкуренти не теже формирању инфраструктуре која ће покрити читаве територије држава, већ су усмерени на велике бизнис кориснике и на подручја са високом густином насељености. Такво понашање ствара притисак на некадашње монополисте који са обавезом пружања универзалне услуге имају задатак да покрију читаву територију државе. Међутим, поред тога што се жале на нелојалну конкуренцију, приличан број некадашњих монополиста примењује сличну стратегију путем својих иностраних подружница. У погледу експрес и пакетског сектора, основни модел пословања заснован је на формирању глобалног ланца преноса где доминантни провајдери обезбеђују инфраструктуру и транспорт између различитих логистичких центара, док је достава усмерена на независне подуговараче. За раднике у поштанском сектору промене су резултовале негативним последицама. Либерализација паралелно са технолошким променама водила је смањењу у броју запослених, повећању нетипичних облика запошљавања, нижим платама и погоршању радних услова. Комбинација ниских плата и низак ниво сигурности опстанка запослених на радним местима, за последицу има да се све већи део послова у поштанском сектору сврстава у несигурно запошљавање. Развој нових технологија игра главну улогу у реструктурирању поштанског сектора у Европи и у трансформацији рада у поштанској индустрији. Аутоматизована прерада пошиљака смањила је потребу за радницима. С друге стране, напредак у *GPS* уређајима отворио је могућност ангажовања радника без искуства у достави пошиљака. Ипак, нова технологија може водити и унапређењу радних

услова и смањењу радног оптерећења, мада то није чест случај. Може се рећи да је трансформација у раду поштанског сектора резултат комбинације нових технологија и тражења начина да се смање трошкови.

8) ПРОЦЕС ПРИВАТИЗАЦИЈЕ

Основна замерка која је повезана са јавним сектором односи се на злоупотребу јавних ресурса у приватне сврхе, као и да јавни сектор представља погодно тло за политичке злоупотребе. Ипак, постојање јавног сектора базира се на становништву да се на тај начин отклањају тржишни недостаци који постоје у случају природних монопола. Међутим, како се цене не формирају на бази максимизирања профита, отвара се питање алокативне ефикасности јавног сектора (политички мотиви замењују економске и постају доминантна одредница). За разлику од приватних предузећа чији је искључиви циљ увећање профита, јавна предузећа могу имати више циљева истовремено. Услед изостанка економске оправданости тих циљева, може доћи до тога да изостане мотивација менаџера да трошкове сведу на минимум. Приступ државе јавном сектору огледа се у томе да држава дефинише агенду јавне мисије које предузеће треба да изврши, одабир менаџмента и да пружи менаџменту одређену аутономију. У случају да јавна предузећа послују на либерализованом тржишту често долази до тога да држава не формулише јасно њихову мисију, али задржава ингеренцију над избором управљачке структуре. С друге стране, путем регулаторних тела настоји се одржати тржишна конкуренција, што може довести до отежања пословања јавног преузећа (Павловић и ост., 2010). Задатак либерализације је успостављање конкурентне структуре тржишта на ком је омогућено међусобно надметање провајдера на лако доступном тржишту. Како би се обезбедило конкурентно окружење пожељан је низак ниво концентрације тржишта, будући да постојање ентитета са великим тржишним учешћем ствара предуслове за стварање баријера за приступ нових конкурената кроз квалитет услуга и ценовне манипулације. Са тенденцијом да измене своју правну форму и да постану компаније у приватном власништву јавни оператори представили су далекосежне промене након процеса либерализације. Поједине од тих промена покретане су применом нових технологија, смањењем трошкова или регулаторним захтевима. *Deutsche Post* је пре либерализације располагао са 700 сортирних центара, да би након либерализације број смањен на 59 (у Аустрији је са 36 сортирних центара смањено на 6). Број јединица поштанске мреже у обе државе смањен је за 40% (Hermann and Flecker, 2013). Постигнута продуктивност повезана са либерализацијом и приватизацијом на примеру појединих компанија није нужно резултовала растом продуктивности читаве привреде или посматраног сектора. Успоравање раста продуктивности у поштанском сектору је последица дуплирања доставних мрежа. Циљеви

продуктивности су, пре свега, последица настојања да се редукују трошкови. Таквим приступом оператори јавних услуга на либерализованом тржишту комбинују раст продуктивности са смањењем трошкова радне снаге (путем смањења плата или путем атипичних облика запошљавања). Наведена пословна политика посебно долази до изражаја у радно интензивним секторима попут поштанског, где смањење зарада пре него инвестиције постаје битније за опстанак на либерализованом тржишту. Конкуренција представља механизам за остваривање одговарајућих ефеката. Сама приватизација без развијене конкуренције води ка томе да се монопол под ингеренцијом државе предаје у руке приватног ентитета. Такође, изостанак регулације може резултовати изостанку унапређења квалитета услуга, што има велику важност у случају када се врши приватизација некадашњег монополисте.

9) ИЗВОРИ

- Brandt, Torsten and Christoph, Hermann (2012): 'Between Former Monopolists and New Competitors: Fragmentation and Deterioration of Employment Conditions in Postal Services'. In: Christoph Hermann and Jörg Flecker (eds), *Privatisation of Public Services and Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*. London & New York: Routledge.
- Christian, Jaag, (2014): „Postal-Sector Policy: From Monopoly to Regulated Competition and Beyond“ *Utilities Policy*.
- Christoph, Hermann, i Jörg, Flecker, *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*, Routledge, New York, 2013.
- Copenhagen Economics (2012): 'Pricing Behaviour of Postal Operators'.
- European Commission. 2013. "EU Postal Legislation." Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation/index_en.htm
- Hermann, Christoph, (2011): 'The Liberalization of European Postal Markets: The Response of Firms and Impacts on Employment and Services'. *Competition & Change*, Volume 15, Number 4, November 2011.
- Jaag, C., (2014): *Postal-sector policy: From monopoly to regulated competition and beyond*. *Utilities Policy*, 31.
- Okholm, H.B., Winiarczyk, M., Moller, A. & Nielsen, C., 2010: "Main developments in the postal sector (2008–2010)." Report for European Commission, DG Internal Market and Services.
- Pavlović Križanić, Tatijana, Priručnik za strateško planiranje i upravljanjem lokalnim razvojem u Republici Srbiji, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2010.

Schuster, P., 2013: "One for all and all for one: privatization and universal service provision in the postal sector." *Applied Economics*, 45(26).

USPS. 2013. "Postal Facts 2013." Интернет: <http://about.usps.com/who-we-are/postal-facts/postalfacts2013.pdf>

10) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Поштански сектор доживео је бројне промене у протеклих 30-ак година. Предводник промена на глобалном нивоу је свакако ЕУ. Са процесом либерализације тржишта поштанских услуга настојало се следеће: укидање монополског статуса националних оператора и развијање конкуренције, унапређење квалитета постојећих услуга и стимулативни подстицаји за развој нових услуга, трансформација националних поштанских оператора у конкурентне тржишне ентитете и формирање аутономних регулаторних тела које ће омогућити развој поштанског сектора на принципима слободног тржишта. Процес либерализације успео је да оствари неке од наведених циљева али су се, с друге стране, отворила нова питања попут одрживости универзалне услуге или радних услова, што у перспективи може бити од значаја и код либерализације и развоја српског поштанског сектора.

УДК: 347.517:366.546.2

366.546.2

Bibliid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 201-223

Изворни научни рад

ОБЈЕКТИВНА ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ ОД ПРОИЗВОДА С НЕДОСТАТКОМ

Самир МАНИЋ¹

Abstract: Through the German Products Liability Act of 1990, there has been an incorporation of regulations of the Directive 85/374/EEC into the German legal system. By this Law, strict product liability has been introduced from products with deficiency, but with the regulations of this Law, it has not been excluded the application of regulations on non-contract and contract liability of the German Civil Law. The author in this scientific paper deals with: the issue of determining a lack of products from the aspect of the regulations of the Law on Production Liability; whether by this Law it is suppressed a traditional tripartite division of a product lack of the German Court practice; whether the regulations of this Law can be applied to the products dangerous by themselves. Also, we shall give attention to the German Pharmaceutical Products Act of 1976 for the fact that it has predicted strict liability before the Directive 85/374/EEC for the damage due to the lack of medicines, and it is interesting to determine whether its regulations can be still applied today. The author also deals with the issue of incorporation of Directive 85/374/EEC into the legal order of the Republic of Serbia. Certain specific issues of strict product liability have been analysed for damage caused by products with deficiency and also deviations of the Law on Consumers' Protection of the Republic of Serbia and Directive's regulations.

Key words: a lack of products, strict liability, products dangerous by themselves, tests-a risk-usefulness

1) УВОД

У немачком праву се одговорност за штету због недостатка производа ослања на три концепта: на *традиционалну уговорну одговорност*,

¹ Департман за правне науке Државног универзитета у Новом Пазару. Е-маил: manicsamir@hotmail.com; smanic@np.ac.rs

традиционалну неуговорну одговорност, и објективну одговорност за штету.² Ова три конкурентска концепта, међусобно се такмиче и допуњују на комплексан начин.³ Објективна одговорност за штету од производа с недостатком уведена је посебним законима, као што су: Закон о производној одговорности из 1990. године (у даљем тексту: ГПЛА),⁴ којим је извршено спровођење одредаба Директиве 85/374/ЕЕЦ;⁵ и Закон о фармацеутским производима (у даљем тексту: ГФПА)⁶ из 1976. године. ГПЛА не замењује немачко аутономно право⁷ о одговорности за штету насталу услед недостатака производа, већ даје могућност оштећеном да базира тужбени захтев на објективној одговорности за штету која није била доступна у оквиру традиционалне доктрине немачког Грађанског законика [Bürgerlicher Gesetzbuch (BGB)].⁸ У суштини, оштећени се може кретати у два правца, односно може поднети тужбу базирајући је на неуговорној одговорности за штету, по принципу кривице, или на објективној одговорности за штету.⁹ Такође, као купац производа, оштећени може захтевати накнаду штете од продавца производа по основу уговорне одговорности за сваку штету проузроковану производом.¹⁰ Циљ овог научног рада је да прикаже неке

² Wandt Manfred, „German Approaches to Products Liability“, *International Law Journal*, Vol. 34, Issue (Winter 1999), p. 72.

³ Ibid., p. 72.

⁴ German Products Liability Act 1990.

⁵ Council Directive of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products (85/374/EEC). Директива 85/374/ЕЕЦ је измењена и допуњена Директивом 1999/34/ЕЗ D (Official Journal L 141, 04/06/1999); Директива 85/374/ЕЕЦ је донета на основу члана 100. Уговора о оснивању ЕЗ.

⁶ German Pharmaceutical Products Act.

⁷ Wandt Manfred, „German Approaches to Products Liability“, op. cit., p. 72: Термин „аутономно право“ користи се да означи оне законе који су донети као одраз суверености државе Немачке, за разлику од закона којим се успоставља право Европске уније (нпр. директиве).

⁸ Bungert Hartwin, „Compensating Harm to the Defective Product Itself—A Comparative Analysis of American and German Products Liability Law“, *Tulane Law Review*, Vol. 66, Issue 5, p. 1213; Wandt Manfred, „German Approaches to Products Liability“, op. cit., p. 72; Schuster Frank Peter, „Main Structures of Product Liability in German Private and Criminal Law“, *Stellenbosch Law Review*, Vol. 20, Issue 3 (2009), p. 428; Немачки Грађански законик од 1896. године (Bürgerlicher Gesetzbuch (BGB)).

⁹ Видети: Bungert Hartwin, „Compensating Harm to the Defective Product Itself—A Comparative Analysis of American and German Products Liability Law“, op. cit., p. 1213; Wandt Manfred, „German Approaches to Products Liability“, op. cit., p. 72.

¹⁰ Wandt Manfred, „German Approaches to Products Liability“, op. cit., p. 72.

аспекте објективне одговорности за штету због недостатака производа према одредбама ГПЛА и ГФПА.

2) НЕМАЧКИ ЗАКОН О ПРОИЗВОДНОЈ ОДГОВОРНОСТИ (ГПЛА)

Законом о производној одговорности у немачком праву извршена је имплементација одредаба Директиве 85/374/ЕЕЦ. Такође, путем овог закона је, по први пут, у немачком праву уведена објективна одговорност произвођача за штету од производа с недостатком. У компарацији са одредбама о неуговорној одговорности БГБ-а, овај закон успоставља строже границе накнади штете, као и кругу одговорних лица.¹¹ Због постојања ефикасног система заштите путем неуговорне одговорности за штету, сходно одредбама БГБ-а, ГПЛА се ретко када примењивао.¹² Међутим, пошто је од 01. августа 2002. године¹³ могуће захтевати накнаду нематеријалне штете путем правила о објективној одговорности, постоје шансе за већу примену одредаба ГПЛА.¹⁴ ГПЛА нема ретроактивно дејство и примењује се само на производе који су стављени на тржиште после 1. јануара 1990. године. У складу са захтевима Директиве 85/374/ЕЕЦ, ГПЛА предвиђа да ће: 1) у оквиру појединих области које он покрива, одговорност за штету од производа с недостатком бити објективног карактера; 2) поред стварног произвођача производа, свако лице које себе преставља као произвођача, као и увозник и снабдевач производа, бити одговорни за штету; 3) накнада штете обухватати, како повреде личног интегритета, тако и штете на имовини оштећеног лица.¹⁵ Неки аутори су мишљења да неуговорна одговорност заснована на принципима одговорности по основу кривице, предвиђена чл. 823 БГБ, није укинута доношењем ГПЛА и примењиваће се у оним областима које нису покривене одредбама ГПЛА.¹⁶ Други аутори, пак, истичу да према члану 15 ст 2 ГПЛА, он није намењен да

¹¹ Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, u: Duncan Fairgrieve (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge, 2005, p. 107.

¹² Ibid.

¹³ Zweites Gesetz zur Änderung schadensersatzrechtlicher Vorschriften BGBl. 2002 I, 2634 ff.

¹⁴ Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, op. cit., p. 107.

¹⁵ Dielmann Heinz J., „New German Product Liability Act“, *International and Comparative Law Review*, Vol. 13, Issue 3 (Spring 1990), p. 426.

¹⁶ Dielmann Heinz J., „New German Product Liability Act“, op. cit., p. 426; Veltins Michael A., „New Law of Product Liability in the Federal Republic of Germany“, *Transnational Lawyer*, Vol. 3, Issue 1 (Spring 1990), p. 83.

буде коначан акт регулисања материје одговорности произвођача за штету од производа с недостатком, већ оставља могућност коегзистенције одредаба БГБ.¹⁷ ГПЛА не замењује систем одговорности произвођача по основу кривице, већ га допуњује.¹⁸ Односно, прописи БГБ се примењују независно од ГПЛА у складу са чл. 13 Директиве 85/374/ЕЕЦ и чл. 15 ст. 2 ГПЛА.¹⁹ Последње становиште је у складу са одлуком Европског суда правде у спору *Commission v France*.²⁰ Наиме, у овој одлуци се апострофира да члан 13 Директиве 85/374/ЕЕЦ треба тумачити тако да он дозвољава државама чланицама да наставе са применом оних националних норми које се тичу уговорне или неугговорне одговорности произвођача под условом да се оне заснивају на неком другом основу одговорности као што је нпр. кривица штетника код неугговорне одговорности.²¹

Недостатак производа

ГПЛА не дефинише изричито *недостатак производа*. Исто као и чл. 6. Директиве 85/374/ЕЕЦ, чл. 3 ГПЛА предвиђа да производ има недостатак када не обезбеђује сигурност која се с правом може очекивати, узимајући у обзир све околности, укључујући: а) рекламирање производа; б) сврху за коју се разумно могло очекивати да ће производ бити коришћен; и в) време стављања производа у промет. Такође, треба напоменути да када се ради о одговорности произвођача за дефектне производе, неће постојати одговорност произвођача у случају када се говори о недостатку употребљивости производа, већ само у случају када се ради о недостацима који тангирају посебну опасност услед недостатка безбедности производа.²² Производ, дакле, мора обезбеђивати *сигурност* која се с правом може од њега очекивати и која се утврђује објективно. Не ради се о очекивањима безбедности самог оштећеног

¹⁷ Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, op. cit., p. 107.

¹⁸ Bungert Hartwin, „Compensating Harm to the Defective Product Itself—A Comparative Analysis of American and German Products Liability Law“, op. cit., p. 1226; Schuster Frank Peter, „Main Structures of Product Liability in German Private and Criminal Law“, op. cit., p. 428.

¹⁹ Schuster Frank Peter, „Main Structures of Product Liability in German Private and Criminal Law“, op. cit., p. 428.

²⁰ Case C-52/00 *Commission v France* [2002].

²¹ Fairgrieve Duncan, „L'Exception fran,caise? The French law of product liability“, u: Duncan Fairgrieve (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, 2005, p. 97.

²² Martinek Michael, „Product Liability in between Culpa Principle and No Fault Approach: The German Experience Confirming South African Indolence“, *Journal of South African Law*, Vol. 1995, Issue 4 (1995), p. 636.

корисника производа, јер такав субјективни стандард за утврђивање недостатка производа може постојати само у уговорним односима, док овде недостатак мора бити одређен опште прихваћеним ставовима релевантне групе потрошача.²³ Која се група потрошача сматра релевантном, без обзира да ли су то експерти или лаици, може се закључити из презентације производа од стране произвођача.²⁴ Ако је производ намењен стручњацима, од њих произвођач може очекивати просечно стручно знање. Такође, уколико произвођач испуњава сигурносна очекивања одређене групе потрошача он, с друге стране, може очекивати да ће потрошачи поступати са одговарајућим степеном пажње приликом употребе производа.²⁵ Када се говори о сигурности која се с правом може очекивати од производа, у основи се примењује исти стандард у ГПЛА као и за одређивање релевантне дужности произвођача да заштити јавност од штете сходно одредбама чл. 823 ст. 1 БГБ: производ се неће сматрати неисправним и опасним ако су испуњена безбедносна очекивања формирана на основу општеприхваћених ставова релевантне групе потрошача.²⁶ *Lenze Stefan* наводи, међутим, да када се ради о недостацима насталим у поступку производње тзв. фабричким грешкама, позивање на очекивања потрошача је у већини случајева сувишно.²⁷ Наглашавајући околност да не чини ствар јаснијом чињеница да су потрошачи имали право да очекују да производ не одступа од унапред предвиђеног плана производа.²⁸ Да би се на адекватан начин одговорило на питање шта то потрошачи могу очекивати од производа, полазна тачка свакако је намена за коју је предвиђен производ, која је углавном одређена од стране произвођача путем презентације производа.²⁹ Стога, презентација производа јесте једна од околности на основу које се процењује сигурност коју потрошачи могу с правом очекивати од производа.³⁰ Она обухвата све активности којима се представља производ у јавности, као што су нпр. опис производа на амбалажи, јавно рекламирање производа итд.³¹ Ако су сигурносни елементи производа знатно наглашени у

²³ *Ibid.*, p. 637.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Martinek Michael, „Product Liability in Germany between Culpa Principle and No Fault Approach: The German Experience Confirming South African Indolence“, *op. cit.*, p. 637.

²⁷ Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, *op. cit.*, p. 108.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Martinek Michael, „Product Liability in between Culpa Principle and No Fault Approach: The German Experience Confirming South African Indolence“, *op. cit.*, p. 637.

³⁰ Dielmann Heinz J., „New German Product Liability Act“, *op. cit.*, p. 427.

³¹ *Ibid.*

односу на негативне карактеристике које се ни не спомињу, па ако производ не испуни на тај начин формирана очекивања безбедности, може се с правом третирати као неисправан према чл. 3 ГПЛА.³² Када се поставља питање безбедности одређеног производа, очекивања безбедности од стране потрошача не ограничавају се само на сврхе за које је намењена употреба производа већ се, такође, проширују на неке опште или предвидиве погрешне употребе производа. Произвођачи не могу очекивати да ће њихов производ бити коришћен само на начин који су они наменили производу и само од лица којима су наменили производ.³³ Произвођач, стога, мора да узме у обзир било коју, предвидиву, погрешну употребу производа која се разумно може очекивати и која подстиче његову дужност да упозори и упути потрошача.³⁴ Међутим, разумно очекивање безбедности не може се протезати на потпуно неодговарајућу или неразумну употребу производа, намерну злоупотребу производа, па у тим околностима произвођач неће бити одговоран.³⁵ Суштински, успостављање границе између одговорности произвођача и сношења штете од стране самих потрошача није нимало лако. Члан 6 ГПЛА предвиђа пропорционално смањење одговорности произвођача уколико је штета настала, барем делом, кривицом оштећеног лица.³⁶ Време када је производ пласиран на тржиште је једна од одлучујућих околности за процену безбедности производа која се разумно могла очекивати. Ако се разуман ниво безбедности који се може очекивати од производа повећа после производње производа, а пре његовог стављања на тржиште, неуспех производа да задовољи повећане стандарде безбедности може се узети као недостатак производа у смислу чл. 3 ГПЛА. Међутим, ако се очекивања безбедности повећавају после стављања производа на тржиште, производ неће бити дефективан уколико не испуњава стандарде оваквог повећања.³⁷ Сходно томе, у ст. 2 чл. 3 ГПЛА наводи се да се производ не може сматрати дефектним само зато што је после њега пуштен у промет исти производ са унапређеним карактеристикама. Поред околности наведених у чл. 3 ГПЛА, оправдана

³² Ibid.

³³ Martinek Michael, „Product Liability in Germany between Culpa Principle and No Fault Approach: The German Experience Confirming South African Indolence“, op. cit., p. 637.

³⁴ Ibid.

³⁵ Dielmann Heinz J., „New German Product Liability Act“, op. cit., p. 427; Martinek Michael, „Product Liability in Germany between Culpa Principle and No Fault Approach: The German Experience Confirming South African Indolence“, op. cit., p. 637.

³⁶ Члан 6 ГПЛА.

³⁷ Види. Dielmann Heinz J., „New German Product Liability Act“, op. cit., p. 428; Martinek Michael, „Product Liability in Germany between Culpa Principle and No Fault Approach: The German Experience Confirming South African Indolence“, op. cit., p. 638.

очекивања безбедности производа морају се утврђивати и с обзиром на друге околности сваког конкретног случаја, као што су: природа производа, цена производа, итд.³⁸ Произвођачи ће вероватно очекивати мању сигурност од јефтинијих производа у односу на исту категорију производа са вишом ценом. Међутим, без обзира на цену, од одређене категорије производа се очекује да поседује минималне стандарде сигурности и поузданости.³⁹

Трипартитна концепција недостатка

И поред чињенице да се у одредбама Директиве 85/374/ЕЕЦ и ГПЛА не прави разлика између различитих категорија недостатака, немачки судови су кроз судску праксу поново успоставили трипартитну поделу на: 1) производне недостатке; 2) недостатке у дизајну; и 3) недостатке у упутствима и упозорењима.⁴⁰ Као једно занимљиво одступање од тумачења одредаба Директиве 85/374/ЕЕЦ пред немачким судовима, које говори у прилог задржавању старог система трипартитне поделе недостатака, јесте и одлука која каже да се: када се ради о недостацима насталим током производње, тзв. фабричким грешкама, произвођачи се не могу ослободити од одговорности за штету од производа с недостатком позивајући се на институцију развојног ризика.⁴¹ Ова подела имала је далекосежне последице на примену концепције недостатака производа, а међу њима најважнија последице јесте, свакако, околност да се објективна одговорност за штету примењује само у случају недостатака насталих у процесу производње.⁴² Када се расправљају питања да ли је производ дизајниран дефектно или да ли има недостатак у упозорењима и упутствима, углавном се одговори дају кроз призму одговорности по основу кривице.⁴³

³⁸ Dielmann Heinz J., „New German Product Liability Act“, op. cit., p. 428; Martinek Michael, „Product Liability in Germany between Culpa Principle and No Fault Approach: The German Experience Confirming South African Indolence“, op. cit., p. 637.

³⁹ Ibid., Martinek Michael, „Product Liability in Germany between Culpa Principle and No Fault Approach: The German Experience Confirming South African Indolence“, op. cit., p. 638.

⁴⁰ Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, op. cit., p. 107.

⁴¹ BGH, 1995, exploding mineral water bottle, наведено према: Hodges Christopher, „Approaches to product liability in the EU and Member States“, u: Duncan Fairgrieve (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge, 2005, p. 193; Howells Geraint, „Defect in English law – lessons for the harmonisation of European product liability“, u: Duncan Fairgrieve (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge, 2005, p. 150.

⁴² Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, op. cit., p. 108.

⁴³ Ibid.

Производи опасни сами по себи

Постоје производи који су, сходно својој природи, опасни сами по себи због чињенице да садрже висок ризик од наношења штетних последица по кориснике таквих производа. Ризици и штетна дејства производа могу бити својствена производу и стога неизбежна, те потрошачи не могу очекивати апсолутну сигурност од таквих производа.⁴⁴ Нпр. вакцина против ХИВ вируса која се тренутно не може заменити резервним производом.⁴⁵ Ако ова вакцина у 10% случајева изазове још тежи степен болести, њени ризици ће вероватно надмашити њену корист.⁴⁶ Овакав пример се разликује од класичног примера производа дефектног у дизајну, јер се овде не може поставити питање да ли нешто није у реду са дизајном производа.⁴⁷ Дизајн вакцине је по важећим стандардима, добар колико то може и бити. Једино би се могло поставити питање да ли су ризици производа толико високи да производ не би требало уопште продавати.⁴⁸ Такође, хируршка сечива су опасна сама по себи и могу веома лако нанети штету приликом хируршке интервенције, међутим она не могу обављати своју функцију правилно уколико је њихово сечиво тупо.⁴⁹ Ризик који прати употребу хируршких сечива је подношљив у односу на корист коју она омогућавају при адекватној употреби. Опасност која је инхерентна оваквим производима се не може отклонити без угрожавања њихове функције.⁵⁰ Професор *Joseph Page* говори о опасности која је карактеристична за ову врсту производа као о генерички пројектованој опасности.⁵¹ Ако посматрамо нпр. одредбе *Restatement (Third) of Torts*⁵² који предвиђа карактеристичне три врсте недостатака: *недостатке настале у производњи*, *дизајн недостатке*, и *недостатке у упутствима и упозорењима*, ниједна

⁴⁴ Martinek Michael, „Product Liability in between Culpa Principle and No Fault Approach: The German Experience Confirming South African Indolence“, op. cit., p. 637; Ausness Richard C., „Product Category Liability: A Critical Analysis“, *Northern Kentucky Law Review*, Vol. 24, Issue 3 (Summer 1997), p. 426.

⁴⁵ Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, op. cit., p. 112.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Page Joseph A., „Generic Product Risks: The Case Against Comment and for Strict Tort Liability“, *Georgetown University Law Center*, 58 *N.Y.U. L. Rev.* (1983), p. 857.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

⁵² *Restatement (Third) of Torts* је објављен 1998. године од стране Америчког правног института.

дефиниција недостатака није подобна да се под њу подведу производи који су опасни сами по себи. Сходно томе, може се закључити да произвођачи оваквих производа у САД не би били одговорни према правилима *Restatement (Third) of Torts*.⁵³ Међутим, теоретичари САД су кроз одређена теоријска разматрања долазили постепено до теорија које су оправдавале објективну одговорност произвођача производа који су опасни сами по себи. Теорије које су се наметнуле као доминантне у протеклих двадесетак година су: 1) теорија изузетно опасних активности; и 2) ризик-корисност балансирање.⁵⁴ Свакако, много успешнија теорија, која је нашла широку примену у пракси, је теорија општег балансирања између ризика и корисности производа тзв. ризик-корисност балансирање.⁵⁵ Према овој теорији, производ се сматра неисправним уколико ризик који га прати превазилази корисност коју потрошачи имају од таквог производа.⁵⁶ Сходно томе, објективна одговорност за штету намеће се оним произвођачима производа код којих укупан ризик везан за производ превазилази укупну корисност од таквог производа.⁵⁷ Слична ситуација је и у немачком праву, где би се генерално могло очекивати да производе који се не могу учинити сигурнијим него што јесу не треба продавати уопште ако укупни ризици надмашују укупну корист од производа.⁵⁸ Овај прелаз са микро балансирања, где се разматра релативна безбедност производа, на макро балансирање у оквиру којег се разматра однос укупног ризика и корисности одређеног производа је од великог значаја. Наиме, врши се прелаз са разматрања стандарда дужности старања у процесу пројектовања производа на опасности обављања делатности продаје таквих производа.⁵⁹ Ова анализа укупног ризика и корисности, међутим, ствара одређене проблеме: прво, судови немају увек све неопходне информације на основу којих би упоредили укупан ризик и укупну корист од производа; друго, судећи о општој друштвеној користи и ризицима суд може у одређеним случајевима преузети функцију законодавца.⁶⁰ У контексту ових разматрања треба разликовати две ситуације. Тест ризик-корисност није проблематичан у ситуацији када се примењује на производе који су објективно намењени да

⁵³ Ausness Richard C., „Product Category Liability: A Critical Analysis“, op. cit., p. 429.

⁵⁴ Ibid., p. 430.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, op. cit., p. 112.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid., p. 113.

имају корист за корисника, као што је случај са лековима.⁶¹ У овој ситуацији суд је способан, уз помоћ стручњака, да процени да ли ризик од производа превазилази његову корист.⁶² Међутим, тест ризик-корисност може бити проблематичан када се примењује на производ који спада у класу производа која је намењена за задовољство потрошача као што су цигарете, алкохол итд.⁶³ У овом случају судови не могу на адекватан начин одржати своје виђење ризика и корисности производа које се противи општем консензусу јавности и приоритетима потрошача.⁶⁴ Реално је да, у овим случајевима, очекивања потрошача највише значе у контексту недостатака.⁶⁵ Исти став имају и немачки судови када су у питању очекивања потрошача код производа овакве природе.⁶⁶

3) ОДГОВОРНОСТ ПРЕМА НЕМАЧКОМ ЗАКОНУ О ФАРМАЦЕУТСКИМ ПРОИЗВОДИМА

Све до шездесетих година двадесетог века Немачка није имала значајнија законска правила о промету лекова.⁶⁷ Катастрофа изазвана Thalidomidom⁶⁸ је јасно показала недостатке и неефикасност старог Закона о фармацеутским производима из 1961. године. Наиме, овај закон није успео да се избори са проблемима као што су спречавање производње небезбедних лекова, као и обезбеђивање адекватне основе оштећеним потрошачима за накнаду штете.⁶⁹ Јасно је истакнут проблем неопходности разматрања квалитета, ефикасности

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Мујовић Зорнић Хајрија, *Фармацеутско право*, Номос Београд, Београд, 2008, стр. 17: До тог времена, још у предратном периоду, усвојено је неколико правилника и прописа мање правне снаге (Правилник о лековима из 1901. године), Правилник о промету лекова из 1941. године), као и неки сродни прописи (Закон о опијуму из 1929. године).

⁶⁸ Ibid., стр. 18-20: Thalidomid- лек за смирење којег је произвела једна фармацеутска фирма у Немачкој. Од 1957. до 1961. године, када је лек повучен са тржишта, проузроковао је многе хендикепе код новорођенчади чије мајке су га конзумирале у прва три месеца трудноће. У земљама Европе, САД, па све до Јапана рођено је више хиљада деце без удова или са закржљалим удовима, односно са деформацијом костију. Само у Немачкој рођено је неколико хиљада такве деце, од којих је огроман број због неспособности за живот умирао непосредно после рођења. Поред тога, код трудница је проузроковао трајне нервне поремећаје.

⁶⁹ Wandt Manfred, „German Approaches to Products Liability“, op. cit., p. 90.

и безбедности медицинских средстава пре њиховог маркетинга, одобравања и продаје.⁷⁰ У циљу решавања наведених проблема, као и усклађивања немачког права са међународним стандардима на пољу фармацеутске одговорности, донет је Закон о фармацеутским производима из 1976. године (ГФПА).⁷¹ ГФПА је једини специјалан режим одговорности за штету од одређених производа с недостатком који је постојао пре доношења Директиве 85/374/ЕЕЦ, па тиме и изузет од Директиве 85/374/ЕЕЦ на основу њеног члана 13.⁷² У чл. 15 ст. 1 ГПЛА стоји да ГПЛА не важи за лекове намењене људима. Према томе, одмах се може констатовати да се произвођачи лекова не могу ослободити од одговорности позивајући се на институцију развојног ризика због чињенице да ГФПА предвиђа објективну одговорност произвођача лека која обухвата и ризике развоја.⁷³ Такође, ГФПА садржи нова правила, уведена 2002. године, о узрочности и посебна правила која регулишу давање информација.⁷⁴ ГФПА регулише аспекте производње, прихватања, регистрације, клиничког испитивања, продаје, контроле квалитета, опсервације, информисања, давања инструкција, увоз и извоз фармацеутских производа, као и организацију и надлежност Савезне канцеларије за фармацеутске и медицинске производе.⁷⁵

Одговорност према ГФПА

Према ГФПА корисници лекова могу захтевати накнаду штете без обавезе да се докаже кривица уколико је произвођач ставио неисправан лек на тржиште.⁷⁶ Према чл. 84 ГФПА следи да уколико услед примене неког лека, намењеног за употребу код људи, неки човек буде усмрћен или му тело или здравље буде повређено у мери која није незнатна, тада је произвођач фармацеутских производа, који је лек на подручју примене овог закона ставио у промет, дужан да оштећеном надокнади из тога проистеклу штету. При томе, дужност накнаде постоји само ако је лек приликом наменске употребе изазвао

⁷⁰ Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, op. cit., p. 119.

⁷¹ Wandt Manfred, „German Approaches to Products Liability“, op. cit., p. 90.

⁷² Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, op. cit., p. 119.

⁷³ Радишић Јаков, *Медицинско право*, „Номос“ Београд, Београд, 2004, стр. 276.

⁷⁴ Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, op. cit., p. 119.

⁷⁵ Maurer Anton G, „German Product Liability Plaintiffs Make Progress with the Pharmaceutical Act and the Product Liability Act“, *Defense Counsel Journal*, Vol. 73, Issue 3 (July 2006), p. 276.

⁷⁶ Wandt Manfred, „German Approaches to Products Liability“, op. cit., p. 90.

штетна дејства која превазилазе меру прихватљиву са становишта сазнања медицинске науке,⁷⁷ или ако је штета настала услед ознаке, стручне информације или упутства за употребу које не одговара сазнањима медицинске науке.⁷⁸ Постојање неисправности фармацеутског производа као и штете која није незнатна, а која је узрокована тим производом, су услови који су довољни за одговорност. Фармацеутска компанија биће одговорна без обзира на кривицу.⁷⁹ Објективна одговорност не обухвата све лекове. Само лекови који су намењени за људску употребу и продају се корисницима на територији Немачке спадају о оквире ГФПА.⁸⁰

Узрочност

Да би његов захтев за накнаду штете био *успешан* оштећени, у суштини, треба да докаже постојање узрочне везе између неисправног лека и претрпљене штете.⁸¹ Међутим, постоје и неки изузеци од овог правила због околности да је немачки законодавац 2002. године изменио правила о узрочности. У складу са новим правилима, постојање узрочности између примене лека и штете се претпоставља ако лек, у датим околностима, може проузроковати такву штету.⁸² Ако је, стога, на основу дозе, трајања примене или потрошње фармацеутски производ могао евентуално проузроковати штету, онда постоји претпоставка да је фармацеутски производ проузроковао штету.⁸³ Међутим, ово правило не важи ако је у датим околностима други узрок био у стању да проузрокује штету.⁸⁴ Објективно, ова законска претпоставка

⁷⁷ Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, op. cit., p. 120: То је случај када укупни ризици који прате производ превазилазе укупну корист од производа (макро балансирање), или уколико ти ризици могу бити смањени усвајањем алтернативног дизајна (микро балансирање).

⁷⁸ Члан наведен према: Радишић Јаков, Медицинско право, op. cit., стр. 276.

⁷⁹ Maurer Anton G, „German Product Liability Plaintiffs Make Progress with the Pharmaceutical Act and the Product Liability Act“, op. cit., p. 276.

⁸⁰ Wandt Manfred, „German Approaches to Products Liability“, op. cit., p. 90; Maurer Anton G, „German Product Liability Plaintiffs Make Progress with the Pharmaceutical Act and the Product Liability Act“, op. cit., p. 276.

⁸¹ Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, op. cit., p. 120; Maurer Anton G, „German Product Liability Plaintiffs Make Progress with the Pharmaceutical Act and the Product Liability Act“, op. cit., p. 278.

⁸² ГФПА, §84, II- 1.

⁸³ Maurer Anton G, „German Product Liability Plaintiffs Make Progress with the Pharmaceutical Act and the Product Liability Act“, op. cit., p. 278.

⁸⁴ ГФПА, §84, II- 3.

може бити оборена уколико још један разлог може, изузимајући други фармацеутски производ, бити подобан да проузрокује такву штету.⁸⁵ Претпоставка узрочности се примењује и у случају када је више фармацеутских производа било неисправно, а сваки од њих је био подобан да проузрокује штету. У тим околностима, фармацеутске компаније чији производи могу изазвати такву штету одговараће солидарно уколико ниједна од њих не успе да издејствује реално оправдање пред судом.⁸⁶ Да ли су нова правила о узрочности у складу са одредбама Директиве 85/374/ЕЕЦ остаје да се види. Наиме, постоје озбиљни разлози због којих нова правила о узрочности нису у складу са чланом 13 Директиве 85/374/ЕЕЦ. Члан 13 Директиве 85/374/ЕЕЦ омогућава да се посебни системи одговорности који су постојали у време доношења Директиве 85/374/ЕЕЦ и даље примењују.⁸⁷ ГФПА је донет 1976. године и његова примена не доводи се у питање. Међутим, његове измене и допуне које су уследиле 2002. године дискутабилне су због околности да не постоји јасан одговор на питање да ли чл. 13 Директиве 85/374/ЕЕЦ омогућава и измене постојећих система. Stefan Lanze користећи се одлуком Европског суда правде,⁸⁸ где се каже да Директива 85/374/ЕЕЦ има за циљ постизање максималне хармонизације у оквиру свог делокруга, и где се апострофира на уском тумачењу чл. 13 Директиве 85/374/ЕЕЦ, наводи да поступања немачког законодавца 2002. године нису симетрична са одредбама Директиве 85/374/ЕЕЦ.⁸⁹

Право на обавештење

Према члану 84а ГФПА наглашава се да: „(1) ако постоје чињенице које оправдавају претпоставку да је лек штету проузроковао, оштећени може захтевати обавештење од фармацеутског предузетника, осим кад за утврђивање да ли право на накнаду штете по чл. 84 постоји такво обавештење није потребно. Право на обавештење односи се на дејства која су фармацеутском предузетнику позната, на споредна дејства и интеракцију, и на укупна даља сазнања која могу бити од значаја за оцену прихватљивости

⁸⁵ Maurer Anton G, „German Product Liability Plaintiffs Make Progress with the Pharmaceutical Act and the Product Liability Act“, op. cit., p. 278; Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, op. cit., p. 121.

⁸⁶ Maurer Anton G, „German Product Liability Plaintiffs Make Progress with the Pharmaceutical Act and the Product Liability Act“, op. cit., p. 278.

⁸⁷ Види. Case C-52/00 *Commission v France* [2002].

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Lenze Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, op. cit., p. 121.

штетних дејстава... Право на обавештење не постоји у случају кад се подаци, на основу законских прописа, могу држати у тајности, или кад држање у тајности одговара претежнијем интересу фармацеутског предузетника или неког трећег; (2) Право на обавештење саобразно претпоставкама из ст. 1 постоји и према властима које су надлежне за одобравање и контролу лека. Власт није дужна да даје обавештење у случају кад се подаци, на основу законских прописа, имају држати у тајности, или кад држање у тајности одговара претежнијем интересу фармацеутског предузетника или неког трећег.⁹⁰

4) ОДГОВОРНОСТ ЗА НЕДОСТАТКЕ ПРОИЗВОДА У СРПСКОМ ПРАВУ

Наш Закон о облигационим односима⁹¹ први је у Европи садржао члан којим је именовано и као засебан институт уредио одговорност произвођача за штету од ствари с недостатком.⁹² Чињеница да је 300 целокупну област одговорности за штету од ствари с недостатком регулисао само једним чланом показује се као неефикасан начин решавања проблема који су се касније јавили у оквирима ове области. Наиме, 300 је чланом 179 оставио бројне правне празнине које према мишљењу одређених аутора нису биле нужне.⁹³ Међутим, пошто се одредбама Закона о заштити потрошача⁹⁴ врши заштита потрошача од штете настале као последица употребе ствари с недостатком, члан 179 300 наставља да се примењује у случајевима када је оштећеник правно лице.

Да би отклонила недостатке у оквирима ове области, а пре свега да би ускладила своје прописе са одредбама Директиве 85/374/ЕЕЦ, Народна

⁹⁰ Члан наведен према: Радишић Јаков, *Медицинско право*, „Номос“ Београд, Београд, 2004, стр. 277.

⁹¹ Закон о облигационим односима – 300, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Сл. лист СРЈ*, бр. 31/93 и *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/ 2003 – *Уставна повеља*.

⁹² Радишић Јаков, „Одговорност произвођача ствари с недостатком“, у: Перовић Слободан (ур.), *Коментар Закона о облигационим односима*, књига I, Савремена администрација, Београд, 1995, стр. 410; Чл. 179. 300: “(1) Ко стави у промет неку ствар коју је произвео, а која због неког недостатка за који он није знао представља опасност штете за лица или ствари, одговара за штету која би настала због тог недостатка. (2) Произвођач одговара и за опасна својства ствари ако није предузео све што је потребно да штету, коју је могао предвидети, спречи путем упозорења, безбедне амбалаже или другом одговарајућом мером.”

⁹³ Радишић Јаков, „Одговорност за штету коју узрокује ствар с недостатком“, *Правни живот*, бр. 1/89, вол. 39, стр. 18.

⁹⁴ Закон о заштити потрошача – 33П, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2014 и 6/2016 – др. закон.

скупштина Републике Србије је, крајем 2005. године, донела Закон о одговорности произвођача ствари с недостатком⁹⁵ који није био у потпуности у складу са Директивом 85/374/ЕЕЦ. Овај закон је престао да важи доношењем ЗЗП чије одредбе, које се односе на одговорност произвођача за штету од производа с недостатком, су у већој мери усклађене са Директивом 87/374/ЕЕЦ.

Недостатак производа

На основу члана 179 ЗОП не може се сагледати шта се подразумева под појмом недостатка. Овим чланом се само указује на околност да је реч о недостатку због којег прети опасност штете за лица или ствари. С друге стране, ЗЗП одређује појам недостатка производа на исти начин као и чл. 6 Директиве 85/374/ЕЕЦ. Наиме, „недостатак постоји ако производ не обезбеђује сигурност која се с правом очекује с обзиром на све околности, укључујући рекламу, употребу производа која се разумно могла очекивати и време када је производ стављен у промет. Не сматра се да производ има недостатак само зато што је касније стављен у промет квалитетнији производ“.⁹⁶ Када је у питању очекивање сигурности која се од производа с правом може очекивати, доминантно схватање правне теорије говори у прилог чињеници да је релевантно само очекивање безбедности коју од производа очекује општа јавност, а не очекивање оштећеног или било ког другог конкретног потрошача.⁹⁷ Оваквој констатацији иде у прилог логика резонувања. Наиме, када пројектује, планира и производи одређени производ, произвођач нема у виду било којег потрошача, индивидуално одређеног, већ има у виду целокупну категорију потрошача који се могу јавити као потенцијални корисници одређеног производа. А потенцијални корисник производа, под одређеним условима и околностима, може бити свако физичко лице из једне друштвене заједнице. Сходно томе, релевантно је очекивање опште јавности. Суштински, анализира се степен сигурности који пружа одређени производ и да ли је тај степен сигурности друштвено прихватљив.⁹⁸ Задатак судије је да, у сваком конкретном случају, процени да ли одређени производ пружа безбедност која се с правом може од таквог производа очекивати и на тај начин заступа очекивања опште јавности. Такође, када процењује да ли производ има недостатак, суд није везан сврхом коју је

⁹⁵ Закон о одговорности произвођача ствари са недостатком (*“Сл. гласник РС”*, бр. 101/2005).

⁹⁶ Чл. 59 ЗЗП.

⁹⁷ Howells Geraint, „Product liability – a history of harmonisation“, u: Duncan Fairgrieve (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge, 2005, p. 214.

⁹⁸ Taschner C. Hans, „Product liability: basic problems in a comparative law perspective“, u: Duncan Fairgrieve (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge, 2005, p. 159.

произвођач наменио производу већ употребом за коју се разумно могло очекивати да ће производ бити коришћен.⁹⁹ Боље речено, производ ће имати недостатак уколико није безбедан приликом сваке употребе коју је произвођач разумно могао претпоставити. Релевантна је, стога, чињеница да ли разуман произвођач мога претпоставити да ће производ бити употребљен на начин на који је то учинио потрошач, а не сврха коју је произвођач наменио производу.¹⁰⁰ Произвођач, дакле, неће бити одговоран за штету уколико се није могло разумно претпоставити да ће производ бити коришћен на одређени начин, јер су за то нпр. били потребни одређени напори и ванредни услови.¹⁰¹

Штета као претпоставка одговорности

У члану 5 ст. 22 ЗЗП под штетом се подразумева „последица која настаје смрћу или телесном повредом, као и последица настала уништењем или оштећењем неког дела имовине којег оштећени обично користи за личну употребу или потрошњу“. Овако одређивање штете као претпоставке одговорности произвођача производа с недостатком садржи одређене разлике у односу на члан 9 Директиве 85/374/ЕЕЦ.¹⁰² Наиме, чланом 9 Директиве 85/374/ЕЕЦ изричито се искључује могућност накнаде штете настале на самој ствари с недостатком за разлику од формулације члана 5 ст. 22 ЗЗП где накнада штете на самој ствари с недостатком није искључена. Последица уништења или оштећења неког дела имовине из чл. 5 ст. 22 ЗЗП може бити и само оштећење на ствари с недостатком. Затим, Директивом 85/374/ЕЕЦ предвиђено је ограничење накнаде штете само на знатну штету,¹⁰³ штету која је већа од 500

⁹⁹ Директива 85/374/ЕЕЦ, чл. 6 (b).

¹⁰⁰ Ibid., Караникић Марија, „Осврт на нови Закон о одговорности произвођача ствари с недостатком“, *Право и привреда* бр. 5-8/2006, стр. 494.

¹⁰¹ Cees C. van Dam, „Dutch case law on the EU Product Liability Directive, u: Duncan Fairgrieve (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge, 2005, p. 130.

¹⁰² Према члану 9 Директиве 85/374/ЕЕЦ под појмом штете се подразумева штета проузрокована смрћу или телесним повредама, као и штета изазвана оштећењем или уништењем било које ствари из имовине, изузев саме ствари с недостатком, а чији износ није мањи од 500 екуа (данас 500 евра), под условом да је уобичајена намена те ствари приватна употреба или потрошња и под условом да је оштећени претежно користио ту ствар за своје приватне потребе или потрошњу.

¹⁰³ У складу са одредбама Директиве 85/374/ЕЕЦ минимална доња граница за коју се може тражити накнада штете износи 500 евра. У случају да је штета већа од поменутог износа, досуђује се само онај део накнаде који премашује 500 евра, тачније износ од 500 евра се одузима од укупног износа накнаде. Оштећена лица, свакако, имају право да за штете чији износ не прелази 500 евра захтевају накнаду према правилима националних прописа држава чланица ЕУ.

евра, док такво ограничење не произилази из одредаба ЗЗП. Недостатак оваквог ограничења у нашем праву је сасвим разумљив због околности да сходно нашем животном стандарду и штете испод 500 евра престављају знатне штете. Такође, Директивом 85/374/ЕЕЦ предвиђа се да оштећено лице може тражити накнаду за уништење или оштећење ствари под условом да је уобичајена намена те ствари приватна употреба или потрошња и под условом да је оштећени претежно користио ту ствар за своје приватне потребе или потрошњу. ЗЗП, с друге стране, говори о последици насталој уништењем или оштећењем неког дела имовине којег оштећени обично користи за личну употребу или потрошњу. Сходно одредбама ЗЗП, ствари које су намењене професионалној употреби или потрошњи, уколико су коришћене за личну употребу или потрошњу, спадају у опсег имовине за коју оштећени може тражити накнаду штете, док оваква могућност не постоји према одредбама Директиве 85/374/ЕЕЦ. Када се ради о стварној штети и измаклој добити, у одредбама Директиве 85/374/ЕЕЦ говори се само о стварној штети. Стога се, измакла корист не може тражити позивајући се на правила Директиве 85/374/ЕЕЦ, већ ће се ово питање решавати према националним прописима држава чланица ЕУ.¹⁰⁴ Исти закључак произилази из ЗЗП – наиме члан 5 ст. 22 говори само о последици која настаје смрћу или телесном повредом, као и последици која настаје уништењем или оштећењем неког дела имовине. Да се у овој формулацији користила множина *последике* могло се дискутовати и о измаклој добити. Када се ради о нематеријалној штети, одредба члана 9 Директиве 85/374/ЕЕЦ не утиче на националне прописе држава чланица који се односе на нематеријалну штету.¹⁰⁵ Према чл. 60 ст. 2 ЗЗП, оштећени има право на накнаду неимовинске штете према општим правилима о одговорности.

Стављање производа у промет

Један од релевантних момената за процену постојања недостатка јесте и време када је одређени производ стављен у промет.¹⁰⁶ Као и у одредбама Директиви 85/374/ЕЕЦ, и у ЗЗП се предвиђа да се произвођач може ослободити одговорности уколико докаже да је вероватно да недостатак није постојао када је производ пуштен у промет, односно да се појавио касније.¹⁰⁷ Међутим, из одредаба Директиве 85/374/ЕЕЦ, као ни из одредаба ЗЗП, не види се кад ће се сматрати да је један производ стављен у промет, односно не види се шта се подразумева под појмом пуштања у промет одређеног производа.

¹⁰⁴ Директива 85/374/ЕЕЦ, чл. 13.

¹⁰⁵ Директива 85/374/ЕЕЦ, чл. 9 (2).

¹⁰⁶ Чл. 59 ст. 1. ЗЗП.

¹⁰⁷ Директива 85/374/ЕЕЦ, чл. 7. (б); Чл. 62 ст. 1, т. 2 ЗЗП.

Уколико се један производ налази на тржишту за њега постоји претпоставка да је пуштен у промет.¹⁰⁸ Тренутак пуштања производа у промет битан је и због чињенице да од тог момента почиње течи рок од десет година по чијем истеку престаје одговорност произвођача, уколико оштећени не покрене поступак пре истека овог рока.¹⁰⁹ Овај временски период је предвиђен због околности да савремено знање и технологија омогућавају велику иновацију у производњи, тако да у кратким временским периодима производи застаревају.¹¹⁰ Чињеница је да је временски тренутак стављања производа у промет веома битан, па се с правом може критиковати околност да ни редактори Директиве 85/374/ЕЕЦ, као ни творци ЗЗП, нису објаснили шта се подразумева под овим појмом. Наиме, да ли се под стављањем у промет подразумева само прва продаја производа од стране произвођача другом субјекту у ланцу трговине, или продаја производа потрошачу од стране продавца, увозника, односно, испоручиоца.¹¹¹ Превладавајуће мишљење правне доктрине је да се под стављањем производа у промет подразумева тренутак када производ напусти фабрику произвођача код прве продаје производа.¹¹² Временски тренутак за који се везује стављање производа у промет дефинисан је у неким правним порецима.¹¹³

Одговорна лица и основ одговорности

За штету од производа са недостатком одговара произвођач без обзира на то да ли је знао за недостатак.¹¹⁴ Произвођач јесте лице: 1) које производи или увози готове производе, робу, сировине и саставне делове у Републику Србију ради продаје, закупа, лизинга или друге врсте промета, 2) које се представља као произвођач стављањем свог назива, заштитног знака или другог обележја

¹⁰⁸ Радишић Јаков, „Одговорност за штету коју узрокује ствар с недостатком“, *op. cit.*, стр. 22.

¹⁰⁹ Директива 85/374/ЕЕЦ, чл. 11; чл. 64 ст. 2 ЗЗП.

¹¹⁰ Станивуковић Маја, „Заштита потрошача у праву Европске уније – одговорност произвођача за штету од производа“, у: Добросав М. Митровић, Обрад Рачић (едс), *Право Европске уније*, 1996, стр. 344.

¹¹¹ *Ibid.* стр. 345.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Чл. 6 аустријског Савезног закона: Производ је стављен у промет чим је произвођач, по било ком основу, пренео другом власт да њиме располаже или да га употребљава. Довољно је и слање потрошачу, наведено према: Радишић Јаков, „Одговорност за штету коју узрокује ствар с недостатком“, *op. cit.*, стр. 22; Чл. 1386–5. *Code Civile*: Производ је пуштен у промет у тренутку када га је произвођач добровољно пустио из своје контроле. Производ може бити пуштен у промет само једном.

¹¹⁴ Чл. 61 ЗЗП.

на робу, 3) трговац производа који не садржи податке о произвођачу ако у одређеном року не обавести оштећеног о идентитету произвођача, односно лица од кога је набавио производ, 4) трговац увозног производа који садржи податке о произвођачу, али не садржи податке о увознику.¹¹⁵

Ослобођење од одговорности

Према члану 62 ст. 1 ЗЗП, произвођач неће бити одговоран за штету од производа са недостатком ако докаже да: 1) није ставио производ у промет; 2) недостатак није постојао у време када је ставио производ у промет или да се појавио касније; 3) није произвео производ намењен продаји или другој врсти стављања у промет и да производ није произведен у оквиру његове редовне делатности; 4) недостатак је настао услед усаглашавања својстава производа са обавезујућим прописима донетим од стране надлежног органа. Законом о одговорности произвођача ствари с недостатком било је предвиђено да се произвођач ослобађа одговорности уколико докаже да је постојање одређеног недостатка последица усклађивања својстава производа са прописаним нормама. Под прописаним нормама могле су се подразумевати, како императивне, тако и диспозитивне норме,¹¹⁶ па је положај произвођача био далеко повољнији него према садашњем ЗЗП који у овом контексту говори само о императивним нормама. Такође, према члану 62 ст. 2 ЗЗП произвођач саставног дела производа неће бити одговоран за штету од производа са недостатком ако докаже да се недостатак може приписати дизајну производа или да је последица упутства датог од стране произвођача. У ст. 3 истог члана говори се да се произвођач може делимично или потпуно ослободити одговорности за штету од производа са недостатком ако је оштећени или лице за које је он одговоран својом кривицом допринео настанку штете. У ставу 4 предвиђа се да ако је настанку штете од производа са недостатком делимично допринело треће лице, искључиво је одговоран произвођач. Оштећени има право на накнаду штете ако докаже да је претрпео штету, да је производ имао недостатак и да постоји узрочна веза између тог недостатка и претрпљене штете.¹¹⁷ Оштећени не мора доказати да је недостатак постојао у време стављања производа у промет. Директива 85/374/ЕЕЦ је установом развојног ризика дала шансу произвођачима да се ослободе одговорности уколико докажу да се недостатак производа није могао објективно утврдити у тренутку стављања производа у промет ни коришћењем научног и техничког знања

¹¹⁵ Чл. 5 ст. 16 ЗЗП.

¹¹⁶ Караникић Марија, „Осврт на нови Закон о одговорности произвођача ствари с недостатком“, *op. cit.*, стр. 501.

¹¹⁷ Чл. 60 ст. 1 ЗЗП.

највишег нивоа које је у том тренутку било доступно.¹¹⁸ Произвођачу, дакле, није дозвољено да се ослободи одговорности доказујући да није крив, односно да је у поступку производње одређеног производа био савестан и поштовао све важеће техничке и научне стандарде производње.¹¹⁹ Чињеница да је производ произведен поштујући све научне и техничке стандарде производње не значи и да производ нема недостатак од ког прети штета за коју произвођач може бити одговоран.¹²⁰ Међутим, чланом 15 ст. 1(б) Директиве 85/374/ЕЕЦ дата је могућност државама чланицама ЕУ да предвиде у оквирима својих закона одступање од члана 7(е), односно од тзв. одбране развојним ризиком. Наиме, одступање би се састојало у томе да чланице ЕУ могу предвидети одговорност произвођача производа с недостатком и у случају када ниво научног и технолошког знања у време када је производ стављен у промет није био довољан да постојање недостатка буде откривено. Од земаља чланица ЕУ само су Луксембург и Финска у потпуности искористиле ову могућност.¹²¹ ЗЗП не предвиђа могућност ослобађања од одговорности произвођача позивајући се на установу развојног ризика.

Време потребно за застарелост потраживања накнаде штете

Према члану 64 ЗЗП потраживање накнаде штете од производа са недостатком застарева у року од три године од дана када је оштећени дознао за штету, недостатак и идентитет произвођача. У сваком случају ово потраживање застарева за десет година од дана кад је произвођач ставио у промет производ са недостатком. Проблем и одређене расправе изазива објективни рок од десет година, којег предвиђа Директива 85/374/ЕЕЦ, а усваја наш ЗЗП. Различита тумачења момента стављања дефектног производа у промет могу имати за последицу протицање рока застарелости и пре него што дефектни производ стигне до оштећеног и проузрокује му штету.

5) ИЗВОРИ

Ausness, Richard C., „Product Category Liability: A Critical Analysis“, *Law Review*, Vol. 24, Issue 3 (Summer 1997).

¹¹⁸ Taschner C. Hans, „Harmonization of Products Liability Law in the European Community“, *International Law Journal*, Vol. 34, Issue 1 (Winter 1999), pp. 31-32.

¹¹⁹ Ibid., Караникић Марија, „Одговорност за развојне ризике“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LIII, бр. 2, 2005, стр. 169.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ У Финској и Луксембургу произвођач је одговоран за штету од производа с недостатком за који објективно није мога знати, без обзира о каквом се производу ради.

- Bungert, Hartwin, „Compensating Harm to the Defective Product Itself—A Comparative Analysis of American and German Products Liability Law“, *Tulane Law Review*, Vol. 66, Issue 5.
- Case C-52/00 *Commission v France* [2002].
- Cees, C. van Dam, „Dutch case law on the EU Product Liability Directive, u: Duncan Fairgrieve (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge, 2005.
- Code Civile.
- Council Directive of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products (85/374/EEC).
- Dielmann, Heinz J., „New German Product Liability Act“, *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 13, Issue 3 (Spring 1990), pp. 425-436.
- Fairgrieve, Duncan, „L'Exception française? The French law of product liability“, u: Duncan Fairgrieve (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge, 2005.
- German Pharmaceutical Products Act 1976.
- German Products Liability Act 1990.
- Hodges, Christopher, „Approaches to product liability in the EU and Member States“, u: Duncan Fairgrieve (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge, 2005.
- Howells, Geraint, „Defect in English law – lessons for the harmonisation of European product liability“, u: Duncan Fairgrieve (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge, 2005.
- Howells, Geraint, „Product liability – a history of harmonisation“, u: Duncan Fairgrieve (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge, 2005.
- Lenze, Stefan, „German product liability law: between European Directives, American Restatements and common sense“, u: Duncan Fairgrieve (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge, 2005.
- Martinek, Michael, „Product Liability in Germany between Culpa Principle and No Fault Approach: The German Experience Confirming South African Indolence“, *Journal of South African Law*, Vol. 1995, Issue 4 (1995).
- Maurer, Anton G., „German Product Liability Plaintiffs Make Progress with the Pharmaceutical Act and the Product Liability Act“, *Defense Counsel Journal*, Vol. 73, Issue 3 (July 2006).
- Page, Joseph A., „Generic Product Risks: The Case Against Comment and for Strict Tort Liability“, *Georgetown University Law Center*, 58 *N.Y.U. L. Rev.* (1983).
- Restatement (Third) of Torts2.

- Schuster, Frank Peter, „Main Structures of Product Liability in German Private and Criminal Law“, *Stellenbosch Law Review*, Vol. 20, Issue 3 (2009).
- Taschner, C. Hans, „Harmonization of Products Liability Law in the European Community“, *International Law Journal*, Vol. 34, Issue 1 (Winter 1999).
- Taschner, C. Hans, „Product liability: basic problems in a comparative law perspective“, у: Duncan Fairgrieve (ed.), *Product Liability in Comparative Perspective*, Cambridge, 2005.
- Veltins, Michael A., „New Law of Product Liability in the Federal Republic of Germany“, *Transnational Lawyer*, Vol. 3, Issue 1 (Spring 1990).
- Wandt, Manfred, „German Approaches to Products Liability“, *Texas International Law Journal*, Vol. 34, Issue (Winter 1999).
- Zweites Gesetz zur Änderung schadenersatzrechtlicher Vorschriften BGBl. 2002 I, 2634 ff.
- Закон о заштити потрошача – ЗЗП, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2014 и 6/2016 – др. закон.
- Закон о облигационим односима – ЗОО, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Сл. лист СРЈ*, бр. 31/93 и *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/ 2003 – *Уставна повеља*.
- Караникић, Марија, „Одговорност за развојне ризике“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LIII, бр. 2, 2005, стр. 161-195.
- Караникић, Марија, „Осврт на нови Закон о одговорности произвођача ствари с недостатком“, *Право и привреда* бр. 5-8/2006.
- Мујовић Зорнић, Хајрија, *Фармацеутско право*, Номос Београд, Београд, 2008.
- Радишић, Јаков, „Одговорност за штету коју узрокује ствар с недостатком“, *Правни живот*, бр. 1/89, вол. 39.
- Радишић, Јаков, „Одговорност произвођача ствари с недостатком“, у: Перовић Слободан (ур.), *Коментар Закона о облигационим односима*, књига I, Савремена администрација, Београд, 1995.
- Радишић, Јаков, *Медицинско право*, „Номос“ Београд, Београд, 2004.
- Станивуковић, Маја, „Заштита потрошача у праву Европске уније – одговорност произвођача за штету од производа“, у: Добросав М. Митровић, Обрад Рачић (едс), *Право Европске уније*, 1996.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

На основу претходне анализе закључили смо да инкорпорацијом одредаба Директиве 85/374/ЕЕЦ путем ГПЛА није извршена револуција у оквирима одговорности за штету од производа с недостатком. Наиме, ГПЛА не замењује немачко аутономно право о одговорности за штету насталу услед недостатака производа, већ даје могућност оштећеном да базира тужбени захтев на објективној одговорности за штету која није била доступна у оквиру традиционалне доктрине немачког Грађанског законика. Биће интересантно видети да ли ће ГПЛА узети превагу у односу на одредбе немачког Грађанског законика и каква ће бити интеракција између два система одговорности у будућности. На први поглед, одредбама ГПЛА није успостављена значајна разлика у одговорности у односу на систем који је успоставила немачка судска пракса примењујући одредбе о неуговорној одговорности БГБ. Оно што се може генерално закључити, имајући у виду све врсте недостатака производа, јесте околност да је немачка судска пракса, развијајући концепт одговорности по основу кривице произвођача за штету од производа с недостатком, тежила систему објективне одговорности за штету. Крајни резултат примене одредаба БГБ на штету насталу услед недостатака производа огледа се у стварању једног система одговорности по основу кривице који је веома близак систему објективне одговорности за штету ГПЛА.

С обзиром на изнета запажања везана за објективну одговорност за производе с недостатком, закључујемо да прихваћена решења могу имати значај за Републику Србију из више разлога: Прво, традиционално су наши закони настајали по угледу на аустријске, немачке и француске законе, па је веома важно имати једну слику стања одговорности произвођача за штету од производа с недостатком у немачком праву. Како је та одговорност функционисала пре доношења Директиве 85/374/ЕЕЦ, а како данас када су њене одредбе инкорпорисане у оквирима немачког правног поретка; Друго, веома је битно знати како се Директива 85/374/ЕЕЦ примењује у оквирима немачког правног поретка, да ли су њеним одредбама потиснута правила немачког Грађанског законика или се она и даље примењују (с тим у вези што је наш Закон о облигационим односима и пре доношења Директиве 85/374/ЕЕЦ садржао одредбу која се примењивала на одговорност за штету произвођача производа с недостатком); Треће, радом је приказана тренутна регулатива одговорности произвођача за штету од производа с недостатком у Републици Србији, одступања нашег Закона о заштити потрошача од Директиве 85/374/ЕЕЦ, и како поједина специфична питања решавати у судској пракси.

УДК: 341.241.8
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 61-62, стр. 224–236
Изворни научни рад

ЦЕНА ИЗ УГОВОРА У МЕЂУНАРОДНОЈ ПРОДАЈИ

Проф. др Ђорђе ПАВЛОВИЋ¹

Abstract: In the paper is analysed the obligation of paying the purchase price in the contracts for the international sale of goods. The basic obligation of a buyer in the contracts for the international sale of goods is to pay the price and to take over the goods. The delivery of the goods is a subject of seller's obligations. In the contracts for the international sale of goods the buyer also assumes other obligations such as, for example, the inspection of goods, the notification of non-performance to the seller, taking measures to preserve the goods in the case of contract termination when the buyer intends to return the goods to the seller, the possibility of requesting the replacement goods in the case of termination, and the like. Special attention in this work is dedicated to the EU Convention on Contract for the International Sale of goods relating to the obligation to undertake preparatory work by the customer in order to facilitate the execution of payment and business (legal) consequences in case of failure to meet these obligations. This issue applies also to the Serbia-EU accession negotiations under Chapter 30 of the negotiating framework.

Key words: European Union, price of contracts, international sales, paying, obligation.

1) СВРХА

Обавеза исплате цене из уговора подразумева обавезу купца да исплати уговорену суму средстава по договореној цени за преузимање робе која је и предмет уговорне обавезе продавца. Низ значајних питања покреће ова обавеза као што су, на пример: 1) предузимање мера од стране купца потребних да се омогући извршење плаћања; 2) одређење цене кад она није изричито или прећутно уговорена; 3) место и време исплате цене. У случају повреде ове уговорене обавезе купца, продавац, поред употребе других правних средстава, може и раскинути уговор под одређеним условима. Оцена испуњености тих услова, односно утврђење цене, у ком случају и у којој мери повреда обавезе исплате по уговореној цени од стране купца даје право

¹ Висока пословна школа струковних студија, Ваљево. Е-маил: djordje.pavlovic@vipos.edu.rs

продавцу на раскид уговора, представља једно од питања која су од кључног значаја у пракси пословног промета, односно међународне продаје. Правна средства продавца, у случају повреде уговора од стране купца, предвиђена су посебним члановима Конвенције (чл. 61–65). Према њима у случају повреде обавезе исплате цене од стране купца (или било које друге обавезе коју и купац има на основу уговора или Конвенције), продавац може захтевати испуњење уговора (исплату цене), изјавити да раскида уговор, ако су испуњени услови за раскид, а у сваком случају има право да захтева надокнаду штете. Продавац може одредити купцу додатни рок разумне дужине за испуњење његових обавеза. Ипак, уколико продавац не прими обавештење од купца да неће извршити своје обавезе, у тако одређеном року, продавац не може до истека тог рока да се користи било којим другим средствима предвиђеним за случај повреде уговора. Продавац, међутим, не губи због тога право да услед доцње купца захтева накнаду штете. Оцена постојања битне повреде уговора у сваком конкретном случају је врло деликатно питање коме се мора приступити са посебном пажњом. У пракси пословног промета, уговорна страна која намерава да раскине уговор често не може бити сигурна да ли конкретно непоштовање уговорне обавезе представља битну повреду уговора и даје право на његов раскид без остављања битне повреде уговора и даје право на његов раскид без остављања накнадног рока. Стрикtnим тумачењем члана 54 Конвенције долази се до закључка да Конвенција обавезује искључиво купца на поштовање ових прописа, што би значило да, уколико уговором о томе није ништа предвиђено, ова обавеза лежи само на купцу. Ипак, уколико у земљи продавца постоје одређена посебна правила у погледу трансакција плаћања, продавац ће бити обавезан да у том погледу сарађује са купцем, како би омогућио испуњење обавезе исплате цене. Као и у случају обавезе сарадње са купцем у погледу уговором предвиђених мера плаћања, ова обавеза продавца постоји и онда кад није изричито предвиђена уговором. Она проистиче из принципа савесности и поштења, одговарајућих обичаја, односно праксе успостављене између страна, као и општих принципа облигационог права. С друге стране, имајући у виду отварања укупно 35 поглавља у процесу приступања Србије чланству у Европској унији, поглавље 30 у оквиру овог процеса (Економски односи са иностранством) углавном је било третирано као „техничко“ питање, те стога лако за затварање.² Међутим, у случају Србије ово поглавље се односи и на економске аспекте сарадње са појединим трећим земљама међу којима су, свакако, најзначајније Русија и Кина. Такође треба имати у виду да Србија, за разлику од других земаља које су приступиле ЕУ, још увек није постала члан Светске трговинске организације.

² Увод у преговоре Србије са ЕУ у оквиру Поглавља 30, ISAIC и Центар за европске политике, Београд, 2014, стр. 6.

2) МЕРЕ ЕУ

Један од најажнијих извора права међународне продаје је Бечка конвенција из 1980 године, односно Конвенције УН о уговорима о међународној продаји робе.³ Бечка конвенција детаљно регулише обавезу исплате цене, обухватајући све значајне аспекте ове обавезе, почев од припремних радњи потребних за омогућавање плаћања, преко питања одређења цене кад она уговором није одређена, па до места и времена исплате. Ипак, Конвенција даје преимућство аутономији воље, највећи број њених правила је диспозитивне природе и она се примењују кад стране уговором нису друкчије предвиделе. Европска унија још је 1999. усвојила, у односу на ову проблематику, неколико директива међу којима су значајне: Директива 1999 /44/ЕЦ о одређеним аспектима продаје потрошачке робе и гаранцијама за робу (1999) и Директива 93/13/ЕЕЦ о непоштеним одредбама у уговорима са потрошачима. Потом, Директива бр. 87/102 о потрошачким кредитима са изменама. Осим тога, и мере Европске уније извршном Директивом бр. 98/88, Директива бр. 85/577 о хармонизацији закона који се тичу заштите потрошача у односу на уговоре закључене ван пословних просторија, Директива бр. 90/314 о пакет аранжманима за путовања, одмор и туристичке обиласке, Директива бр. 94/47 о заштити потрошача у погледу одређених аспеката уговора који се односе на куповину права на коришћење непокретности. Тренутно је на снази једанаест директива и седам уредби којима се штите економски интереси потрошача и непокретности на основу тајм шеринга, Директива бр. 97/7 о заштити потрошача у односу на уговоре закључене између одсутних лица итд. Сврха прве мере (Директиве бр.1999/44) јесте уједначавање закона и подзаконских аката држава чланица који се тичу појединих аспеката купопродаје робе и гаранција које се дају уз робу. Њоме су предвиђена одређена униформна правила о одговорности продавца за материјалне недостатке на роби, правима потрошача и гаранцијама за робу која важе без обзира на то у којој држави уговорници је роба купљена. Сврха друге мере (Директиве бр. 93/24) јесте уједначавање закона и подзаконских аката држава чланица које се односе на непоштене одредбе у уговорима закљученим између професионалног трговца и потрошача. Циљ Директиве је да се такве одредбе елиминишу из уговора. Октобра 2011. године Савет министара ЕУ усвојио је нову директиву о заштити потрошача у Европској унији. Директива 2011/83 мења амандманима већ постојеће сродне директиве (Директива 97/7, Директива 85/577, Директива 1999/44 и Директива 93/13) и јача права потрошача, посебно у областима везним за дигиталну куповину. Државе чланице ЕУ имале су рок да до 13. јуна 2014. године почну да примењују правила из директиве путем својих националних закона. Јуна 2011. године Европски парламент усвојио је

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

огромном већином предлог Европске комисије изнет још октобра 2008. године о десет праваца јаче заштите потрошача у „*on line*“ куповинама. Овај документ је постао део Директиве 2011/83. Директива 2011/83 има пет делова (глава). Прва глава садржи дефиниције као што су „потрошач“, „трговац“, „роба“, „уговор о продаји робе“, „уговор о пружању услуга“... Поред тога у овом делу директиве обезбеђује се скуп општих заједничких правила која се примењују у свим државама чланицама, али уз могућност одступања од општих правила у неколико специфичних случајева. Друга глава садржи минимум основних информација које морају бити обезбеђене од стране трговаца пре закључења уговора. Директивом 2011/83 предвиђено је да државе чланице могу да додају обавезне информације које трговац мора да обезбеди пре закључење уговора, путем својих националних закона. Глава три регулише заштиту потрошача у случајевима закључења дистанционих уговора и „*off premises*“ уговора. У овој глави регулисани су захтеви који се тичу информисања потрошача као и права на раскид уговора. Појам дистанционих уговора јесте познат из Директиве 2000/31 (тачније из директива на чију дефиницију се позива Директива 2000/31), док су „*off premises*“ уговори дефинисани као уговори између трговца и потрошача закључени уз истовремену физичку присутност обе уговорне стране ван просторија трговца. Такође, ова врста уговора бива закључена уколико је понуду за закључење уговора дао потрошач, и при томе уговор је закључен у просторијама трговца, али путем средстава дистанционих комуникација. Поред тога под овом врстом уговора подразумевају се и закључени уговори током екскурзија организованих од стране трговца у циљу промоција продаја роба и услуга. Глава четири Директиве 2011/83 регулише правила о испоруци робе и преласку ризика са трговца на потрошача. Такође, ова глава садржи и правила која важе за све врсте потрошачких уговора. Та правила се тичу трошкова за коришћење средстава плаћања (нпр. кредитна или дебитна картица), коришћење хотлајн телефонских услуга, додатних трошкова за закључење уговора итд. На крају, глава пет Директиве садржи опште одредбе које се тичу усвајања правила кроз национална законодавства. Узимајући у обзир препоруке Европске комисије, које је усвојио Европски парламент и које су усвојене новом директивом, десет основних прокламованих предности за потрошаче који закључују уговоре у онлајн окружењу јесу следећа: 1) елиминисање бројних скривених трошкова на Интернету; 2) повећање транспарентности тржишта; 3) забрана „*pre-ticked boxes*“ на сајтовима; 4) Рок од 14 дана за раскид уговора; 5) право на повраћај купопродајне цене, 6) увођење европског формулара за раскид уговора; 7) елиминисање доплате за коришћење кредитних картица и *hot line* телефона; 8) јасније информације ко плаћа повраћај робе; 9) боља заштита потрошача код куповине „дигиталног садржаја“; и 10) заједничка правила за привредне субјекте у циљу лакшег трговања на територији целе Европске уније.

3) САДРЖАЈ

У Бечкој конвенцији садржана су правила конвенције о обавези исплате цене. Обавеза купца на исплату уговорене цене предвиђена је члановима од 54. до 60. акта. Конвенција, на првом месту, упућује на предузимање припремних мера потребних да се омогући извршење плаћања, по члану 54 Конвенције. Потом, Конвенција предвиђа правило о одређењу цене кад уговором она није одређена, по члану 55 исте. Према овом члану, кад је уговор пуноправно закључен, а цена за продату робу није у уговору ни изричито ни прећутно одређена, нити у њему има одредби на основу којих би се могла утврдити, у одсуству супротне индикације, сматраће се да су уговорне стране прећутно пристале на цену која се у тренутку закључења уговора редовно наплаћивала у односној трговачкој струци за такву робу продату под сличним околностима. Поред тога, уколико је цена утврђена према тежини робе, за одређење цене се у случају сумњивости узима нето тежина (по члану 56 Конвенције). Место исплате цене по правилу одређују саме уговорне стране, а у недостатку уговорне одредбе о томе према Конвенцији купац је дужан да плати продавцу у седишту продавца или, ако се исплата има извршити уз предају робе или докумената – у месту продаје. Конвенција изричито предвиђа да продавац сноси свако повећање трошкова везано за плаћање до кога је дошло до промене његовог седишта после закључења уговора. Кад је у питању обавеза исплате цене, непредузимањем уговором предвиђених припремних радњи плаћања од стране купца представљају битну повреду уговора само уколико оно продаваца суштински лишава користи коју је он од уговора очекивао, те уколико је тога био свестан конкретан купац или, применом одговарајућег стандарда, разумно лице истих својстава и у истим околностима као купац. У погледу времена исплате цене, ако то време није уговором предвиђено, према Конвенцији купац је дужан да цену исплати кад продавац, у складу са уговором и Конвенцијом, стави купцу на располагање било робу било документе на основу којих се робом може располагати. Продавац може условити продају робе или докумената плаћањем цене. Ако је уговором предвиђен превоз робе, продавац може отпремити робу под условом да роба или документи на основу којих се може робом располагати неће бити предати купцу док не исплати цену. Купац није дужан да исплати уговорену цену пре него што је имао могућност да робу прегледа, осим ако начини испоруке или плаћања са којима су се стране сагласиле искључују такву могућност. Најзад, ако је дан плаћања одређен уговором, или се на основу уговора или Конвенције може одредити, купац је обавезан да исплати цену тог дана, без потребе да продавац постави неки захтев или учини неке друге формалности. Продавац има право да изјави да раскида уговор ако неиспуњење обавезе купца представља битну повреду уговора (члан 25). С друге стране, ако повреда обавезе од стране купца не испуњава постојање битне повреде уговора, продавац може изјавити да раскида уговор ако купац ни у додатном року који

му је одредио продавац, није испунио своју обавезу или је изјавио да то неће учинити у тако одређеном року. Конвенција, осим тога, ограничава могућност раскида уговора од стране продавца у случају кад је купац платио цену, утврђујући критеријуме временске природе који морају бити испуњени да би продавац могао раскинути уговор. У погледу ових критеријума у доктрини се истиче, основано, да су сувише колоквијални и због тога тешки за примену.⁴ Мерећи формалности које омогућавају извршење, плаћања се деле у две велике групе: уопштене и мере предвиђене уговором.

Уопштене мере

Обавеза исплате цене, поред самог акта исплате, често подразумева и предузимање одговарајућих припремних радњи од стране купца којима се омогућава извршење плаћања (стoga Конвенција проширује обавезу исплате цене изричитим предвиђањем да је купац дужан да предузме мере и испуни формалности предвиђене уговором или одговарајућим законом и прописима, да би се омогућило извршење плаћања). Купац је, према томе, обавезан да предузме све оне радње које су неопходне да омогуће продавцу да прими исплату цене.

Мере предвиђене уговором

У претходне мере спада отварање документарног акредитива или обезбеђење банкарске гаранције, а ове и сличне мере обавезују купца само ако су уговором предвиђене (диспозитивна норма управљена на поштравање уговором преузетих обавеза). Документациони акредитив и банкарска гаранција наведени су у контексту овог правила као пример.⁵ То значи да ће купац наведене мере предузети зато што су оне уговором биле предвиђене, а не зато што их на то обавезују правила Конвенције. Из тих разлога многи аутори су изразили сумњу у погледу неопходности њиховог уношења у текст Конвенције.⁶ У том смислу потребно је поћи од правила Конвенције према коме продавац може одредити купцу накнадни рок разумне дужине за извршење његових обавеза. Уколико купац не испуни обавезу исплате ни у овом накнадном року, или изјави да то неће учинити, продавац може изјавити да

⁴ G. Hager, Art.64 in: P. Schlechtriem, *Commentary on the UN Convention on the International Sale of Goods* (CISG), Clarendon Press, Oxford, 1998, p. 452.

⁵ Official Records of the UN Conference on Contracts for the International Sale of Goods, Vienna 10 March – 11 April, Documents of the Conference and Summary Records of the Plenary Meeting and of the Meeting of the Main Conference, New York, ONU, 1981, p. 45.

⁶ V. Heuze, *La vente internationale de marchandises Droit uniforme Traite de contrats sous la direction de Jacques Chestin*, Paris, 2000.

раскида уговор. Према томе, ако продавац остави купцу накнадни рок за предузимање мера потребних за исплату, као што је на пример отварање документационог акредитива до одређеног датума, он може раскинути уговор тек по безуспешном протеклу тог рока, тј. уколико купац своју обавезу не испуни ни у накнадном року или ако изјави да то неће учинити. С друге стране, продавац може раскинути уговор без остављања накнадног рока само уколико конкретно неиспуњење обавезе, од стране купца, представља битну повреду уговора.⁷ Постојање битне повреде уговора зависи, пре свега, од значаја који је извршење конкретне обавезе имала за страну која је обавезу претрпела. Да би конкретно неиспуњење обавезе представљало битну повреду уговора, потребно је најпре да је у питању таква повреда која једну страну суштински лишава користи коју би она од уговора оправдано очекивала, те да због тога она губи интерес за извршење уговора, а затим да такву последицу није предвидела друга страна, нити би је предвидело разумно лице истих својстава у истим околностима⁸. У погледу питања да ли и под којим условима пропуштање купца да отвори документарни акредитив уговореног датума представља битну повреду уговора у судској и арбитражној пракси, испољени су различити ставови. Посматрајући у светлу права продавца да раскине уговор због пропуштања купца да у уговореном року отвори акредитив, то значи да би продавац, да би раскинуо уговор без остављања накнадног рока, пре свега мора доказати да је отварање акредитива одређеног датума за њега било од суштинског значаја. Ту чињеницу у пракси је тешко утврдити, осим ако је то уговором изричито предвиђено (фиксни уговор), односно, ако на такав закључак очигледно не упућују природа посла или околности случаја.⁹ Најзад, потребно је констатовати да продавац, са своје стране, треба да сарађује са купцем у мери која је неопходна да се омогући уредно испуњење обавезе исплате цене. Ова обавеза продавца не мора бити уговором изричито предвиђена јер је заснована на начелу суверености и поштења, одговарајућим обичајима односно пракси установљеној између уговорних страна, као и општим принципима облигационог права.

⁷ Према Конвенцији, повреда уговора коју чини једна страна сматраће се битном ако се њиме проузрокује таква штета другој страни која је суштински лишава оног што је оправдано очекивала од уговора, изузев ако такву последицу није предвидела страна која чини повреду, нити би је предвидело разумно лице истих својстава у истим околностима.

⁸ Ј. Перовић, Битна повреда уговора – Међународна продаја робе, Правни факултет, 2004, Београд.

⁹ Ј. Перовић, Обавеза исплате цене из уговора о међународној продаји, Правни живот, бр. 12/2008, стр. 177-187.

Формалности јавно-правног карактера

За разлику од уговором предвиђених мера везаних за исплату цене, као што је документарни акредитив или банкарска гаранција, формалности које се односе на плаћање по правилу су јавно-правног карактера и обавеза њиховог поштовања не представља резултат сагласне воље уговорних страна већ је наметнута прописима императивне природе. Те формалности се могу односити на прописе у погледу међународних плаћања, прибављање различитих дозвола надлежних органа.¹⁰

Предузимање припремних радњи улази у обавезу исплате цене

Обавеза купца је да обави припремне радње и то представља саставни део обавезе исплате цене. Стога, пропуштање купца да ове радње предузме представља повреду уговора (*anticipatory breach*) предвиђену конкретним члановима Конвенције. Управо та правила о антиципативној повреди уговора односе се на будућу, претпостављену повреду уговора, односно повреду која још није учињена, услед чега је друга страна, под одређеним условима, овлашћена да одложи испуњење сопствених обавеза или да раскине уговор. Насупрот томе, купчево пропуштање да предузме радње предвиђене конкретним члановима Конвенције (нпр. да отвори документарни акредитив) представља учињену повреду уговора из тих разлога, у том случају продавцу стоје на располагању правна средства Конвенције предвиђена за повреду обавезе исплате цене, а не оне које се односе на антиципативну повреду уговора.¹¹ Као кључни правни основ за раскид уговора Конвенција предвиђа битну повреду уговора, чије се одређење, увођењем критеријума суштинске штете и критеријума предвидљивости штете, показује сложеним, што може довести до тешкоћа и неизвесности приликом његове примене у пракси. Основни проблем огледа се у чињеници да уговорна страна, која намерава да раскине уговор, често није сигурна да ли је конкретна повреда уговора таква да *per se* представља битну повреду уговора. Ситуација је лакша онда кад је значај испуњења одређене обавезе изричито предвиђен уговором или кад он очигледно произилази из природе посла, односно околности случаја. Уколико то, међутим, није случај страна која раскида уговор, позивајући се на битну повреду уговора, често је изложена ризику неоснованог раскида. У циљу избегавања таквог ризика, кад је у питању обавеза исплате цене, уколико

¹⁰ На пример, везане за трансфер новца, трансакције у иностраној валути, евентуално обавезу регистрације уговора код надлежних органа и слично.

¹¹ J.O. Honnold, *Uniform Law for International Sales under the 1980 United Nations Convention de Vienne*, Klower Law International, 1999.

продавац у конкретном случају није сигуран да су испуњени услови за постојање битне повреде уговора, требало би, увек кад је разумно и објективно могуће, да остави купцу накнадни примеран рок за испуњење обавезе, па тек у случају његовог неуспешног протекта да изјави да раскида уговор. Директивом се такође регулишу права потрошача у случају куповине производа са недостатком и услове под којима потрошач може вршити та права. Средства која му стоје на располагању слична су онима којима располаже купац у случају повреде уговора од стране продавца на основу КУМП. Државе уговорнице могу да предвиде да потрошач, уколико жели да користи своја права, мора обавестити продавца о недостатку саобразности у року од два месеца од дана од када је открио недостатак саобразности. Након што обавести продавца о несаобразности, потрошач има право да захтева да се роба поправи или бесплатно замени у разумном року и без посебних непогодности за њега. Ако није могуће извршити поправку или замену или ако би то било несразмерно скупо, или ако је продавац пропустио да исправи недостатак саобразности у разумном року и без посебних непогодности за потрошача, потрошач може захтевати одговарајуће смањење цене. Ако није реч о незнатном недостатку саобразности, купац алтернативно може захтевати да се уговор раскине. Када за недостатак саобразности одговара последњи продавац у ланцу продаје, он има право да користи правна средства против одговорног лица, која су предвиђена у националним правима. Услов за то је да је недостатак саобразности последица чињења или нечињења произвођача, претходног продавца у ланцу продаје или неког другог претходника који је посредовао у продаји.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Дипломатска конференција је 17.02.1983. у Женеви усвојила завршни акт Нацрта UNIDROIT о заступању у међународним уговорима о продаји робе. Нацрт овог споразума је уско повезан са Бечком конвенцијом о међународној продаји робе из 1980. године. Директива 93/75/EGS из области индустријске политике замењена је, у децембру 2009. године, са Директивом 2009/12/ЕС. Директива 2010/30/ЕУ Европског парламента и Савета, која се односи на економске односе са трећим земљама, ступила је на снагу у децембру 2010. године. Посебна директива, која је комплементарна са Директивом о заштити цене из купопродајног уговора на територији ЕУ, усвојена је октобра 2011. године, а Савет министара ЕУ усвојио је нову Директиву о заштити потрошача у Европској унији. Потом, током 2011. године, Директива 2011/83 мења бројним усвојеним амандманима већ постојеће сродне директиве.¹² Државе

¹² Директива 97/7, Директива 85/577, Директива 1999/44 и Директива 93/13 Европске комисије и Савета.

чланице ЕУ имале су рок да до 13. јуна 2014. године почну да примењују правила из Директиве путем својих националних закона. Јуна 2011. године Европски парламент усвојио је огромном већином предлог Европске комисије, изнет још октобра 2008. године, о правилима заштите потрошача, првенствено с аспекта цене из уговора. Овај документ постао је део Директиве 2011/83, односно Директива 2011/83.

5) ИЗВОРИ

Hager, G., Art.64 u P. Schlechtriem, Commentary on the UN Convention on the International Sale of Goods (CISG), Clarendon Press, Oxford, 1998.

Heuze, V., La vente internationale de marchandises Droit uniforme Traite de contrats sous la direction de Jacques Chestin, Paris, 2000.

ISAIC и Центар за европске политике, Увод у преговоре Србије са ЕУ у оквиру поглавља 30, Београд, 2014.

Neumayer, K.H., Ming, C., „Convention de wienne aur contrats de vente internationale de marchandises, Commentaire, Lausanne, 1993.

Official Records of the UN Conference on Contracts for the International Sale of Goods, Vienna 10 March – 11 April, Documents of the Conference and Summary Records of the Plenary Meeting and of the Meeting of the Main Conference, New York, ONU, 1981.

Official Records of the UN Conference on Contracts for the International Sale of Goods, Vienna 10 March – 11 April, Documents of the Conference and Summary Records of the Plenary Meeting and of the Meeting of the Main Conference, New York, ONU, 1981.

Slechtriem, P., Schwenzer, I., Commentary on the UN Convention on the International Sale of Goods Second, (English) ed. Oxford University Press, London, 2005.

Перовић, Ј., Битна повреда уговора – Међународна продаја робе, Правни факултет, Београд, 2004.

Перовић, Ј., Обавеза исплате цене из уговора о међународној продаји, *Правни живот*, бр.12/2008.

Уредбе Савета (ЕЦ) бр. 428/2009 of 5 Мај 2009. Интернет: <http://ec.europa.eu/trade/import-and-export-rules/export-from-eu/dual-use-controls/>

Уредбе Савета (ЕЦ) бр. 428/2009 of 5 Мај 2009. године постављање режима заједнице ради контролисања извоза, трансфера, посредовања и промета артикала двоструке намене, Интернет: <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:134:0001:0269:en:PDF>

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У међународној трговини, цена из закљученог уговора представља један од кључних елемената који се уређује међународним правним нормама. Конвенција представља, до данас, најзначајнији документ усвојен у циљу унификације права међународне продаје.¹³ 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. Према неким мишљењима овај проблем треба решавати применом правила међународног права¹⁴. Међутим, према другим мишљењима, одредбу Конвенције о обавези исплате цене треба применити директно у погледу оних националних прописа везаних за плаћање који у конкретном случају морају бити поштовани да би се извршила уговорна обвеза исплате цене¹⁵. У највећем броју случајева за извршење обавезе плаћања релевантни су прописи земље купца, и он је, пре свега дужан да их поштује, али у исто време и прописе других земаља укључујући и земљу продавца, у оној мери у којој они утичу на испуњење његове обавезе исплате цене. Купац мора, у доброј вери, предузети све објективно могуће мере потребне за испуњење обавезе плаћања и не може истицати своје пропуштање да их предузме као разлог за ослобађање од одговорности. Како би Србија успешно приступила отварању поглавља и преговорима, веома је значајно да постоји јасна идеја о негативним последицама, али и позитивним странама усвајања и спровођења правног оквира ЕУ. Стога је веома важно да се испитају све релевантне правне одредбе ЕУ, услови које она поставља, као и утицај који ће на Србију оставити однос ЕУ и њених стратешких трговинских партнера ван оквира уније (ЕУ 28). Поглавље 30, пре свега, обухвата општа европска трговинска питања као што су трговина и трговински споразуми са трећим државама који у великој мери проистичу из међународних споразума (нпр. као што је случај са Светском трговинском организацијом). Затим, у делу који се односи на развојну политику, поглавље се бави односима са међународним организацијама у форми међународне развојне сарадње и хуманитарне помоћи. Стога, један од захтева је и да се докаже одговарајући капацитет који би држава чланица требало да поседује, а који је неопходан за проактивно учешће у стварању практичних политика и њиховом спровођењу у сложеној европској „арени“. У ситуацији када и како је Европска унија систем у коме су хоризонталне мере

¹³ Schlechtriem, P, Schwenzler, I., Commentary on the UN Convention on the International Sale of Goods Second, (English) ed. Oxford University Press, London, 2005.

¹⁴ Neumayer, K.H., Ming, C., „Convention de wienne aur contrats de vente internationale de marchandises, Commentaire, Lausanne, 1993.

¹⁵ Ibid.

основа скоро сваког законодавног акта, поглавље 30 не представља никакав изузетак. Као што је претходно наведено, оно је уско повезано са осталим поглављима, и то на исти начин као што су све практичне политике ЕУ међусобно повезане, баш због њиховог хоризонталног утицаја. Питања економских односа са иностранством и трговинске политике су у блиској вези са практичним политикама и законодавним оквиром по којима функционише јединствено тржиште (слободан промет робе, услуга и капитала), као и оквиром које се тиче царинске уније ЕУ, државне помоћи и политике о конкуренцији. Роба двоструке намене, како је дефинисано од стране ЕУ, представља “робу, софтвер и технологију која се обично користи у цивилне сврхе, али која може имати војну примену, или може допринети ширењу оружја за масовно уништење (оМУ).” С обзиром на то да велики део робе извезене из ЕУ потпада под ту категорију контролни режим, постављен од стране ЕУ, има за циљ да унапреди привреду, посебно онај део који се заснива на истраживањима и развоју, што омогућава иновативност и конкурентност. Режим контроле извоза ЕУ представља једну регулисану, обавезујућу и директно примењиву Регулативу (ЕЦ) бр. 428/2009.⁵ Уредба утврђује контролна правила, укључујући и контролну листу и усаглашену политику спровођења.¹⁶ Међутим, у сваком случају, битно је нагласити да државе чланице и даље морају да предузму узајамне мере, како би осигурале правилно спровођење одредби Регулативе, посебно када су у питању прекршаји и казне које се примењују. ЕУ је објавила и ажурирала листу националних мера.¹⁷ С друге стране, када се разматра правни оквир ЕУ у области трговине, битно је нагласити поједине аспекте у којима ЕУ игра пресудну регулаторну улогу, као што је у случају контроле робе двоструке намене. Роба двоструке намене, како је дефинисано од стране ЕУ, представља “робу, софтвер и технологију која се обично користи у цивилне сврхе, али која може имати војну примену, или може допринети ширењу оружја за масовно уништење (оМУ).”¹⁸ С обзиром на то да велики део робе извезене из ЕУ потпада под ту категорију контролни режим, постављен од стране ЕУ, има за циљ да унапреди привреду, посебно онај део који се заснива на истраживањима и развоју, што омогућава иновативност и конкурентност.

¹⁶ Уредбе Савета (ЕЦ) br. 428/2009 of 5 Мај 2009. године постављање режима заједнице ради контролисања извоза, трансфера, посредовања и промета артикала двоструке намене, Интернет: <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:134:0001:0269:en:PDF>

¹⁷ За више информација о националним мерама држава чланица можете погледати: Службени лист Европске уније http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc_149187.pdf

¹⁸ Европска комисија, Интернет: <http://ec.europa.eu/trade/import-and-export-rules/export-from-eu/dual-use-controls/>

Режим контроле извоза ЕУ представља једну регулисану, обавезујућу и директно примењиву Регулативу (ЕС) бр. 428/2009. Уредба утврђује контролна правила, укључујући и контролну листу и усаглашену политику спровођења. У сваком случају, битно је нагласити да државе чланице и даље морају да предузму узајамне мере како би осигурале правилно спровођење одредби Регулативе, посебно када су у питању прекршаји и казне које се примењују. ЕУ је објавила и ажурирала листу националних мера.¹⁹ Међутим, када је у питању преговарачки процес, правни оквир из поглавља 30 већином се састоји од директно примењивих правних одредби ЕУ које проистичу не само из њених мултилатералних и билатералних обавеза у области трговине, већ и из великог броја појединачних трговинских мера. Међутим, неке директиве које се тичу извозних кредита и робе двоструке намене нису директно примењиве и изискују да буду инкорпориране и у национално законодавство. Од држава кандидата се очекује не само да постепено ускладе своје политике усмерене ка трећим државама, већ и да ускладе своје позиције у оквиру међународних организација. Исто важи и за политике, праксу и позиције прихваћене на нивоу ЕУ и у другим државама чланицама.

¹⁹ Интернет: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc_149187.pdf

УДК: 336.71(497.11)
Bibliid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 61-62, стр. 237-254
Изворни научни рад

ЗНАЧАЈ СПРОВОЂЕЊА БАЗЕЛСКИХ СТАНДАРДА У БАНКАРСКОМ СЕКТОРУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Милица СТОЈКОВИЋ
Виолета ЈЕРЕМИЈЕВ¹

Abstract: In the modern business world, the banking sector is of great importance because banks have a significant place in the financial mechanism of each economy. The place and role of banks require that their business is kept under constant monitoring. Since many banks operate globally, it is necessary to have a regulator at the international level. This is exactly the Basel Committee that defines the rules and gives guidelines which banks have to adhere to in their business. These guidelines and rules are embodied as the Basel Agreements I, II and III, and they complement each other. The paper explains the purpose, goals, structure, advantages, disadvantages and implementation of the Basel standards, from Basel I to Basel III. The application of Basel standards should make banking operations safer, with banks becoming more resilient to negative changes. Each of these standards must be implemented in the country's banking system if that country wants a stable and strong financial system resistant to stress and crises. Any failure to comply with the given rules and guidelines by banks can easily turn into a crisis. The global financial crisis, partly promoted by inadequate regulations, has provoked a further development of the Basel standards. Basel III, as the latest standard that has been adopted, has provided a good framework for the long-term success, survival and security of the banking sector's operations, and provides banks with a good basis for coping with unforeseeable events in the future. How long the new standard will succeed in the set goals remains to be seen. The aim of this paper was to familiarize with the Basel standards I, II and III, and to observe their implementation and application in the Republic of Serbia and the Republic

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду; Економски факултет у Нишу. Е-маил: mstojkovic1@yahoo.com

of Croatia. In this paper were used: the method of analysis and synthesis, the method of induction and deduction, the historical method and statistical-mathematical method.

Key words: Basel I, Basel II, Basel III, Legislation, Republic of Serbia, Republic of Croatia

1) УВОД

Све до 70-их година прошлог века државе су регулисале и надзирале пословање банака скоро искључиво у оквиру националних граница, а контакти између националних, надзорних и регулаторних органа различитих држава били су више случајни него формални. Током 80-их година прошлог века дошло је до значајног пораста међузависности националних банкарских система и повећала се могућност преноса ризика са једног националног тржишта на друго, као и на глобално тржиште. Оваква ситуација навела је регулаторне и надзорне органе многих земаља да активно траже начине и средства за побољшање међународне сарадње, што је довело до постепене изградње мултилатералног институционалног оквира пруденцијалне регулативе и надзора.² Најзначајнији допринос решавању овог питања припада Базелском комитету за супервизију банака, који је основан крајем 1974. као договор гувернера централних банака земаља чланица Г-10 (Белгија, Канада, Француска, Немачка, Италија, Јапан, Холандија, Шведска, Швајцарска, Велика Британија) у тренутку када је дошло до крупнијих поремећаја на финансијском тржишту.³ Његово седиште је у граду Базелу, у Швајцарској, по којем је овај комитет и добио назив. Комитет се редовно састаје четири пута годишње, а током времена је прописао дефинисана правила и смернице познате као Базелски споразуми I, II и III.

2) ПОЈАМ БАЗЕЛСКИХ СТАНДАРДА

Базелски стандарди се развијају као мере регулација и подстицања у циљу сигурнијег пословања банака. Доноси их Базелски комитет за супервизију банака, а резултат његовог рада у почетку су биле препоруке и смернице које нису имале обавезујући карактер на наднационалном нивоу. Дакле, ради се о препорукама и саветима о томе како на најбољи начин спровести одређене

² Јозефина Беке Тривунац, *Пруденциона регулација и надзор над банкама*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999, стр. 53. и 114.

³ Поред наведених, данашње чланице Комитета су још и Луксембург, Шпанија, САД, Аргентина, Аустралија, Бразил, Хонг Конг, Индија, Индонезија, Јужноафричка Република, Кина, Кореја, Мексико, Русија, Саудијска Арабија, Сингапур и Турска.

активности у банкама, како приступити управљању ризиком итд. Функција Базелског комитета је да формулише опште стандарде и смернице супервизије, и предлаже примере најбоље банкарске праксе у очекивању да ће законодавни органи у појединачним земљама преузети мере за њихову имплементацију тако да најбоље одговарају специфичностима домицилног система.⁴ Комитет подстиче да све земље чланице поштују опште принципе и стандарде пословања без директног покушаја хармонизације техника које користе надзорни органи. Тек након усвајања у националним законодавствима, препоруке Базелског комитета постају обавезујуће и правоснажне за земље које су одлучиле да их имплементирају.⁵ На тај начин, Базелски комитет обезбеђује истоветне принципе и заједничке стандарде супервизије у различитим земљама. Његова надлежност није законодавна, нити обавезујућа, већ искључиво саветодавна. Ниједан закључак Комитета нема снагу закона, већ му је сврха да постави методолошки основ који олакшава националним регулаторним телима поступак доношења обавезујућих аката у складу са потребама и интересима националних финансијских сектора. Сврха Комитета је, дакле, да подстиче приближавање гледишта националних регулаторних тела заједничким приступима и стандардима, без покушаја преузимања функција тих тела, као и без потпуне унификације у поступцима супервизије.⁶ Сваком националном регулатору остаје да прилагоди дате препоруке конкретним условима у појединим земљама. Комитет подстиче контакте и сарадњу међу својим члановима и другим банкарским супервизорским органима. Он циркулише у супервизији широм света и путем објављених и необјављених радова даје смернице за решавање питања банкарске супервизије. Контакте додатно ојачава међународна конференција банкарских супервизора (ICBS), која се одржава сваке две године. Као што је адекватност капитала обележила Базел I, интерни модели квалификовања ризика Базел II, тако је радио ликвидне покривености карактеристика Базела III.

2) БАЗЕЛСКИ СТАНДАРД I

Сврха увођења

У литератури се често као разлог увођења овог споразума наводи и намера да се изједначе услови за банке које послују глобално, односно које послују на светском тржишту. Проблеми на плану адекватности капитала великих,

⁴ Лидија Барјактаровић, *Управљање ризиком*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2011, стр. 88.

⁵ Национални регулатор за банкарско пословање у нашој земљи је прво Народна банка Србије, затим Министарство финансија и друга релевантна министарства у Републици Србији.

⁶ Лидија Барјактаровић, *op. cit.*, стр. 89.

међународно активних банака, постали су централно питање 80-их година прошлог века, с обзиром на изложености ових банака у односу на релативно велики број презадужених земаља у свету. Забринутост гувернера централних банака Г-10 због ерозије капитала крупних банака усред трајне међусобне конкуренције, био је главни разлог за увођење стандарда. Комитет је покушао да низом својих активности побољша тадашње стање, акценат је стављен на развој нових модела за мерење ризика и адекватности капитала.

Недостатак јединствених прописа о капиталу омогућавао је појединим банкама, посебно већим, да на основу свог високог кредитног рејтинга послују са нижим стопама капитала, док су мање банке биле принуђене да послују са већим стопама капитала. Таква ситуација се негативно одражава на укупну међународну конкуренцију. Било је неопходно увођење нових регулаторних оквира и органа, који би успели да контролишу пословање све већег броја институција.

Циљ увођења

Главни циљеви Базелског споразума I били су обезбеђивање адекватног нивоа капитала у међународном банкарском систему за јачање финансијске стабилности и лојалне конкуренције на тржишту банкарских услуга, тако да ниједна банка више не може да послује ако нема адекватни обим капитала. Ови циљеви су остварени.

Датум ступања на снагу и резултати

Базелски комитет је 1988. године одлучио да уведе заједнички систем мерења капитала под називом Базелски споразум о капиталу (Базелски споразум I). Овај споразум је формално ступио на снагу 1988. године, док је његова примена отпочела 1992. године. Базелски споразум усвојен је од стране гувернера свих Г-10 земаља чланица и био је изразито значајан за стабилност банкарских састава и превентивну супервизију банака.

Од 1998. године примена Базела I остварена је у свим земљама у којима послују међународно активне банке (преко 100 земаља). Иако Базелски комитет нема формална наднационална контролна овлашћења, његови стандарди из Базелског споразума I, као препорука из најбоље банкарске праксе, прихваћени су у преко 100 земаља света, у целисти или делимично. Тако је овај документ постао светски стандард у области превентивног надзора над пословањем банака. У основи га је прихватила и наша земља. Базел I је имао значајан ефекат на развој међународног банкарства, али је национална примена његових стандарда толико варијирала, да потпуна координација практично никада није остварена. Примена Базела I је допринела повећању стабилности банкарских система у свету. Из садашње перспективе, може се

закључити да је Базел I адекватно одражавао стање технологије управљања ризиком у тренутку доношења.

Садржај

Сврха стандарда Базела I била је увођење јединственог начина за израчунавање адекватности капитала, како би се ојачала финансијска стабилност. Базел I дефинише елементе капитала банака – основне и допунске, пондере за израчунавање кредитног ризика по билансној активи и факторе кредитне конверзије за ванбилансне ставке, као и однос између капитала и укупне изложености банке (билансне и ванбилансне) пондерисане кредитним ризиком с циљем израчунавања показатеља адекватности капитала. Базелски споразум I идентификовао је основне врсте капитала прихватљиве надзорним институцијама. Примарни-основни капитал у свим банкарским системима има кључну важност за израчунавање профитне стопе и способности банке за преузимање ризика и одржавање конкурентске позиције. Примарни капитал се сматра најквалитетнијом заштитом. Секундарни-додатни капитал, у који се укључују капиталне обавезе које се неизоставно морају намирити или садрже накнаду везану за будући приход, без обзира хоће ли приходи бити реализовани. Секундарни капитал II је дозвољено користити само за покриће тржишних ризика насталих од акција и каматно осетљивих инструмената трговачког портфеља, те валутног ризика и ризика робе. Збир примарног и секундарног капитала чини укупни капитал. Базел I је прописао минималне нивое потребног капитала, и то: минимални коефицијент од 4% примарног капитала према укупној пондерисаној ризичкој активи и минимални коефицијент од 8% примарног плус секундарног капитала према укупно пондерисаној ризичној активи, при чему је сума секундарног капитала ограничена на 100% вредности примарног.⁷ Суштину Базела I чини: обавеза мерења капиталне адекватности банке применом предложених стандарда, чиме се елиминишу разлике у погледу различитих захтева за капиталом између јурисдикција и нелојална конкуренција, увођење стандарда минималне адекватности капитала од 8%, којим је уједначена почетна позиција банака на финансијском тржишту, али је и онемогућено да банке повећавају обиме својих послова и изложености ризику, а да то не прати одговарајући раст капиталне адекватности, као и увођење највишег степена обухватности када су у питању банке унутар јурисдикција, у смислу да су све обавезне да примењују ове стандарде, уколико их конкретне јурисдикције прихвате и уграде у регулативе.⁸

⁷ Ненад Вуњак, Љубомир Ковачевић, *Корпоративно и инвестиционо банкарство*, Економски факултет, Суботица, 2008, стр. 318.

⁸ Весна Матић, “Банкарски ризик 11:Базелски споразум о капиталу”, *Банкарство*, број 5/2009, стр. 176.

3) БАЗЕЛСКИ СТАНДАРД II

Сврха увођења

Убрзо након прихватања Базела I, започет је рад на споразуму о банкарском капиталу који је познат као Базел II, а све у циљу исправљања слабости Базела I, посебно његове неосетљивости према иновацијама на финансијском тржишту које се дешавају све време. Искусни банкари проналазили су начине како да заобиђу рестрикције које је постављао Базел I, а банкарске компаније откриле су да категорија ризичне активе која је обухваћена у Базелу I представља многе различите нивое изложености ризику.

Циљ увођења

Основни циљ овог документа је обухватање комплексног профила ризика на нивоу банке као целине, те усклађивање стратегије ризика и властитог капитала. Базелом II се желе постићи усклађивање нивоа регулаторног капитала са банчиним ризичним профилем и јачање глобалног финансијског састава. То треба да се постигне остваривањем следећих непосредних циљева: повећавањем сигурности и пословности финансијског система, због чега се и у новом оквиру задржава најмање садашњи општи ниво капитала; учвршћивањем начела једнакости услова конкуренције; изградњом целовитијег приступа управљању ризиком; адекватност капитала треба да буде на одговарајући начин осетљива на степен ризика у банкарском пословању; споразум ставља тежиште на банке са међународним пословањем, мада је пожељно да његова начела буду применљива и на друге банке. Циљеви новог базелског споразума о капиталу су: стварање боље повезаности правила регулаторности капитала са ризицима којима се банке суочавају, што резултира јачањем сигурности и стабилности финансијског система; стварање услова за осигурање конкурентске једнакости банака; интегрисан приступ изложености ризику (кредитни, тржишни и оперативни ризици); развијање сопствених прикладних правила одређивању адекватности капитала који одржавају осетљивост на степен ризика.⁹

Датум ступања на снагу и резултати

Како протеклом времена Базел I није успео адекватно да одговори на сва битна питања, предложен је нови оквир 1999. који се развијао годинама.

⁹ Драгослава Никић, „Перформансе каматног ризика банке и базелске процедуре”, *Економика*, Ниш, бр. 4, 2012, стр. 165.

Конечан текст Базела II усвојен је тек у 26. јуна 2004. године. Циљ је био да се Базел II прихвати у националним законодавствима до краја 2006. године, до када се планирала и паралелна примена постојећег и новог споразума о капиталу. Важећи је постао у децембру 2006. године. Примена Базела II започела је тек 31.12.2006. у чланицама Базелског одбора. Европска унија је донела Директиву 48/2006 којом би обавезала све банке свих земаља чланица на примену Базела II, почевши од краја 2006, односно 2007. године, за коришћење напредних техника. За земље чланице Европске уније Базел II је законски обавезујући од јануара 2007. године. Остале земље доносе властите стратегије у складу са својим могућностима, циљевима и приоритетима, но, већина предвиђа примену у наредном десетогодишњем раздобљу. Увођење стандарда Базел II у земљама ЕУ остварено је доношењем и применом Директива 2006/48/ЕС и 2006/49/ЕС, познатијих као *Capital Requirements Directive* (CRD), и уношењем њихових принципа у националне прописе земаља чланица ЕУ. Након избијања глобалне финансијске кризе, учињене су прве измене Базела II, а односе се на тржишне ризике, секјуритизацију и политику награђивања. Ове измене формулисане су у виду стандарда Базел 2,5 и усвојене доношењем директива CRD 2 и CRD 3. Како би се осигурала максимална хармонизација прописа на европском нивоу и ограничила могућност одступања од оног што је предвиђено новим правним оквиром, донет је нови сет прописа о капиталним захтевима, познатих као CRR и CRD 413, чија је примена у земљама ЕУ уследила 2015. године. Уредбом ЕУ бр. 575/2013 мења се и допуњује Уредба бр. 648/2012. У односу на Базел II стратегије појединих земаља се разликују. На пример, САД је почела да примењује Базел II у јулу 2007. године и то само на велике банке с међународним пословањем тј. само 20 највећих банака користи најнапредније приступе, док остале банке функционишу на Базел I регулативи. Док је Европска комисија у Бриселу намеравала да овај стандард наметне, путем Директиве, читавом низу финансијских институција, укључујући и некредитне институције у Европи.

Садржај

Базел II представља нови концепт израчунавања адекватности капитала банке, нудећи при томе нова правила у мерењу и управљању ризицима којима је банка изложена у свом пословању. Структура Базела II је приказана дефинисањем три основна стуба: минимум захтева за капиталом, процес контроле и тржишна дисциплина. Стубови су међусобно комплементарни, сваки од њих омогућује нешто што друга два стуба нису у могућности да пруже, и сваки је битан за остварење укупног циља Базела II. Први стуб Базелског споразума II обухвата и детаљно дефинише начине за утврђивање минималног износа капитала тако што свакој банци омогућава да прилагоди

тај износ нивоу ризика од економских губитака којем је банка изложена.¹⁰ Поред тога, први стуб Базела II дефинише минималне захтеве за кредитни, тржишни и оперативни ризик. Други стуб се односи на супервизију банака од стране надлежних супервизорских институција, које прате да ли су банке формирале адекватне нивое обавезног капитала у складу са прописима или у складу са интерним методологијама, као и контролу тих методологија. Супервизори подстичу банке да развијају савремене технике управљања ризицима. Стубови један и два су комплементарни и само заједно доводе до нивоа капитала који је оптималан за покриће свих ризика неке банке. Примена стуба два носи озбиљне импликације и за банке и за супервизоре. Банка мора да има процедуре за процену адекватности капитала за све своје ризике и стратегију за одржавање потребне висине капитала. Супервизор, ипак, има право и обавезу да преиспита банкарску процену минимума нужног капитала и по потреби захтева повећање капитала. Трећи стуб се односи на тржишну дисциплину која је дефинисана као обавезно давање информација о кључним перформансама банака. Давање одговарајућих информација доприноси транспарентности профила ризика. Циљ трећег стуба је подстакнути тржишну дисциплину, захтевајући објављивање сета информација о пословању банака. На тај начин сви учесници на тржишту имају више информација о изложености и управљању ризицима појединих банака, што ће у коначном резултату и здравијим банкарским саставом. Оваква транспарентност, која се налаже у оквиру стуба три, даје снажне подстицаје за здрав начин пословања, јер тржиште може наградити банке које управљају ризицима на одговарајући начин и казнити оне које одржавају капитал на прениском нивоу у односу на ризични профил. Уколико банке желе користити могућност нижих капиталних захтева, нужно је испунити овај услов транспарентности, из разлога што је он саставни део процеса одобравања интерних модела. Стрес тестови представљају важан алат који банке употребљавају у процесу управљања ризицима у оквиру Базела II. Поред процеса управљања ризицима, начела за тестирање отпорности на стрес од банака захтевају да предвиде економски шок (сценарије), тестирају интерни модел и процедуре за процену док, с друге стране, од супервизора траже да размотре како банке процењују неочекиване догађаје у прорачуну величине капитала. Да би банка спровела стрес тест на ризик мора да пројектује и примени неки од следећих сценарија: функционисање економије у отежаним условима, тржишни ризици или недовољна ликвидност; екстремно негативни сценарио који прогнозира успоравање економије и појаву рецесије; банке би требало да користе сопствене податке за процену рејтинга; банке

¹⁰ Лидија Барјактаровић, *Управљање ризицима*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2011, стр. 84.

би требало да спроведу стрес тест у условима потенцијалног погоршања кредитног окружења.¹¹

4) БАЗЕЛСКИ СТАНДАРД III

Сврха увођења

Светска економска криза показала је да примена правила и мера дефинисаних Базелским споразумом II није испунила очекивања по питању зауздавања негативних последица на стабилност банкарског система. Светска финансијска криза која је ескалирала 2008. године показала је да сама примена Базелских стандарда није гаранција сигурности банкарског система. Слом хипотекарног тржишта у САД 2008. године, довео је до ланчаних реакција широм света. Неки од узрока који су окарактерисали кризу 2008. и које Базел III покушава да реши могу се дефинисати на следећи начин: лоше управљање ризиком ликвидности и недовољна ликвидност; превелик утицај различитих фактора који се испољавају у банкарском систему, у комбинацији са кредитним ризиком; неадекватан ниво и квалитет капитала банака, превелик левериџ; међуповезаност системски важних финансијских институција које су се сматрале превеликим да би пропале; озбиљни недостаци у корпоративном управљању, управљању ризиком, пракса компензација, квалитет супервизије и транспарентност тржишта.¹² Искуства из кризе указала су на одређене мањкавости и потребу унапређења важећег стандарда адекватности капитала. Како би се спречили нови колапси на светском тржишту, ојачала отпорност банака, пре свега на системске ризике, и побољшала способност банкарског система у погледу амортизације негативних утицаја који произилазе из финансијске и економске кризе, те уједно и да се спречи преливање кризе из финансијског сектора у реални сектор, Базелски комитет за супервизију креира нови споразум назван Базел III, којим се додатно наглашава значај ефикасног управљања ризицима, али се уводе и минимални показатељи за ризик ликвидности.¹³ Базел III није само директан одговор на актуелну финансијску кризу, већ и континуирани напор Базелског комитета да ојача регулаторни оквир за банке, супервизију банака и функцију управљања ризицима у банци.

Циљ увођења

¹¹ Bernd Engelmann, Robert Rauchmeier, *The Basel II: risk parameters, estimation, validation and stress testing*, друго допуњено издање, део XVI Gundlach V., Development of stress test for credit portfolios, 2011, p. 352.

¹² Nout Wellink, "Basel III and beyond", High Level Meeting on Better Supervision and Better Banking in a Post-crisis Era. Kuala Lumpur, Malaysia, 2011.

Главни циљеви увођења новог регулаторног оквира су: унапређење способности банкарског сектора да апсорбује шокове који произилазе из финансијских и банкарских притисака (смањујући тиме ризик од њиховог даљег преношења у реални сектор); унапређење управљања ризицима и уопште управљања у банкама; и повећање транспарентности пословања банака.¹⁴ *Nout Wellink*, председник Базелског комитета за супервизију банака, указао је на циљеве Базела III: постизање равнотеже између захтева за изградњом и одржавањем стабилних финансијских система, с једне стране, и постизање потребног кредитног нивоа, с друге стране; свођење на најмању меру ангажовања средстава државе и пореских обвезника за покриће губитка и санација приватних финансијских институција; споразум треба да допринесе дугорочној финансијској стабилности и расту; много строжа дефиниција капитала, више минималних захтева и увођење заштитног капитала, треба да осигурају да ће банке бити способне да се супротставе тешкоћама које се јављају у условима економског и финансијског стреса.¹⁵

Датум ступања на снагу и резултати

Земље чланице Г-20 на самиту у Сеулу, одржаном у септембру 2010. године, разматрале су усвајање и примену новог Базелског споразума, који је након три месеца и усвојен.¹⁶ Захтеви из Базела III почињу да се примењују од почетка 2013. године и поступно ће се уводити до 2019. године. Фаза која следи је транзициони период, као припрема за ригорозну и конзистентну глобалну примену Базел III оквира. То је процес у коме би се предложене мере посматрале и прилагођавале. Све земље чланице Базелског комитета морају да почну са превођењем Базел III правила у националне регулативе и законе до 2013. године, као крајњег рока, када ће Базел III ступити на снагу и биће примењиван фазно до 2019. године. Одбор је дефинисао да ће стандарди поступно бити подељени у фазе: радио покрића краткорочне ликвидности ће постати минимални стандард у 2015. години, а радио дугорочног нето

¹³ Мирослав Кнежевић, "Утицај Базелских стандарда на финансијско управљање на примеру Србије", Међународна научна конференција Универзитета Сингидунум, 2015, стр. 191

¹⁴ Марија Килибарда, Александра Никчевић, Дарја Милић, Александра Мићуновић, „Глобална финансијска криза и одговор Европске уније”, радна студија бр. 21, Сектор за истраживања и статистику, Централна банка Црне Горе, Подгорица, 2011, стр. 35

¹⁵ Nout Wellink, "Basel III and beyond", High Level Meeting on Better Supervision and Better Banking in a Post-crisis Era, Kuala Lumpur, Malaysia, 2011.

¹⁶ Bernd Delahaye, "Basel III: Capital adequacy and liquidity after the financial crisis", International finance семинар 2010/2011, р. 7.

финансирања ће постати минимални стандард 2018. године, са периодом посматрања који ће омогућити супервизорима да постигну снажније извештавање у овом периоду.¹⁷ Базелски комитет за супервизију почетком 2013. године доноси одлуку којом је олабавио прописе о глобалној ликвидности увођењем промене у дефиницији коефицијента покрића ликвидности.¹⁸ Рок за примену прописа је у неким случајевима продужен све до јануара 2019. године. Банке у Европи ће у већини случајева морати повећавати капитал, посебно у Немачкој, Шпанији и још неким земљама. Првобитна очекивања су била да ће Базел III при имплементацији имати исти утицај, као и долазак кризе 2008. године, што би угрозило раст економија, међутим рок до 2019. године омогућава постепено прилагођавање банака новим условима. Земље чланице Базелског комитета за банкарску супервизију (Белгија, Холандија, Француска, Канада, Јапан, Луксембург, Немачка, Италија, Шпанија, Велика Британија, Шведска, Швајцарска, САД, Аустралија, Бразил, Кина, Индија, Кореја, Мексико и Русија) морају инкорпорирати правила у национално законодавство и регулативу пре почетка њихове званичне примене. Прихватање Базелских стандарда није дужност, него слободан избор. Упркос томе, земље чланице Европске уније дужне су да ускладе своје пословање са овим стандардима, јер је Европска унија донела Директиву којом све земље чланице, као и оне које то желе постати, имају обавезу да послују према стандардима Базела. Усвајање Базела III од стране земаља чланица ЕУ очекивао се до краја јула 2012. године путем Четврте Директиве о капиталној адекватности (*Capital Requirements Directive-CRD4*) и предлога Уредбе која се директно примењује у националном законодавству (*Capital Requirements Regulation-CRR*). Неколико земаља широм света, од Азије, Африке, и Аустралије почеле су имплементацију Базел III на почетку 2013. године. САД и ЕУ су међу онима који нису успели да прате исти тренд.¹⁹ Оне још увек планирају његово увођење, међутим још увек нису спремне за нагле прелазе и подизање нивоа адекватности капитала.

Садржај Базела II

У намери да се превазиђу проблеми везани за висину капитала потребног за покриће потенцијалних губитака у будућности, Базелски комитет понудио је нови оквир капитала, и односи се на: измену структуре капитала – основног и секундарног; укидање додатног капитала за покриће тржишног ризика; повећање висине потребног капитала; увођење нове категорије капитала –

¹⁷ Весна Матић, "Банкарски ризик 21: Базел III", *Банкарство*, број 1-2/2011, стр. 15.

¹⁸ Привредна штампа, (2013), *Пословне новости*, Сарајево, број 15/01.

¹⁹ Global Risk Regulator, (2013), *Basel III global monitor*, United Kingdom, p. 8.

стабилизациона резерва за потребе амортизовања будућих поремећаја. Кључна промена десила се у структури примарног капитала, где је дошло до одвајања заједничког акционарског капитала од додатног капитала, који је детерминисан за покриће губитака.²⁰ Битна промена у концепту Нивоа 1 капитала је промена у структури, с обзиром да Базел III уместо концепта Основни капитал – Ниво 1 (Базел II), јасно разграничава категорију Заједничког акцијског капитала од Додатног капитала у оквиру Нивоа 1, као доминантну у структури, али и најподобнију за покриће губитака у пословању. Према Базелу III, укупан Ниво 1 капитала банке морао би бити најмање 6,0% њене ризиком пондерисане активе у сваком моменту. То значи да Ниво 2 капитала може бити максимум 2,0% ризиком пондерисане активе, с обзиром да је и по Базелу III, препоручени минимум капиталне адекватности, као однос укупног капитала и ризиком пондерисане активе, остао на нивоу од 8,0%. Базел III захтева од банака следеће: да држе 4,5% заједничког капитала (за 2% више од Базела II) и 6% капитала (повећан за 4% у поређењу са Базелом II) од ризичније активе. Базел III такође уводи додатни капитал заштите од ризика и обавезни капитал очувања од 2,5%. Једна од новина је да су у регулаторном оквиру Базела III уведене и прописане нове категорије капитала и то: антистресни капитал, контрациклични и капитал за системски значајне банке односно банке које су и превише важне за националну економију, да би банкротирале. Треба истаћи да Базел II није прописивао посебан ниво капитала, за системски важне банке. Такође, треба истаћи чињеницу, да у оквиру Базела III неће бити прописан антициклични капитал од стране Банке за међународна поравнања (BIS). Његово успостављање поверено је националним регулаторним телима. За очекивати је да ће Велика Британија, САД и Швајцарска антициклични капитал спроводити на нивоу од максимално 2,5%. Структура Базела III приказана је дефинисањем три основна стуба: капитални захтев, стандард ликвидности и левериџ рацио. Они се разликују у односу на стубове дефинисане Базелом II. Строжи капитални захтеви, уз примену стандарда ликвидности и коефицијента левериџа, треба да допринесу јачању капитала и ликвидности банке. У првом стубу понуђен је нови оквир капитала и банке су у обавези да повећају свој акционарски капитал уз помоћ докапитализације. У оквиру другог стуба креирани су минимални стандарди за одржавање ликвидности: рацио покрића ликвидности и рацио нето стабилног финансирања. У трећем стубу је дефинисан рацио левериџа.

5) БАЗЕЛСКИ СТАНДАРДИ У РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ

Хрватска је, као и Србија, наследила елементе Базел I приступа из југословенског Закона о банкама из 1989. године. Хрватска је унела измене у

тај Закон 1993. усвајањем новог Закона о банкама. Супервизија банака није, међутим, успела да спречи хрватске банке да се веома високо задуже у деведесетим. Брзи раст кредитирања, финансиран кроз опасно високи ниво каматних стопа на депозите, као и високи ниво спољњег задужења земље, довео је до банкарске кризе у 1998–1999. Да би се разрешила та криза, донет је нови, ригорознији Закон о банкама 1999. године.²¹ Процес разрешења кризе означио је напредак у супервизији банака као и у квалитету имплементације Базела I. Хрватска је 2002. године усвојила још један Закон о банкама, да би хармонизовала хрватско законодавство с новом ЕУ Директивом 12/2002. Ипак, процес придруживања Хрватске Европској унији почео је да се одвија пуном паром тек од октобра 2005. када је и ЕУ прешла с примене Базела I на Базел II стандард.²² Хрватска примењује Базел II складно имплементацији у Европској унији. Процес приступања Европској унији диктирао је темпо имплементације Базела II у Хрватској. Пошто су хрватске власти преузеле обавезу да хармонизују све домаће законе са законима Европске уније до краја 2008, и пошто је имплементација Базела II постала законска обавеза за све земље чланице ЕУ од јануара 2007, Хрватска је планирала да имплементира Базел II до 1. јануара 2009, пошто је за тај датум било планирано приступање земље ЕУ. Конкретно, Хрватска се обавезала да усвоји нови Закон о кредитним институцијама у току 2008. године, као део шире акције за прилагођавање свог законодавства законима ЕУ у области финансијских услуга. Маневарски простор за имплементацију тих одредаба у Хрватској значајно је сузила случајност што је Хрватска постала земља-кандидат за улазак у ЕУ, управо у време када је у ЕУ усвојена Директива 48/2006, која обавезује чланице ЕУ да уведу Базел II. Јасно је да је темпо имплементације наметнут, стицајем околности Хрватској, представљао велики изазов и обавезу, пре свега за регулаторе али, такође, и за саме банке. За регулаторе, почетни изазов био је правне природе. Временски интервал између усвајања Директиве у јуну 2006. и датума када су хрватски закон и подзаконски акти морали бити усвојени и имплементирани (крај 2008), заиста је био и прилично кратак. Наиме, док је Хрватска морала у потпуности да имплементира ту Директиву пре приступања Унији, земље које су већ биле у ЕУ у тренутку усвајања Директиве, имале су

²⁰ Према претходном стандарду, Базел II, банке су биле у обавези да држе најмање половину свог прописаног капитала као ред 1. У вези с тим важно је напоменути да половина реда 1 треба да буде акционарски капитал, а друга половина високог квалитета у поређењу са структуром капитала. Даље, у циљу достизања квалитетнијег капитала, извршено је изузимање активе оспоровог квалитета.

²¹ Еван Крафт, Бранко Урошевић, Бошко Живковић, „Ханибал анте портас или о изазовима и могућностима примене Базел II стандард”, *Квартални мониторинг економских трендова и политика у Србији*, број 9/2007, стр. 73.

²² *Ibid.*, str. 74.

одређену флексибилност у погледу њене имплементације. С друге стране, разуме се, земље које тренутно нису чланице ЕУ, укључујући ту и земље које су потписале или се тек спремају да потпишу Уговор о стабилизацији и придруживању са ЕУ (попут западнобалканских земаља укључујући и Србију) имају пуну слободу да одгоде имплементацију појединих делова или чак комплетног Базела II. Такође, Хрватска је у томе могла да се угледа на веома мали број земаља. Наиме, од 27 земаља Уније, само Словенија и Аустрија су на време (до 1. јануара 2007) увеле одговарајуће промене како би усагласиле своје законодавство са Директивом. Многе земље, Немачка на пример, одлучиле су се за спорији темпо имплементације Базела II, па су одгодиле усвајање одговарајућих закона до средине 2007. У новом Закону о Базелу II у Хрватској, Хрватска народна банка морала је да пажљиво извага између процене да су банке у Хрватској ризичније него у земљама ЕУ и опасности да сувише рестриктивна политика може да стимулише претварање банака у земљи у статус филијала. Закон препознаје виши ризик у Хрватској у односу на ЕУ и највећи део Закона просто имплементира Директиву 48/2006. У поређењу са стопом приноса на капитал, стопа капиталне адекватности (изражена у процентима ризико пондерисане активе) је на веома високом нивоу у поређењу са прописаним минималним износом од 8%, при чему банкарски сектори Србије и Хрватске предњаче са висинама стопе капиталне адекватности. Другим речима, у другим банкарским системима примећује се тенденција хармонизације националне банкарске регулативе са регулативом базелских споразума у погледу капиталне адекватности.²³ Примена Базела III у Хрватској ће тећи складно имплементацији у земљама Европске уније. Евентуални утицај на банке у Хрватској могао би се одразити због недостатка основног капитала, као и недостатка ликвидности у земљама Европске уније.

6) ИЗВОРИ

Basel Committee on Banking supervision, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems – revised version*, Basel, 2011.

Bernd, Delahaye, "Basel III: Capital adequacy and liquidity after the financial crisis", *International finance seminar 2010/2011*.

Bernd, Engelmann, Robert, Rauchmeier, *The Basel II: risk parameters, estimation, validation and stress testing*, друго допуњено издање, део XVI Gundlach V., *Development of stree test for credit portfolios*, 2011.

Драгослава, Никић, "Перформансе каматног ризика банке и базелске процедуре", *Економика*, Ниш, бр. 4, 2012.

²³ Regional Economic Outlook, *Economic Research Unit*, Banca Intesa, 2013.

- Еван, Крафт, Бранко, Урошевић, Бошко, Живковић, “Ханибал анте поргас или о изазовима и могућностима примене Базел II стандард”, *Квартални мониторинг економских трендова и политика у Србији*, број 9/2007.
- Global Risk Regulator, *Basel III global monitor*, United Kingdom, 2013.
- Јозефина, Беке Тривунац, *Пруденциона регулација и надзор над банкама*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999.
- Лидија, Барјактаровић, *Управљање ризиком*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2011.
- Марија, Килибарда, Александра, Никчевић, Дарја, Милић, Александра, Мићуновић, “Глобална финансијска криза и одговор Европске уније”, радна студија бр. 21, Сектор за истраживања и статистику, Централна банка Црне Горе, Подгорица, 2011.
- Мирољуб, Хацић, *Банкарска регулација*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2006.
- Мирослав, Кнежевић, “Утицај Базелских стандарда на финансијско управљање на примеру Србије”, Међународна научна конференција Универзитета Сингидунум, 2015.
- Ненад, Вуњак, Љубомир, Ковачевић, *Корпоративно и инвестиционо банкарство*, Економски факултет, Суботица, 2008.
- Nout, Wellink, “Basel III and beyond”, High Level Meeting on Better Supervision and Better Banking in a Post-crisis Era. Kuala Lumpur, Malaysia, 2011.
- Привредна штампа, *Пословне новости*, Сарајево, број 15/01.
- Regional Economic Outlook, *Economic Research Unit*, Banca Intesa, 2013.
- Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms
- Regulation (EU) No 648/2012.
- Tatjana, Jovanić, *Banking Law and Regulation in Serbia*, International Banking Law and Regulation. Oxford University Press, Oceana, Release 2009-2, Release 2008-1, Release 2006-1.
- Весна, Матић, “Банкарски ризик 11: Базелски споразум о капиталу”, *Банкарство*, број 5/2009.
- Весна, Матић, “Банкарски ризик 21: Базел III”, *Банкарство*, број 1-2/2011.
- Весна, Матић, “Банкарски ризик 22: Базел III – Увођење стандарда опште ликвидности”, *Банкарство*, број 3-4/2011.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У последњих неколико година Базелски споразуми постали су главна тема интереса у банкарском свету. Основни циљ Базелског комитета за банкарски надзор био је да створи финансијски систем отпоран на будуће кризе. Светска финансијска криза која је ескалирала 2008. године показала је да сама примена Базелских стандарда није гаранција сигурности банкарског система. Неопходно је дати већу подршку овим стандардима, јер су они предуслов успешног пословања. Колико ће се новим стандардима успети у постављеним циљевима остаје да покаже време.

Присуство Базелских стандарда у Србији бележи се од осамдесетих година. Тада су имали само формални карактер, односно нису били у активној употреби о чему може да посведочи и стање банкарског сектора у периоду од 1991–1993. године. Наша земља има врло скромна искуства у примени Базелских стандарда. Примена Базел I стандарда у Србији је била прилично симболична, без обзира на чињеницу да су неки од стандарда уведени у наше законодавство готово одмах по усвајању, крајем осамдесетих година прошлог века.²⁴ Искуства Србије с применом Базел I стандарда су готово трагична. Иако је у национално законодавство уведен релативно рано, тај скуп правила је безуспешно примењиван целу деценију. Прве законске формализације принципа капиталне адекватности, класификације активе по нивоу ризика и резерви за потенцијалне губитке срећу се у Закону о банкама СФРЈ. Лимитираност примене Базела I у Србији није се огледала у недостатку националне регулативе, већ у изостанку њене примене. Наиме, ниједан од ових принципа, званично укључен у регулаторни систем финансијског сектора, није примењиван. Као последица тога, дошло је до урушавања стабилности сектора банкарства, постојања пирамидалних банака и општег стања несолвентности банака. Такав однос према регулативи изазвао је огромну штету јавном интересу, како материјалну, тако и у погледу губитка угледа финансијских институција. Садашња регулатива и супервизија банкарске делатности у Србији јесте доминантно ослоњена на Базел I стандарде. Основне идеје Базела I инкорпорирани су у актуелне домаће прописе и праксу из области супервизије, при чему одлуке објављене у Службеном гласнику РС 129/2007 (Одлука о управљању ризицима банке, Одлука о адекватности капитала банке, Одлука о класификацији билансне активе и ванбилансних ставки банке и Одлука о управљању ризиком ликвидности банке) које су ступиле на снагу 1. јула 2008. године представљају и значајан корак ка примени Базел стандарда. Приступ Србије стандардима Базела II може се сматрати коректним, али не довољно експедитивним. Основна техничка решења и дефиниције иновирани су јуна 2006. године, после доношења новог

²⁴ Tatjana Jovanić, *Banking Law and Regulation in Serbia*, International Banking Law and Regulation. Oxford University Press, Oceana, Release 2009-2, Release 2008-1, Release 2006-1.

Закон о банкама крајем 2005. године. Пакет Одлука којима су усвојени Базел II стандарди, као и низ других одлука донетих на основу Закона о банкама: Одлука о класификацији билансне активе и ванбилансних ставки, Одлука о изменама и допунама Одлуке о класификацији билансне активе и ванбилансних ставки банке, Одлука о спољњој ревизији банака, Одлука о спровођењу одредаба Закона о банкама које се односе на давање прелиминарног одобрења за оснивање банке, дозволе за рад банке и појединих сагласности Народне банке Србије, као и на утврђивање критеријума за одређивање првокласне банке, Одлука о обрасцима и садржини позиција у обрасцима финансијских извештаја за банке, Одлука о облику и садржају статистичког извештаја за банке, Одлука о Контном оквиру и садржини рачуна у Контном оквиру за банке, и Одлука о прикупљању, обради и достављању података о стању и структури рачуна из Контног оквира. Народна Банка Србије континуирано предузима активности на унапређењу регулаторног оквира ради даљег јачања стабилности и даље хармонизације са међународним принципима и стандардима из области пословања и супервизије банака. У ту сврху, а у складу са препорукама Базелског комитета за супервизију банака, Народна Банка Србије је крајем 2007. године започела процес увођења Базел II стандарда у Србији. Званична примена Базела II би значила потпуно усклађивање са препорукама овог документа а Базел II се мора увести у нашу правну регулативу, у процесу придруживања ЕУ. Манаџмент тим банака у Србији је свестан значаја Базелских принципа, али исто тако многе банке у Србији нису биле спремне за примену Базела II, зато је првобитни рок за потпуну имплементацију Базела II у Србији био продужен Одлуком Народне Банке Србије до 31.децембра 2011.године. У Србији је до сада осигурана примена стандарда Базел II, доношењем пакета одлука: Одлука о адекватности капитала банке, Одлука о управљању ризицима банке, Одлука о извештавању о адекватности капитала банке, Одлука о извештавању банака, Одлука о објављивању података и информација банке, и Одлука о контроли банкарске групе на консолидованој основи. Ради поступног увођења стандарда Базел III у Србији и усклађивања прописа о адекватности капитала са Директивом 2013/36/ЕУ и Уредбом (ЕУ) 575/2013, НБС је усвојила Стратегију за његово поступно увођење у Србији до краја 2019. године. Увођење Базела II успешно је спроведено. НБС прати планове и предлоге регулативе ЕУ и учествује у Радној групи за имплементацију Базел III стандарда у региону. Базел III представља надградњу Базела II и који је у примени од 2010.године. Иако је увелико у примени у свету, код нас овај принцип још увек није уведен, али за тим свакако постоје тенденције у будућности. Новине предвиђене Базелом III стављају значајне захтеве пред банке у Србији. Извршни одбор Народне банке Србије на седници одржаној 15. децембра 2016. године усвојио следеће прописе објављене у Службеном гласнику РС 103/2016, којима су уведени Базел III стандарди у Републици Србији: Одлука о адекватности капитала банке, Одлука о објављивању података и информација банке, Одлука о извештавању о адекватности капитала банке, Одлука о

изменама и допунама Одлуке о извештавању банака, Одлука о управљању ризиком ликвидности банке, Одлука о изменама и допунама Одлуке о управљању ризицима банке. У складу са Стратегијом за увођење Базел III стандарда у Србији, коју је 17. децембра 2013. године усвојио Извршни одбор Народне банке Србије спроведена је анализа усклађености домаћег регулаторног оквира са стандардима наведеним у документима Базелског комитета за супервизију банака (BCBS).²⁵ Поред наведених аката, фокус је у највећој мери био на правним актима Европске уније којим се уводе Базел III стандарди и који, у односу на базелске документе, имају додатну димензију техничке детаљности.²⁶ Важећа регулатива у Републици Србији разликује се у односу на прописе Европске уније којима се уводи Базел III, те је неопходно усаглашаваће регулаторног оквира Републике Србије у вези са секјуритизацијом, показатељем леверица као и заштитним слојевима капитала, с обзиром да домаћа регулатива не прописује наведене појмове.

Suma sumarum, без обзира на потпуну усклађеност са Базел I стандардима у периоду осамдесетих и деведесетих година прошлог века у финансијском систему Србије владало је хаотично стање, са бројним негативним последицама по привреду и државу. У претходних десет година банкарски сектор Србије стабилније послује иако није извршена хармонизација са Базел II стандардима у тренутку њихове примене у ЕУ или САД. Интерес Србије је да блиско прати развој банкарског права у ЕУ, јер ће та искуства бити изузетно корисна у развоју нове банкарске регулативе. Банкама у Србији остаје да у попуности заврше имплементацију Базела II стандарда и да се посвете увођењу и имплементацији Базел III стандарда. Имплементација Базелских стандарда у Србији представља значајан корак ка унапређењу банкарства и повећању осетљивости банака на ризик у складу са светским стандардима. У будућности, биће исто тако битно да регулаторни стандарди држе корак са новим ризицима. Мада финансијске иновације производе многе бенефите за финансијски систем, оне исто тако могу да угрозе финансијску стабилност ако се њима не управља како треба и ако се не надгледају на адекватне начине.

²⁵ Basel Committee on Banking supervision, (2011), *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems – revised version*, Basel, p.60-63; Basel Committee on Banking supervision, (2011), *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*, Basel, p.23; Basel Committee on Banking supervision, (2011), *Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools*, Basel, p43

²⁶ Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012; Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC.

УДК: 336.76(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 61-62, стр. 255–265
Изворни научни рад

СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ КАПИТАЛА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Јелена СТОЈИЉКОВИЋ¹

Abstract: This paper is about the free movement of capital as one of the European Union's four freedoms together with the free movement of goods, services and people. In this paper, it will be shown what constitutes the free movement of capital and what constitutes the restrictions of free movement of capital, mostly through the practise of the European Court of Justice. Furthermore, the relations between the free movement of capital and third countries will be shown and also a problem of capital localization. Then, the member states' rights regarding restrictions will be shown. In the end, the relation between foreign direct investments, bilateral agreements and free movement of capital will be analyzed.

Key words: free movement of capital, four freedoms, European Court of Justice, restrictions, foreign direct investments, bilateral agreements

1) УВОД

Јединствено тржиште се заснива на четири слободе, односно слободном кретању капитала, робе, услуга и људи, где је слободно кретање капитала у срцу јединственог тржишта. Процес јединственог тржишта напредовао је путем средстава усклађивања законодавства, где је поред директива Европске комисије, Европски суд правде показао вредност инструмента усклађивања. У предмету *Rewt Central* против *Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, Европски суд правде је закључио да роба која је законито произведена, у једној држави чланици, треба да има слободан и неограничен приступ тржишту друге државе чланице. Сврха слобода ЕУ је да сви, појединци, потрошачи и правна лица уживају одређене предности. Поред тога, како појединци имају право да одлуче у којој земљи желе да живе, дипломирају,

¹ Министарство спољних послова Републике Србије, Е-маил: lelastojiljkovic@gmail.com

раде, пензионишу се и слично, правна лица такође имају слободу да одлуче где желе да започну своје пословање. Слободно кретање капитала омогућава интегрисана, отворена, конкурентна и ефикасна европска финансијска тржишта и услуге. За грађане то значи способност обављања многих послова у иностранству, разноврсних као што су отварање банковних рачуна, куповина акција у страним компанијама, улагање где је најисплативије и куповина некретнина. За компаније то у највећој мери значи да су способне да инвестирају и поседују друге европске компаније, као и да активно учествују у њиховом управљању. Државе чланице би требало да уклоне сва ограничења која се односе на кретање капитала како би се ускладило са оним што је Уговор о функционисању Европске уније и члан 63 прописао. Уговор такође прописује да би државе чланице требало да уклоне ограничења, не само у односу на друге државе чланице, већ и у односу на треће земље. Сврха јединственог тржишта је да гарантује кретање све четири слободе у свим државама чланицама, а у неким случајевима и кретање између држава чланица и трећих земаља. „Јединствено тржиште се бави уклањањем баријера и поједностављивањем постојећих правила како би се омогућило свима у Европској унији – појединцима, потрошачима и предузећима – да максимално искористе могућности које им се пружају – директним приступом 27 земаља и 480 милиона људи”.² Слободно кретање роба, капитала, услуга и људи је од највећег значаја за конкурентно тржиште, јер ове слободе пружају ниже трошкове и шири избор производа.

2) ДЕФИНИЦИЈА КАПИТАЛА У ТЕОРИЈИ

Иако дефиниција капитала није наведена у Уговору о функционисању Европске уније, у теорији су се појавиле различите дефиниције капитала. „Израз капитал у савременој економској теорији односи се, с једне стране, на факторе производње, односно стварни капитал који се може директно користити као трајни продуктивни инпут за даљу производњу, као што су машине, фабричке радионице или интермедијарни производи, док са друге стране означава финансијски капитал, који се састоји од нпр. банкарских кредита, земљишта и рада, али се такође могу конвертовати као прави капитал”.³ „Велика већина критичара наводи без даљег објашњења да се термин капитал односи на финансијски капитал и стварни капитал.”⁴ Према

² Европска комисија, Јединствено тржиште ЕУ, Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/, 25.08.2017.

³ S. Hindelang, *Слободно кретање капитала и директне стране инвестиције*, Oxford University press, 2009, p. 46.

⁴ Ibid, p. 47.

речима Инвеститора, капитал се описује као: „Готовина или роба која се користи за генерисање прихода или инвестирање у бизнис или другачију имовину прихода“.⁵ Према Оксфордском речнику, капитал се дефинише као: „Богатство у облику новца или друге имовине у власништву неке особе или организације или доступно за сврху као што је започињање предузећа или инвестирање“.⁶ Иако Уговор о функционисању Европске уније не пружа дефиницију капитала или кретања капитала, он садржи правила главе IV члана 63 о слободном кретању капитала, и гласи: 1) У оквиру одредаба наведених у овом поглављу, забрањена су сва ограничења кретања капитала између држава чланица и између држава чланица и трећих земаља; 2) У оквиру одредаба наведених у овом поглављу забрањена су сва ограничења плаћања између држава чланица и између држава чланица и трећих земаља.⁷ Дефиницију капитала треба пронаћи у пресуди Европског суда правде.

3) ПРОБЛЕМ ЛОКАЛИЗАЦИЈЕ КАПИТАЛА

Кључно решење проблема локализације капитала јесте ослањање на унутрашње приватно право. Ово решење је такође предложио Хиндерланг (*Hindelang*). Према његовим речима, у случају непокретне имовине треба применити принцип *lex rei sitae*, док је код покретних добара релевантна локација за складиштење.⁸ Седиште носиоца је важно за нематеријални капитал. С друге стране, за носиоца, то је принцип *lex domicilii*, тј. његовог редовног боравка.

4) ОДНОС ИЗМЕЂУ СЛОБОДНОГ КРЕТАЊА КАПИТАЛА И ДРУГИХ ОСНОВНИХ СЛОБОДА

Слободно кретање капитала, у односу на друге слободе, постаје најкомплетнија слобода, како интерно, тако и екстерно због економске и монетарне уније. Слободно кретање капитала уведено је као слобода Мастрихтским уговором. Иако је то последња слобода која је ослобођена законима Уније, она представља предуслов за ефикасно остваривање остале три слободе. Као што је речено у предмету *Cassata*, „Слободно кретање

⁵ Investorwords, Интернет: <http://www.investorwords.com/terms/c/capital.asp>

⁶ Оксфорд речник, доступан на <http://oxforddictionaries.com/definition/english/capital?q=capital>

⁷ Уговору о функционисању Европске Уније, Official Journal of the European Union C 83/47, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>

⁸ S. Hindelang, op. cit., 59

капитала представља, заједно са људима и услугама, једну од основних слобода заједнице. Слобода кретања одређених врста капитала је у пракси предуслов за ефикасно остваривање других слобода загарантованих уговором, посебно право оснивања⁹. Што се тиче повезивања слободног кретања капитала са другим слободама – слободно кретање капитала олакшава пословање, што има велики утицај на економски развој и као последицу велики утицај на кретање роба, услуга и људи, и на крају утицај на економско благостање појединаца и правних лица. Правила конкуренције прописује Уговор о функционисању Европске уније где одлучује у корист конкурентног тржишта и забрањује све споразуме или одлуке које утичу на конкурентно унутрашње тржиште. Према горе наведеном, слободно кретање капитала и остале три слободе доприносе стварању конкурентног тржишта унутар ЕУ. Основне слободе имају јединствени циљ: омогућити ефикасно функционисање тржишта обезбеђивањем оптималне расподеле ресурса унутар Заједнице. Слободе имају за циљ да елиминишу препреке које су везане за кретање ширег прелаза и стога укључују како дискриминаторне тако и ограничавајуће мере.

5) УГОВОР О ФУНКЦИОНИСАЊУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

Принцип уговора о слободном кретању капитала има директан ефекат, тј. не захтева никакав посебан поступак за спровођење на нивоу држава чланица које, с друге стране, успоставља Европски суд правде, што је примењено у предмету *Skatteverket* против А, где је наведено да, „Суд препознаје директан утицај члана 56, параграф 1 Уговора о оснивању Европске заједнице, мимо прављења разлике између категорија кретања капитала која је обухваћена чланом 57, параграф Уговора о оснивању Европске заједнице (члан 63 Уговора о функционисању Европске уније) и оне која није обухваћена“¹⁰. Члан 63 Уговора о функционисању Европске уније директно потврђује право право појединцима који се на њега могу позвати директно, мимоилажењем процеса пред националним судовима. Међутим, секундарно законодавство је примењиво када је у питању слободно кретање капитала. Прво, Уговор о функционисању Европске уније, као што је већ поменуто, не дефинише појмове кретања капитала, тако да се у том случају суд ослања на Директиву Европске економске заједнице 88/361 и сматра да се та Директива и номенклатура која јој је додељена може користити за дефинисање појма кретања капитала. Важност ове Директиве, када је у питању слободно

⁹ Европски суд правде, *Кривични потупак против Guerrino Casati*, 203/80, 11. новембар 1981, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61980CJ0203:EN:HTML>

¹⁰ Европски суд правде, *Skatteverket v A*, C-101/05, 18.12.2007, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0101:EN:NOT>

кретање капитала, рефлектује се у чињеници да она представља смерницу Европског суда правде приликом његовог тумачења Уговора о функционисању Европске уније. Такође, како је Бернард напоменуо, то је „најважнија мера коју је Савет усвојио о потпуној либерализацији кретања капитала“¹¹, пре него што је и либерализација предвиђена Уговором. Друго, платни биланс државе чланице може имати утицаја на слободно кретање капитала када нпр. земље чланице које нису усвојиле евро или које имају потешкоће у својим текућим исплатама или кретању капитала, могу имати користи од средњорочне финансијске помоћи, која је сада регулисана Уредбом Европске заједнице бр. 332/2002 и која регулише равнотежу плаћања држава чланица до највише 12 милијарди евра. На крају, заштита грађана од злоупотребе финансијског система и активности прања новца, захтева надгледање улоге капитала, како од Европске уније тако и од самих држава чланица, што је регулисано Уредбом Европске заједнице бр. 1889/2005.

7) СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ КАПИТАЛА И ТРЕЋЕ ЗЕМЉЕ

Као што је већ наведено у претходним параграфима овог есеја, слободно кретање капитала једино је од четири слободе где се примена одредбе шири са држава нечланица на треће земље. Либерализација кретања капитала у, и из трећих земаља проширена је чланом 63 Уговора о функционисању Европске уније који, како је већ наведено, подразумева да су сва ограничења кретања капитала између држава чланица, као и плаћања између држава чланица и трећих држава, забрањена. Међутим, члан 66 Уговора о функционисању Европске уније дозвољава предузимање привремених заштитних мера у којима, у изузетним околностима, кретање капитала у, или из трећих земаља узрокује или представља претњу да ће изазвати озбиљне тешкоће за рад економске и монетарне уније. Поред тога, члан 65 Уговора о функционисању Европске уније овлашћује државе чланице да предузму све неопходне мере за спречавање кршења националног закона и прописа, посебно у области опорезивања и пруденцијалног надзора над финансијским институцијама. Међутим, постоји изузетак од проширења примене одредбе на државе нечланице, с обзиром да је пресуђено у предмету *Block*, где је Европско судско веће одлучило: „У погледу процене пореза које плаћа наследник који је резидент у тој држави чланици, што се тиче капиталних потраживања према финансијским институцијама у другој држави чланици – није предвиђено књижење плаћеног пореза на наслеђе у првој држави чланици, у којој је имовина оставиоца у време смрти била укњижена“¹²

¹¹ C. Barnard, *The substantive law of the European Union*, Oxford University press, треће издање, 562.

¹² Европски суд правде, *Margarete Block v Finanzamt Kaufbeuren*, C-67/08, 12.02.2009, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0067:EN:NOT>

8) МОНЕТАРНА УНИЈА И СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ КАПИТАЛА

Успостављање потпуне слободе кретања капитала уско је повезано са монетарном унијом, а јединствена валута има потпуни ефекат само ако се утврди слобода капитала. Разлог за то се наводи у предмету *Casati*, „Кретање капитала је такође уско повезано са економском и монетарном политиком држава чланица. У овом тренутку не може се порећи да потпуна слобода кретања капитала може угрозити економску политику једне од држава чланица, или створити неуравнотеженост у платном билансу, чиме се угрожава правилно функционисање заједничког тржишта“.¹³ У Мастрихтском уговору из 1992. године прописано је и да је „логично проширење начела слободног кретања капитала оснивање економске и монетарне уније“.¹⁴ Одређене предности монетарне уније, као што су: смањење трошкова трансакција, консолидација јединственог тржишта, окончање дестабилизација валутних смена у Европи, конвергенција цена и стабилност цена, без ризика од флукуација девизног курса, одсуства трансакционих трошкова размене од једне валуте у другу, привлачења страних инвеститора и сл. – не могу имати ефекта без слободног кретања капитала. Такође, монетарна унија губи сврху ако се капитал не може слободно кретати из једне државе чланице у другу. Може се закључити да је за успешну монетарну унију логично решење уклањање ограничења везано за кретање капитала.

9) ОГРАНИЧЕЊА У ПОГЛЕДУ СЛОБОДНОГ КРЕТАЊА КАПИТАЛА

Ограничење треба оправдати само ако не постоји мања рестриктивна мера. Израз „ограничење“ није дефинисан у Уговору о функционисању Европске уније, већ га дефинише Европски суд правде. Као што је Европски суд правде навео у предмету *Klaus Konle v Republik Österreich*: „Ограничење слободног кретања капитала представља рестриктивну меру која се може оправдати само ако испуњава циљ града и земље, као што је одржавање, у општем интересу, држављана тј. њихових привредних активности, независно од туристичког сектора у одређеним регионима, под условом да се не примењује на дискриминаторан начин и да се исти резултат не може постићи другим мање рестриктивним процедурама. Међутим, то није случај онда када постоји ризик од дискриминације инхерентног система претходне дозволе за куповину земљишта и других могућности које су на располагању дотичној држави

¹³ Case, 203/80, op. cit.

¹⁴ M. Sideek, *Community Law on the free movement of capital and EMU*, Kluwer Law International, 1999, 233

чланици, како би се осигурала усклађеност са његовим смерницама за планирање града и земље.¹⁵ По речима Вилијам Мола (*Willem Molle*), капитал се сматра слободним у теорији „само ако предузетници могу задовољити своју потребу за капиталом, а инвеститори могу понудити свој капитал у земљи са најкориснијим условима“.¹⁶ Затим, друго ограничење слободног кретања капитала које наводи Европски суд правде може се видети у предмету Комисије Европских заједница и Португалске Републике. „Слободно кретање капитала, као темељно начело Уговора, може бити ограничено само националним правилима која су оправдана из разлога наведених у члану 73 Уговора (сада чланом 65) или супротним захтевима од општег интереса, а који се примењују на сва лица и предузећа која обављају делатност на територији државе чланице домаћина. Поред тога, како би то било оправдано, национално законодавство мора бити погодно за обезбеђивање циља који остварује и не сме да превазилази оно што је неопходно како би се то постигло и ускладило са принципом пропорционалности“.¹⁷ Шта се сматра ограничењем, административним баријерама и валутним баријерама? Пример за бившу судску одлуку Европског суда правде у кривичном поступку против *Aldo Bordessa and Vicente Marí Mellado and Concepción Barbero Maestre* где наводи следеће: „Захтев за одобрење (за извоз кованог новца, новчаница или чекова) не може се сматрати потребном мером, јер би то довело до ситуације да се слободно кретање капитала подвргне дискрецији административних власти и стога буде такво да то слободе чини илузорним“.¹⁸ Затим, пример за писмо је пресуда Европског суда правде у случају предмета Комисије Европских заједница против Краљевине Белгије: „Правило којим се белгијски становници онемогућавају да се претплате на зајам издат немачким маркама на тржишту еуробондова, превазилази меру која је намењена одбијању резидената неке државе чланице која је подигла кредит у иностранству или који намеће захтев за претходно одобрење, а тиме све више представља ограничење слободног кретања капитала“.¹⁹ Ова одлука је и даље важна иако је донета пре успостављања монетарне уније, јер неке државе чланице још нису прихватиле

¹⁵ Европски суд правде, *Klaus Konle v Republik Österreich*, C-302/97, 1. јун 1999, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61997J0302:EN:NOT>

¹⁶ W. Molle, *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*, Kluwer law international, 2006, страна 119.

¹⁷ *Commission of the European Communities v Portuguese Republic*, пресуда Европског суда правде, C-367/98, 01.09.2017.

¹⁸ *Aldo Bordessa and Vicente Marí Mellado and Concepción Barbero Maestre*, пресуда Европског суда правде, C-358/93 and C-416/93, од 23. фебруара 1995.

¹⁹ *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, пресуда Европског суда правде, C-478/98, од 26. септембра 2000.

евро као своју валуту. У оквиру значења Уредбе Уније треба истаћи две речи – ограничење и дискриминацију. Иако Уговор о функционисању Европске уније не наводи дискриминацију као такву, члан 67 Римског уговора забрањује сва ограничења кретања капитала и било какве дискриминације на основу држављанства или места пребивалишта странака или места где је тај капитал уложен. С друге стране, дискриминација није поменута у Уговору о функционисању Европске уније, само ограничење, тако да нема потребе за тумачењем које мере су против дискриминације. Према горе наведеном, оно што Пирс (*Peers*) истиче, а што је написано пре ступања на снагу Уговора о функционисању Европске уније, јесте да “с обзиром да класификација различитих облика ограничења на слободно кретање има различит ефекат на могуће ограничења слободног кретања, посебно је важно да Суд даје јасне смернице о томе да ли су нејасно примењиве мере дозвољене, када такве мере могу бити дозвољене и како се оне могу разликовати од дискриминаторских мера”,²⁰ тако да нема потребе за тумачењем антидискриминаторних мера, већ само за тумачење у погледу допуштености ограничења у смислу члана 63.

10) ОГРАНИЧЕЊА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА

Уговор о функционисању Европске уније допушта државама чланицама да наметну своја ограничења и то је наведено у члану 65: 1. Одредбе члана 63 неће утицати на право држава чланица: (а) у случају примењивања релевантне одредбе свог пореског закона који прави разлику између пореских обвезника који нису у истој ситуацији у односу на место њиховог пребивалишта или у погледу места где њихов капитал уложен; Начело сразмерности игра главну улогу у овом случају, што се, такође, одражава у примени члана 65(1), „национални суд мора размотрити да ли ситуације нису објективно упоредиве, а затим да ли различито поступање може да се оправда превасходним разлозима у општем интересу и да ли су предузети кораци пропорционални”.²¹ Поред тога, оно што је наведено у следећем члану 65 је да одредбе члана 63 неће утицати на право држава чланица: (б) да предузму све неопходне мере за спречавање кршења националног закона и прописа, посебно у области опорезивања и пруденцијалног надзора финансијских институција, или да одреде процедуре кретања капитала за потребе административних или статистичких информација, или да предузму мере које су оправдане на основу јавне политике или јавне безбедности. У члану 65 даље је наведено да: 2. Одредбе овог поглавља не утичу на примењивост ограничења о праву оснивања која су компатибилна са Уговором. 3. Мере и поступци из ставова 1

²⁰ S. Peers, *The law of the Single European Market*, Hart Publishing, 2002, p. 340.

²¹ C. Barnard, *op. cit.*, 587.

и 2 неће представљати средство произвољне дискриминације или прикривеног ограничења слободног кретања капитала и плаћања, како је дефинисано чланом 63. Широка судска пракса Европског суда правде даје нам одговор на питање која ограничења се сматрају а која се не сматрају оправданим. Одлука Европског суда правде у предмету *Sandoz* је релевантна јер је, по речима Бернарда, „добар пример у вези с ограничењима која се односе на пореска правила“, а такође је важно показати значење члана 65, где је суд одлучио да „пошто правило не прави разлику између националности и места где је зајам уговорен или примењен на дужнике који имају пребивалиште у Аустрији, то се не сматра арбитрарном дискриминацијом“.²² Проблем баријера у оквиру директног опорезивања један је од највећих проблема везаних за усклађивање закона земаља чланица, а након тога Далберг (*Dahlberg*) је истакао да „пореске баријере између држава чланица представљају правну дискриминацију у смислу Уговора и резултирају стварним знатним губицима добробити економије“.²³

11) СТРАНЕ ДИРЕКТНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ, БИЛАТЕРАЛНИ СПОРАЗУМИ И СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ КАПИТАЛА

Инвестиције из једне земље у другу могу бити у виду страних директних инвестиција. Са развојем страних директних инвестиција постоји све већа потреба за ефикасном заштитом инвеститора и земље домаћина. Билатерални инвестициони уговори садрже одредбе које се баве овим питањима. Током протекле деценије повећан је број билатералних инвестиционих уговора, како унутар ЕУ, тако и ван ЕУ. Питање које се може покренути у вези са јединственим тржиштем ЕУ и слободним кретањем капитала који се односе на билатералне инвестиционе уговоре потписане између државе чланице и држава нечланица. Члан 63 Уговора о функционисању Европске уније регулише предметно питање. „Постоји око 190 билатералних споразума о инвестирању између држава чланица ЕУ, који су готово увек закључени између старих (ЕУ-15) и нових (ЕУ-12) држава чланица или између две државе ЕУ-12, у време када најмање једна уговорна страна још није чланица Европске уније. По мишљењу Комисије, билатерални инвестициони споразуми унутар ЕУ нису компатибилни са јединственим тржиштем ЕУ. То је зато што оне покривају само инвестиције из одговарајуће земље, а не из свих земаља чланица ЕУ и обезбеђују паралелну јуриспруденцију путем арбитражних поступака. На овај начин, ови споразуми

²² *Sandoz GmbH and Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland*, пресуда Европског суда правде, C439/97, 14.10.2009.

²³ M. Dahlberg, *Direct taxation in relation to the Freedom of Establishment and the Free movement of capital*, Kluwer Law International 2005, 42

су у сукобу са јурисдикционим монополом Европског суда правде о питањима права ЕУ”.²⁴ Ако се споразум закључи пре датума приступања државе чланице, Суд је у случају Комисије Европских заједница против Републике Аустрије утврдио да сва права и обавезе које произилазе из споразума закљученог пре датума приступања државе чланице, нису под утицајем одредаба Уговора. Осим тога, сврха ове одредбе је да буде јасна, поштујући принципе међународног права; примена Уговора обавезује државе чланице да предузму све одговарајуће кораке како би елиминисале некомпатибилности са правом Заједнице, које су утврђене у споразумима закљученим пре њиховог приступања. С друге стране, сврха није да утиче на дужност дотичне државе чланице да поштује права трећих земаља по претходном споразуму и да обавља своје обавезе према њој. У том смислу, Европски суд правде је утврдио да државе чланице нису предузеле одговарајуће мере „да уклоне некомпатибилности својих претприступних одредби о ПДВ-у о слободним трансферима везаним за инвестирање (клаузула о трансферу) у вези са рестриктивним мерама које Савет може подвести под одредбе уговора о слободном кретању капитала”.²⁵

12) ИЗВОРИ

Aldo Bordessa and Vicente Marí Mellado and Concepción Barbero Maestre, пресуда Европског суда правде, C-358/93 and C-416/93, од 23. фебруара 1995.

Barnard, C., *The substantive law of the European Union*, Oxford University press, треће издање.

Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium, пресуда Европског суда правде, C-478/98, од 26. септембра 2000.

Commission of the European Communities v Portuguese Republic, пресуда Европског суда правде, C-367/98, 01.09.2017.

Dahlberg, M., *Direct taxation in relation to the Freedom of Establishment and the Free movement of capital*, Kluwer Law International 2005.

European Commission, the EU Single Market, Free movement of capital. Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/capital/analysis/monitoring_activities_and_analysis/index_en.htm

Hindelang, S., *Слободно кретање капитала и директне стране инвестиције*, Oxford University press, 2009.

²⁴ Интернет: European Commission, the EU Single Market, Free movement of capital. Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/capital/analysis/monitoring_activities_and_analysis/index_en.htm

²⁵ European Commission, The EU Single Market Free movement of capital, Legal framework, Selected jurisprudence, Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/capital/framework/court/index_en.htm#bits

- Investorwords, доступно на <http://www.investorwords.com/terms/c/capital.asp>
- Margarete Block v Finanzamt Kaufbeuren, C-67/08, пресуда Европског суда правде 12.02.2009
- Molle, W., *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*, Kluwer law international, 2006.
- Peers, S., *The law of the Single European Market*, Hart Publishing, 2002.
- Sandoz GmbH and Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland, пресуда Европског суда правде, C439/97, 14.10.2009.
- Sideek, M., *Community Law on the free movement of capital and EMU*, Kluwer Law International, 1999.
- Skatteverket v A, C-101/05, пресуда Европског суда правде 18.12.2007.
- Европска комисија, Јединствено тржиште ЕУ, Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/, 25.08.2017.
- Европски суд правде, Klaus Konle v Republik Österreich, C-302/97, 1. јун 1999.
- Кривични поступак против Guerrino Casati, Европски суд правде, 203/80, 11. новембар 1981.
- Oxford Dictionary, Интернет: <http://oxforddictionaries.com/definition/english/capital?q=capital>

13) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Слободно кретање капитала, заједно са слободним кретањем услуга, робе и људи, представља предуслов за јединствено тржиште Европске уније. Из ставова Европског суда правде може се закључити да је уклањање свих административних баријера, које намећу ограничења слободне трговине и приступање слободном тржишту, од великог значаја да једно тржиште буде конкурентно и гарантује слободно кретање капитала. Такође, долази до могућности већег избора, који се протеже на 28 држава чланица, а овај број ће се временом повећавати. Члан 65 допушта државама чланицама да примењују своје националне релевантне одредбе које се не сматрају произвољном дискриминацијом у вези са пореским законима и кршењем националних закона и прописа, како би се гарантовао државни суверенитет. Оно што иде у прилог конкурентности јединственог тржишта, јесте члан 63 Уговора о функционисању Европске уније, који гарантује слободу кретања капитала између држава чланица и трећих земаља. Постојање слободног кретања капитала може бити од виталног значаја и користи за грађане и компаније Републике Србије као државе која претендује за приступ у ЕУ. Овакав режим омогућава појединцима и компанијама да прибаве капитал по најповољнијој цени и прилагоде га својим потребама док, с друге стране, инвеститори могу понудити свој капитал тамо где је највећи интерес.

УДК: 339.727.22:347.7(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 266–272

Изворни научни рад

УРЕДБА О ПРЕЛАЗНИМ АРАНЖМАНИМА ЗА БИЛАТЕРАЛНЕ ИНВЕСТИЦИОНЕ СПОРАЗУМЕ ИЗМЕЂУ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕУ И ТРЕЋИХ ДРЖАВА

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

др Иван ДУЈИЋ

Abstract: The Regulation (EU) No 1219/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 establishing a transitional arrangement for bilateral investment agreements between the member states and third countries represents a major step towards the establishment and implementation of a single and equitable foreign investment protection system in the EU.

The Regulation finalizes discussions regarding the legal effects of BIT between EU member states and non-EU countries. The basic dilemma regarding BIT outside the EU comes from Article 207 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), which regulates foreign direct investment within the exclusive competence of the EU. Before the Lisbon Treaty came into force on 1 December 2009, certain Member States were authorized to access the BIT, while the EU secured foreign investment liberalization and focused on free-trade agreements. It is also important that the Commission is currently negotiating investment specifics, including the protection of investments in the context of talks on a free trade agreement with some countries outside the EU (e.g. Canada, India and Singapore). The Lisbon Treaty has

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Е-маил: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs, ivan@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).

abandoned such an approach by conferring jurisdiction on the EU itself in relation to foreign direct investment, including negotiations and conclusions on foreign investment with non-EU countries. The Regulation continues to be a smooth transition to a new EU investment policy by providing legal certainty for European and foreign investors benefiting from the investment protection offered in bilateral agreements on investments of member states concluded with other countries prior to the Lisbon Treaty. The Regulation clarifies the legal status of these agreements in accordance with EU laws and confirms that these agreements may remain in force until it is replaced by a new EU foreign investment agreement. At the same time, the Regulation establishes a mechanism for negotiating the conclusion of bilateral investment agreements with countries originally not envisaged for foreign investment in the EU. This solution is aimed at extending the scope of investment protection currently available to European investors.

Key words: bilateral investment agreements, transitional arrangement, EU member states, third states, foreign investment protection system

1) СВРХА

Ступањем на снагу Уговора из Лисабона 1. децембра 2009. године, директне стране инвестиције укључене су у питања заједничке трговинске политике. У складу са чланом 3. став 1. тачка е. Уговора о функционисању ЕУ, Европска унија има искључиву надлежност над заједничком трговинском политиком, па отуд, она и има могућност да доноси правно обавезујуће акте у тој области. Изузетно то могу чинити и државе ако их на то претходно овласти Европска унија. Четвто поглавље Главе IV трећег дела Уговора о функционисању ЕУ, регулише јединствена правила о кретању капитала између држава чланица и трећих држава укључујући и кретања инвестиционог капитала. На правила о страним улагањима генерално утичу међународни инвестициони споразуми између држава. Уговор из Лисабона није променио статус ових споразума, а Уговор о функционисању ЕУ не садржи никакве прелазне одредбе у том погледу.² Билатерални инвестициони споразуми закључени пре 1. децембра 2009. године, према Уредби, остају важећи с аспекта међународног права док не буду замењени споразумима Европске уније. Уредба регулише још и услове за одржавање на снази споразума закључених у периоду од 1. децембра 2009. године до 9. јануара 2013. године, као и услове за закључење и оснажење споразума закључених са трећим државама након 9. јануара 2013. године. За инвеститоре из Европске уније у том погледу најважније питање односи се на правну заштиту њихових улагања. Државе чланице могу одржати на снази споразуме с трећим државама у складу са овом

² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, OJ C 306/1, 17.12.2007.

Уредбом. Уредба у том смислу предвиђа издавање одговарајућих одобрења да се отворе преговори о ревизији постојећих инвестиционих споразума или закључивању нових што по себи, пак, не би требало да ограничи преговоре или склапање споразума о и од стране Европске уније. Државе чланице имају обавезу да ускладе одредбе ових споразума с правом Европске уније. Одржавање ових споразума на снази у складу је са прелазним аранжманима закљученим сходно овој Уредби. Ови аранжмани у транзиционом периоду треба да допринесу оперативности закључених инвестиционих споразума, али и расподелу надлежности између држава чланица и Европске уније, чиме се искључива надлежност Европске уније не доводи у питање.

2) МЕРЕ

Уредба (ЕУ) бр. 1219/2012 Европског парламента и Савета од 12. децембра 2012. године, о установљавању прелазних аранжмана за билатералне инвестиционе споразуме између држава чланица и трећих држава (*Regulation (EU) no 1219/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries*).

3) САДРЖАЈ

Одржавање на снази постојећих инвестиционих споразума

Уредба регулише статус билатералних инвестиционих споразума држава чланица са трећим државама. Претпоставка је, да ови споразуми садрже одредбе о заштити страних улагања. Уредбом се регулишу услови и процедура ревизије или закључења инвестиционих споразума. У другом поглављу Уредбе регулише се одржавање на снази постојећих инвестиционих споразума. У том погледу, државе чланице имале су обавезу да обавесте Комисију до 8. фебруара 2013. године о свим билатералним споразумима са трећим државама потписаним пре 1. децембра 2009. године за које држе да треба да остану на снази. За државе које приступе ЕУ након тог датума, постоји идентична обавеза пријављивања списка билатералних инвестиционих споразума, с тим да је рок за пријаву 30 дана од датума приступања. Пријављивање подразумева и доставу примерака билатералних споразума, као и свих накнадних измена. Такви споразуми производе даље правно дејство све док на снагу не ступи споразум са истим предметом између Европске уније и трећих држава. Комисија објављује на годишњем нивоу списак пријављених инвестиционих споразума са трећим државама. Иначе, у случају оцене Комисије да неке одредбе из постојећих објављених споразума представљају препреку за

закључење инвестиционих споразума између Европске уније и трећих држава, Комисија и државе чланице сарађују ради превазилажења ових проблема. У том смислу, решење се тражи кроз консултације које не могу трајати дуже од 90 дана. Након протеча 60 дана од почетка консултација, Комисија може предложити предузимање конкретних мера ради решавања ових проблема.

Одобрење за измену и закључење инвестиционих споразума

Придржавајући се напред наведених одредби, државе чланице имају право да започну процедуру измене постојећег или закључење новог инвестиционог споразума са трећом државом. Претходно у року пет месеци пре започињања ове процедуре државе морају писмено обавестити Комисију ради прибављања одобрења. Када добије одобрење за измену постојећег или закључење новог инвестиционог споразума са трећом државом, држава чланица обавештава Комисију и доставља јој текст новог споразума. Ово правило се односи и на споразуме закључене након 9. јануара 2013. године, који не подлежу обавези обавештавања према предметној Уредби. Након што утврди испуњеност услова, Комисија у року од 90 дана од датума пријема обавештења одобрава закључење новог инвестиционог споразума.

Комисија такође, може и одбити издавање одобрења ако би започињање процедуре измене или закључења новог инвестиционог споразума било у супротности са правом Европске уније поред чињенице поделе надлежности између Уније и држава чланица; затим ако би започињање ове процедуре било у супротности са циљевима и начелима спољног деловања Европске уније и ако би то представљало озбиљну препреку закључењу билатералних инвестиционих споразума са трећим државама. Такође, Комисија може условити издавање одобрења уношењем посебних ставки у преговоре и закључивање новог инвестиционог споразума које произилазе из права Европске уније и њене инвестиционе политике. Комисија мора бити обавештавана о напретку и резултатима преговора у вези измене постојећег и закључења новог инвестиционог споразума и то, у различитим фазама овог поступка. Она може захтевати да узме учеће у преговорима. О свим акцијама које предузима, Комисија обавештава Европски парламент и Савет. Комисији у спровођењу процедуре према одредби члана 16. Уредбе помаже Комитет за инвестиционе споразуме (*Committee for Investment Agreements*).³

³ Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers, *OJ L* 55, 28.2.2011, p. 13.

Споразуми закључени између 1. децембра 2009. и 9. јануара 2013. године

Споразуми закључени између 1. децембра 2009. и 9. јануара 2013. године, морају према Уредби бити пријављени Комисији ради њиховог даљег одржавања на снази, односно ради ступања на снагу до 8. јануара 2013. Комисија процењује да ли такви инвестициони споразуми одговарају прописаним условима везаним за обавештавање, па сходно томе издаје одобрење у року од 180 дана држећи се правила консултативног поступка. *A contrario*, кад Комисија процени да споразум не одговара прописаним условима, држава чланица не сме предузимати даље кораке ка његовој измени или закључивању новог споразума. Све претходне радње повлачи и поништава. Комисија са своје стране, обавештава уз посебно образложење такву државу чланицу о негативној одлуци.

Обавезе држава чланица у вези са инвестиционим споразумима са трећим државама

У случају да инвестициони споразуми потпадају под одредбе ове Уредбе, државе чланице имају обавезу да обавесте Комисију без одлагања о свим састанцима које ће одржати на основу одредаба ових споразума. Комисији државе достављају дневни ред састанка и све друге потребне податке, укључујући и податке о поверљивости.⁴ У случају када састанци обухватају питања везана за спровођење политике Европске уније у вези са трговином, Комисија може тражити и заузимање одређених ставова од стране држава чланица. Без било каквог одлагања државе чланице имају обавезу да обавештавају Комисију и о свим захтевима за решавање спорова на основу билатералних инвестиционих споразума. Комисија процењује у таквим ситуацијама да ли је потребно да се укључи у заједничку одбрану. У сваком случају државе имају обавезу да пре покретања решавања спорова поводом инвестиционих споразума консултују Комисију.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба је ступила на снагу двадесетог дана од датума објављивања у Службеном листу Европске уније (10. јануара 2013. године). Непосредно се примењује у свим државама чланицама Уније. Комисија има обавезу да извести

⁴ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, *OJ L* 145, 31.5.2001, p. 43.

Европски парламент и Савет о њеној примени до 10. јануара 2020. године, као и да изнесе предлоге за њеном ревизијом.

5) ИЗВОРИ

Regulation (EU) no 1219/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries, *OJ L* 351/41, 20.12.2012.

Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers, *OJ L* 55, 28.2.2011.

Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, *OJ L* 145, 31.5.2001.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, *OJ C* 306/1, 17.12.2007.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Слобода кретања капитала представља један од фундаменталних правних принципа Европске уније. Како је кретање инвестиционог капитала један од видова те слободе, то је његово остваривање гарантовано Европским правом. У том смислу, генерално је правило да раније закључени правни инструменти, међународни инвестициони споразуми (ВИТ) држава чланица, остају важећи с аспекта међународног права док не буду замењени новим споразумима Европске уније. Како инвестициона политика Европске уније има за циљ отварање страних тржишта за компаније из ЕУ, Србија као држава кандидат за приступање Европској унији треба да ради на доследној либерализацији промета страног инвестиционог капитала. Предметна Уредба требало би да потакне хармонизацију домаћег законодавства са правом Европске уније у овој области, што би даље могло поспешити различите видове кретања инвестиционог капитала унутар домаћег тржишта. У складу са закљученим инвестиционим споразумима са државама чланицама ЕУ, Србија би могла предузети и конкретне мере које омогућавају либерализацију капиталних инвестиција у сврху екстензивирања обавеза Европске уније у погледу остваривања слободе кретања капитала и на подручју које не припада европском економском простору *stricto sensu*. Ограничења у извршавању преузетих уговорних обавеза могла би бити превазиђена коришћењем механизма који су предвиђени и у предметној Уредби. С озбиром да Уредба

претпоставља спровођење процедура на недискриминаторским основама, то значи да би Србија могла допустити даљу либерализацију домаћег тржишта било на бази већ закључених инвестиционих споразума са државама чланицама, било кроз њихово новирање, али свакако уз поштовање принципа општег интереса и пропорционалности. У конкретном случају, Србија би са либерализацијом домаћег тржишта капитала испунила потребне предуслове за пријем, али би морала водити рачуна и о заштити сопствених виталних интереса, чак и након постизања пуноправног чланства у Европској унији.

УДК: 347.736(497.11)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 273–284

Изворни научни рад

СТЕЧАЈНИ ПОСТУПАК У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У КОНТЕКСТУ НАЧЕЛА ЕВРОПСКЕ КОНВЕНЦИЈЕ О СТЕЧАЈУ

Дијана САВИЋ БОЖИЋ¹

Abstract: The market daily makes the selections among companies by continuously setting increasing number of standards and requirements, which should be answered in order to ensure survival. Insufficient ability to keep pace with competitors gives rise to serious financial problems, which may result in the exit from the market and the start of the business cessation process. When an enterprise encounters difficulties in performing its activities that are mainly of a financial nature, when it is no longer able to function normally, or when it is unable to settle its obligations, a bankruptcy is imposed as a solution to the problem. Opening a bankruptcy procedure can mean the beginning of the cessation of business, its closure or extinguishing, which unfortunately happens in the vast majority of cases. The need to protect creditors' interests becomes stronger in companies whose continuation of operations is questioned due to high losses and inability to pay its obligations. The task of bankruptcy laws is to protect the interests of creditors, regardless of whether the company's crisis will end with a reorganization or a bankruptcy. The main purpose of the bankruptcy procedure is to settle the claims of creditors depending on the total volume of their claims and the available bankruptcy estate. Also, the opening of bankruptcy should stop the possible dissipation and the alienation of the assets of the debtor in order to maximize the creditors' claims. In order for bankruptcy proceedings to be initiated, it is necessary to fulfil certain legal requirements. According to the current Bankruptcy Law of the Republic of Serbia, the main reason for the initiation of bankruptcy proceedings is the inability to make payments (complete suspension of payments from the company's current account for more than 30 days) or over-indebtedness or insolvency. Since bankruptcy is a forced procedure, it consists of several steps, of which the most important is the initiation of bankruptcy proceedings, the formation and liquidation of the bankruptcy estate, the settlement of creditors from the bankruptcy estate and the conclusion of the bankruptcy proceeding. Solving bankruptcy issues contributes to increasing the efficiency of

¹ Основни суд, Бијељина. Е-маил: dinabozic@gmail.com

the economy. Serbia's membership in the Council of Europe involves harmonizing laws and adapting to European standards in the area of bankruptcy and bankruptcy legislation. Legal and economic experts point out that the adoption of the regulations in the European Convention on Certain International Types of Bankruptcy and Bankruptcy Proceedings contributes to the improvement of legal economic regulations in the Republic of Serbia..

Key words: bankruptcy proceedings, regulatory framework, European Bankruptcy Convention

1) УВОД

Основни циљ власника компанија, поверилаца и менаџмента обично представља обезбеђивање дугорочног пословања уз перманентан раст тржишне вредности компаније. Приликом реализације овог основног задатка, компаније се повремено сусрећу са тешкоћама. Многа предузећа су имала сусрете са различитим кризним ситуацијама. Власници и руководства компанија покушавају да идентификују узроке кризе и селекују низ одговарајућих мера за њено превазилажење. Тип кризе, њена дубина и способност власника и поверилаца да одрже компанију представљају круцијалне елементе који имају преломан утицај на крајњи резултат, који може бити опстанак компаније помоћу реорганизације или проглашење банкротства. Први исход је свакако пожељније решење, али не и увек могуће. У великом броју компанија криза се окончава њеним банкротством. Посматрано са економске стране, кризу компанија које су остале без комплетног сопственог капитала, односно, код којих је вредност имовине нижа од висине обавеза, реално је окончати тако што ће се прогласити банкротство. То не значи да ће се банкротство прогласити искључиво у овим компанијама, већ да код оваквих компанија углавном не постоје могућности за опоравак. Банкротство компанија постоји у свим економијама, без обзира на привредни систем или степен развоја.² Банкротство и недовољна успешност предузећа су увек представљали велики проблем. Банкротство је законски поступак у којем угрожена предузећа, појединци и повремено државне управе решавају своје дугове. Банкротство треба посматрати као поступак путем кога се из привреде елиминишу компаније које из неког разлога остану без способности да наставе пословање. Светска економска криза је допринела да се број несолвентних компанија повећа. Банкротство представља један од инструмената заштите интереса поверилаца и поред тога што озбиљно угрожава интересе власника. Заштита интереса поверилаца представља веома битну претпоставку за нормално функционисања не само појединачних компанија, већ и

² Ката Шкарић Јовановић, „Финансијско извештавање предузећа у банкротству“, *Acta Economica*, год. 9, бр. 14, Економски факултет, Бања Лука, 2011, стр. 10.

националних економија, а може се рећи и светске економије. Од реализованог нивоа заштите поверилаца, зависи не само њихова спремност да одобре зајмове компанијама, већ и услови позајмљивања попут захтева за обезбеђењем потраживања, на пример, и висине камате на којој ће се инсистирати на име надокнаде за позајмљена средства.³ Чланство Србије у Савету Европе подразумева хармонизацију закона и прилагођавање европским стандардима у области стечаја и стечајне легислативе. Правно-економски експерти истичу да усвајање прописа из Европске конвенције о одређеним међународним видовима стечаја и стечајног поступка доприноси унапређењу правно економске регулативе у Републици Србији.

2) ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ И ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ СТЕЧАЈА

Постоји велики број дефиниција и различитих виђења стечаја. Према једном виђењу, стечајни поступак је економско-правна форма која долази као последица финансијског пропадања правног субјекта.⁴ Финансијско пропадање представља узрок стечаја, а поводи за стечај су вишеструки и тичу се лошег управљања, лошег маркетинга, економске рецесије итд. Виђење стечаја зависно је од угла из којег се он посматра, тј. од аспеката који се узимају у разматрање приликом посматрања. Најзначајнији аспекти који се узимају у обзир су економски и правни аспекти. Недовољна успешност предузећа, према економским критеријумима, значи да је остварена стопа приноса на уложени капитал значајно и стално нижа него стопа приноса на слична улагања. Такође, по овим критеријумима, недовољна успешност предузећа подразумева да иста немају довољно прихода да покрију трошкове, при чему је просечна стопа приноса на улагања стално испод цене капитала предузећа. Ове економске ситуације не значе прекид постојања предузећа. Када предузеће више не може да испуни законске захтеве својих поверилаца, то се некад означава као правни неуспех. Термин правни је погрешан, јер услов за гашење предузећа, како је управо описано, може постојати и без формалног укључивања суда. Неликвидност предузећа узрокују економски проблеми, финансијски проблеми или обоје. Економски проблеми се јављају када предузеће не може остваривати приходе довољне да покрије своје трошкове. Такво предузеће има негативну економску вредност. Уопштено говорећи, стечај се покреће када компанија више не може да испуни своје краткорочне обавезе и на тај начин се суочава са кризом ликвидности. Европска конвенција Савета Европе о одређеним међународним

³ Ibid., стр. 11.

⁴ Милена Јовановић Zattila, Владимир Чоловић, *Стечајно право*, Досије, Београд, 2007, стр. 11.

видовима стечаја дефинише стечајни поступак као врсту генералног извршења над имовином стечајног дужника који обухвата поступке одузимања, располагања, прикупљања, уновчавања и поделе имовине стечајног дужника на територији држава чланица Европске уније, његовим повериоцима. Поступци у националним законодавцима држава чланица које накнадно приступе Конвенцији су наведени у Прилогу А Конвенције.⁵ У правном смислу, „стечај је процедура над инсолвентним дужником у коме се колективно и равномерно намирују повериоци. Колективно и равномерно намирење може се реализовати, кроз реорганизацију (оживљавање) стечајног дужника или пак кроз банкротство (продају у целини или деловима имовине стечајног дужника)“.⁶ Стање инсолвентности или презадужености услед којег предузеће није у могућности да испуњава своје доспеле новчане обавезе су поводи за покретање стечаја. Инсолвентност се испољава дужниковом обуставом или прекидом плаћања доспелих обавеза, док презадуженост представља посебно имовинско стање дужника у коме његова укупна имовина није довољна за подмирење његових дуговања. И у једном и у другом случају дужник манифестује неспособност за плаћање.⁷ Када се поступком банкротства оконча стечај, стечајни дужник престаје да постоји.⁸ Пошто је за уновчавање имовине и исплату према повериоцима неопходан одређени, обично не кратак, временски период, та чињеница имплицира да стечај никако не може бити једнократна акција, већ континуирани и дуготрајан процес. Поред намирења поверилаца, стечајем се онемогућава даље лоше пословање привредног субјекта.⁹ Стечајни поступак омогућава постизање равноправног намиривања поверилаца, али истовремено штити и дужнике од поверилаца који на сваки начин покушавају да намире своја потраживања из дужникове имовине. Стечај се спроводи поштовањем одређених начела од којих су најважнија следећа: начело једнакости, начело универзалности, начело уновчавања имовине, начело ограничења и начело атракције.

⁵ Душко Димитријевић, „Европска конвенција о стечају“, *Европско законодавство*, Год. VIII, бр. 29-30, стр. 88.

⁶ Јован Јовановић, *Развој професије стечајног управника*, Трећа конференција Одбора приступајућих земаља Insol Еуроге, Агенција за лиценцирање стечајних управника, Београд, 2008, стр. 27.

⁷ Драгиша Слијепчевић, „Појам и правне претпоставке стечаја“, *Зборник радова Примена појединих института стечаја*, Београд, 2014, стр. 8.

⁸ Владимир Чоловић, *Стечајно право*, Паневропски универзитет Апеирон, Бања Лука, 2010, стр. 17.

⁹ Михајло Велимировић, *Стечајно право*, треће измењено и допуњено издање, Универзитет Унион, Правни факултет, Београд, 2012, стр. 13.

Током векова, стечај је еволуирао. У старом Риму, стечај је третиран са највећим презиром и за последицу је имао ропство. Сценарио у Енглеској је мало блажи, са казним мерама као што су затворске казне. Сједињене Државе су свој први стечајни закон формулисале 1800. године, а њих су следиле истакнуте европске земље, као што су Француска, Немачка и Шпанија. Године 1914. године, Аустрија је развила основне процедуре за реорганизацију дуга пропалих компанија и оживљавање њихових пословања. Стечај и стечајни поступак се у Србији први пут помиње у Кнежевини Србији Законом о судијском поступку у грађанским парницама из 1853. године.¹⁰ Одредбе „о стечишту“ су израђене на основу аустријске уредбе о стечају из 1781. године. У Србији је 1861. године донет посебан Закон о стечајном поступку који је уз неколико измена важио до доношења стечајног закона Краљевине Југославије 1929. године.¹¹ Године 1929. усвајањем новог закона о стечају, стечајно право у Краљевини Југославији је постало изједначено на целој територији Краљевине. Улога стечајног поступка је прилично изгубила на значају у периоду после Другог светског рата због ригидног административног руковођења привредом. Ипак, 1953. године усвојена је Уредба о престанку предузећа и радњи, а стечај се називао принудном ликвидацијом. Закон о принудном поравнању и стечају усвојен је 1965. године и био је утемељен на француском закону о стечају, док је 1980. године донет Закон о санацији и престанку рада организација удруженог рада. У том тренутку, стечај се посматра као нужно зло и од тада почиње да добија негативну конотацију у Србији, чије се последице и данас могу приметити. Крајем осамдесетих година прошлог века стечајни поступак је законски био регулисан Законом о принудном поравнању, стечају и ликвидацији, да би у новом миленијуму, тачније 2004. године на снагу ступио нови Закон о стечајном поступку. Поступак реорганизације у савременом облику је као нов институт уведен у правни систем доношењем Закона о стечајном поступку, који је усвојен 2004. године. Стечајни поступак у Републици Србији се према актуелном Закону о стечају¹² спроводи: 1. банкротством, под чиме се подразумева намирење поверилаца уновчавањем целокупне имовине стечајног дужника, и 2. реорганизацијом, под којом се подразумева намирење поверилаца на начин и под условима који се дефинишу планом реорганизације. „Закон о стечајном поступку заснован је на принципу обезбеђивања најповољнијег намирења поверилаца“.¹³ Банкротство и реорганизација поседују више заједничких

¹⁰ Јован Јовановић, *Развој професије стечајног управника*, *op. cit.*, стр. 28.

¹¹ Милена Јовановић Zattila, Владимир Чоловић, *Стечајно право*, *op. cit.*, стр. 30.

¹² Закон о стечају, „Сл. гласник РС“, бр. 104/2009, 99/2011, 71/2012 и 83/2014, Члан 1, став 1.

¹³ Владимир Козар, *Стечај привредних друштава, банака и друштава за осигурања*, Савремена пракса, Београд, 2006, стр. 5.

особина. Заједничко им је да су обе наметнуте, односно да представљају принудне, а не добровољне поступке, да представљају економске, а не кривичне поступке и да свакако морају да обезбеде правичан третман поверилаца.¹⁴ Поред тога, оба поступка имају задатак да успоставе најповољније колективно намирење свих стечајних поверилаца. Разлике које су евидентне потичу од самог начина заштите интереса поверилаца инсолвентног предузећа. Заштита интереса поверилаца банкротством се реализује тако што се уновчава укупна имовина коју компанија поседује у тренутку проглашења банкротства, или тако што се продаје компанија као целина са циљем најповољнијег намиривања поверилаца. Резултат банкротства је ликвидација компаније, односно брисање из регистра привредних субјеката.¹⁵ Реорганизацијом се постиже да се инсолвентна компанија, предузимањем одговарајућих мера, одржи у пословању. Заштита интереса поверилаца се врши избегавањем банкротства, односно одржањем компаније. Како би се инсолвентна компанија реорганизацијом спасила од банкротства она мора да испуњава одређене предуслове који погодују реорганизацији и, такође, мора постојати јасно изражен интерес поверилаца и власника да се тај поступак спроведе. Инсолвентне компаније, код којих висина обавеза превазилази вредност имовине и која не послују у одређеном временском раздобљу, а поседују застарелу опрему, по правилу се оцењују као неподобне за реорганизацију. Компаније које поред инсолвентности још увек раде, па макар само поједини њихови сегменти, врше своју функцију, остварују какав-такав приход, који ће се додатно оснажити предузимањем одговарајућих мера од стране власника и поверилаца и чији губици нису значајно већи од висине нерасподељене добити компаније као и актуелних резерви, сматрају се подобним за реорганизацију.¹⁶

Подобност за реорганизацију свакако представља потребан, али не и довољан услов за спровођење реорганизације. Мора се обезбедити заинтересованост поверилаца како би они узели активно учешће приликом реорганизације. Како би се обезбедио њихов пристанак за спровођење реорганизације, неопходно је да буду сигурни да ће реорганизација омогућити комплетнију наплату њихових потраживања него што би то било уколико би компанија банкротирала.

¹⁴ Ката Шкарић Јовановић, „Финансијско извештавање предузећа у банкротству“, *op. cit.*, стр. 12.

¹⁵ Ката Шкарић-Јовановић, Дејан Спасић, *Специјални биланси*, Економски факултет, Београд, 2014, стр. 292.

¹⁶ Ката Шкарић Јовановић, „Финансијско извештавање предузећа у банкротству“, *op. cit.*, стр. 10.

3) РЕГУЛАТОРНИ ОКВИР СТЕЧАЈНОГ ПОСТУПКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У последње две деценије, на територији Републике Србије примењивана су три стечајна закона: Закон о принудном поравнању, стечају и ликвидацији из 1989. године (објављен у Сл. листу СФРЈ бр. 84/89), затим Закон о стечајном поступку из 2004. године (објављен у Сл. гласнику Републике Србије бр. 84/2004), и последњи, сада важећи Закон о стечају из 2009. године (објављен у Сл. гласнику Републике Србије бр. 104/2009). Овај Закон је више пута мењан и допуњаван (Сл. гласник Републике Србије бр. 99/2011, бр. 71/2012 и бр. 83/2014). Закон о стечајном поступку је у великој мери унапредио стечајни поступак у Републици Србији у односу на Закон о принудном поравнању, стечају и ликвидацији. Законом о стечају дефинисана су начела стечаја; прецизирани су постојећи и уведени нови стечајни разлози; имплементиран је преклузивни рок за пријаву потраживања; уведена је могућност пребијања потраживања; уведена је могућност унапред дефинисаног плана реорганизације; прецизиране правне последице плана реорганизације и сл.¹⁷ Као циљ стечаја, Закон је предвидео колективно намирење стечајних поверилаца реализацијом највеће могуће вредности стечајног дужника, односно његове имовине. Закон предвиђа осам начела стечајног поступка и то: начело заштите стечајних поверилаца по коме стечајни поступак омогућава колективно и сразмерно намирење стечајних поверилаца; начело једнаког третмана и равноправности по коме се у стечајном поступку свим повериоцима обезбеђује једнак третман и равноправан положај поверилаца истог исплатног реда, односно исте класе у поступку реорганизације; начело економичности по коме се стечајни поступак спроводи тако да омогући остваривање највеће могуће вредности имовине стечајног дужника и највећег могућег степена намирења поверилаца у што краћем времену и са што мање трошкова; начело судског спровођења поступка по коме отворени стечајни поступак спроводи надлежни суд по службеној дужности; начело императивности и преклузивности по коме је овај закон *lex specialis* у односу на остале прописе, уз сходну примену одредаба парничног поступка, док су рокови преклузивни; начело хитности по коме у стечајном поступку нема застоја и прекида; начело двостепености; начело јавности и информисаности.¹⁸

¹⁷ Закон о стечају, „Сл. гласник РС“, бр. 104/2009, 99/2011, 71/2012 и 83/2014.

¹⁸ Закон о стечају, „Сл. гласник РС“, бр. 104/2009, 99/2011, 71/2012 и 83/2014, Члан 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, и 10.

4) ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА О СТЕЧАЈУ

На подручју Европске уније привредна друштва несметано послују на јединственом тржишту. Ради хармонизације стечајног права и сарадње око обједињавања стечајних поступака против правних лица која послују са иностранством, чланице Савета Европе донеле су Европску конвенцију о одређеним аспектима стечаја која је претходница Уредбе Савета Европске уније о стечајном поступку из 2000. године. У Европској конвенцији утврђена су основна начела и правила стечајних поступака, па странке у поступку имају исти третман и могућност реализације потраживања у оквиру Европске уније. Конвенција доприноси оживљавању привреда матичних држава и постиже боље функционисање јединственог тржишта.¹⁹

5) САДРЖАЈ

Стечајни поступак представља веома сложен поступак који садржи више повезаних корака, при чему је сваким његовим појединачним кораком условљен његов коначан исход па је, према томе, сваки корак подједнако значајан и сваки инсистира на подједнакој пажњи. Како се као коначан исход стечаја може јавити реорганизација или банкротство, самим тим ће и сам поступак бити другачији. Банкротство представља врсту стечајног правца, који се спроводи над дужником код којег нема могућности за продужетак обављања делатности, што имплицира да се његови повериоци намирају из стечајне масе која се реализује продајом имовине дужника. Банкротство уједно представља и најтежу форму стечајног поступка, како за дужнике тако и повериоце.²⁰ „Циљ стечајног поступка јесте колективно, равномерно и најповољније намирење само стечајних поверилаца стечајног дужника.“²¹ Стечајни поступак спроводи се у две фазе: прва фаза је отварање стечајног поступка и траје од тренутка подношења предлога за покретање стечајног поступка до тренутка доношења одлуке суда о поднетом предлогу за покретање стечајног поступка, док друга фаза отпочиње након што суд донесе одлуку да је покренут стечајни поступак. Фаза отварања стечајног поступка започиње моментом подношења предлога за покретањем стечајног поступка. Фаза покретања стечајног поступка започиње доношењем и

¹⁹ Душко Димитријевић, „Европска конвенција о стечају“, *op. cit.*, стр. 88.

²⁰ Јасмин Делагић, „Стечајни биланс као елемент доношења пословних одлука“, *Зборник радова* бр. 8, Универзитет у Источном Сарајеву, Економски факултет, Брчко, 2014, стр. 121.

²¹ Гордана Поповић Ајншпилер, „Положај излучног повериоца кроз праксу Привредног апелационог суда“, *Зборник радова Примена појединих института стечаја*, Београд, 2014, стр. 84.

објављивањем одлуке суда да се стечајни поступак покрене. Када се испуне услови за отварање стечајног поступка, стечајно законодавство предвиђа спровођење претходног стечајног поступка, а од привременог стечајног управника се тражи да утврди испуњеност стечајних услова. У немалом броју случајева у моменту покретања стечајног поступка не може се са сигурношћу дефинисати његов исход. Увек када је то могуће, интереси поверилаца ће се штитити спровођењем реорганизације, док се банкротству приступа само у случајевима када реорганизација не омогућава повољније намирење повериоцима, због чега они не желе да је прихвате. Из наведених разлога, у стечајном законодавству се могу, поред стечајних услова, пронаћи додатно прописани услови неопходни за проглашавање банкротства компаније. За спровођење поступка банкротства повериоци могу да се одлуче непосредно по покретању стечајног поступка, али и након што су иницијално прихватили да стечајни поступак буде окончан реорганизацијом.²² Стечај ће бити окончан банкротством и у ситуацијама када стечајни дужник не поступа по усвојеном плану реорганизације, односно ако је тај план издејствован на превару и незаконит начин.

Европска конвенција о стечају дефинише да је за отварање главног стечајног поступка надлежан суд или други овлашћени орган државе чланице на чијој се територији налази дужничково седиште и где има посредну надлежност. Без обзира да због одредби националног законодавства стечајни поступак није дозвољен, у том случају држава чланица није обавезна да прихвати примену Конвенције, надлежан је суд који први донесе одлуку о отварању стечаја. Закон о стечају у Србији дефинише да стечајни поступак води стечајни судија и да се поступак спроводи пред судом који је одређен законом, односно трговинским судом на чијој територији је седиште стечајног дужника. Према тумачењу закона произилази да стечајни дужник може бити само правно лице, не и физичко лице. Органи стечајног поступка су: стечајни судија, стечајни управник, скупштина поверилаца и одбор поверилаца.²³ Стечајни судија, поред осталог, утврђује оправданост стечајног разлога, покреће поступак и именује стечајног управника. Такође, трошкови стечајног поступка, у које спада и надокнада стечајног управника, морају да буду одобрени од стечајног судије. Задатак стечајног судије је и разматрање и одбацивање односно усвајање предлога плана реорганизације, као и доношење решења о главној деоби стечајне масе. Стечајни управник, за разлику од стечајног судије, има статус службеног лица, које поседује лиценцу за вршење послова стечајног управника. Сам чин спровођења стечајног

²² Ката Шкарић Јовановић, „Финансијско извештавање предузећа у банкротству“, ор. cit., стр. 15.

²³ Закон о стечају, „Сл. гласник РС“, бр. 104/2009, 99/2011, 71/2012 и 83/2014, Члан 17.

поступка поверава се стечајном управнику.²⁴ Европска конвенција о стечају прописује да стечајни управник може вршити своја овлашћења након доказа о именовану од стране надлежног суда или другог овлашћеног државног органа. Стечајни поступак може бити отворен на предлог овлашћених предлагача, односно на предлог поверилаца, дужника или ликвидационог управника. Предлагач је обавезан да у року од пет дана од добијања судског налога, уплати аванс на име трошкова огласа и трошкова обавештавања поверилаца, трошкова ангажовања стечајног управника и трошкова неопходних за обезбеђење имовине, у висини коју одреди стечајни судија. Током поступка доносе се решења којим се одлучује о стечајном поступку, и закључци којим се одлучује по примедбама и издаје налог за извршење појединих радњи. Претходни поступак представља један од првих корака приликом спровођења стечајног поступка. Он је веома значајан за комплетан ток стечајног поступка пошто се у њему дефинише да ли субјект иде у банкротство или је могуће покренути поступак реорганизације. Стечајни судија у року од три дана од дана достављања предлога за покретање стечајног поступка доноси решење о покретању претходног стечајног поступка. Претходни стечајни поступак покреће се ради утврђивања разлога за покретање стечајног поступка.²⁵ Одмах након подношења предлога за покретање стечајног поступка могу се утврдити и разлози за покретање истог. То се догађа у случајевима ако је разлог претпоставка трајне неспособности плаћања и ако је предлог за покретање стечајног поступка поднео лично стечајни дужник или поверилац, а стечајни дужник признао да постоји стечајни разлог. У осталим случајевима се у циљу утврђивања постојања стечајних разлога спроводи претходни стечајни поступак.²⁶ Одлуку о отварању стечајног поступка над дужником доноси стечајни судија. Покретање стечајног поступка носи са собом поједине правне последице, односно правне аспекте. Једну од првих последица по дужника представља губитак руководећих функција. Губитак функције руковођења повезан је са губитком пословне способности. Пре свега се стечајном дужнику ограничава пословна способност, која је у потпуности укинута преношењем функција руковођења на стечајног управника.²⁷ Покретањем стечајног поступка, прекидају се сви парнични и ванпарнични процеси у којима дужник партиципира као странка. Паралелно се прекидају извршни поступци покренути ради намирења и осигурања. Прекид настаје у свим активним и

²⁴ Закон о стечају, „Сл. гласник РС“, бр. 104/2009, 99/2011, 71/2012 и 83/2014, Члан 27.

²⁵ Закон о стечају, „Сл. гласник РС“, бр. 104/2009, 99/2011, 71/2012 и 83/2014, Члан 60.

²⁶ Јасмин Делагић, „Стечајни биланс као елемент доношења пословних одлука“, *op. cit.*, стр. 122.

²⁷ Ката Шкарић-Јовановић, Дејан Спасић, *Специјални биланси*, *op. cit.*, стр. 294.

пасивним парницама стечајног дужника. Моментом покретања стечајног поступка гасе се рачуни дужника и паралелно престају права особа која су раније била овлашћена да потписују налоге за исплату и располажу имовином. Даном покретања стечајног поступка формира се стечајна маса. У њу улази сва дужникова имовина. Како је дужник лишен пословне способности, имовином располаже стечајни управник који је трансформише у стечајну масу неопходну ради намирања стечајних поверилаца. Пре него што се намире стечајни повериоци, издваја се из деобне масе део, који се намењује исплати трошкова стечајног поступка и обавеза стечајне масе. Што су ови трошкови нижи, повериоци ће бити намирени у већем проценту. У стечајном поступку се могу појавити следећи повериоци: стечајни повериоци; разлучни повериоци и излучни повериоци. Свако лице које има необезбеђено потраживање од предузећа које је у стечају, било да је физичко или правно, сматра се стечајним повериоцем. Првенство наплате својих потраживања од стечајног дужника имају разлучни повериоци. То су повериоци који имају заложно право. Они могу стећи и статус стечајног повериоца ако су њихова потраживања већа од вредности продате имовине. Након што се идентификују и класификују повериоци стечајног поступка, из стечајне масе обавља се намирање њихових потраживања. Када се измире обавезе према повериоцима и окончају сви остали поступци и послови који су у току, стечајни управник подноси стечајном судији извештај о своме раду. Ако се утврди да извештај одговара реалном стању, стечајни судија предлаже закључење стечајног поступка. Поступак се завршава брисањем привредног друштва у стечају из регистра привредних субјеката које се врши на основу решења о завршетку стечајног поступка.

6) ИЗВОРИ

Велимировић, Михајло, *Стечајно право*, треће измењено и допуњено издање, Универзитет Унион, Правни факултет, Београд, 2012.

Делагић, Јасмин, „Стечајни биланс као елемент доношења пословних одлука“, *Зборник радова* бр. 8, Универзитет у Источном Сарајеву, Економски факултет, Брчко, 2014.

Димитријевић, Душко, „Европска конвенција о стечају“, *Европско законодавство*, Год. VIII, бр. 29-30.

“European Convention on certain international aspects of bankruptcy”, 5 June 1990 *European Treaty Series*, № 136.

Закон о стечају, „Сл. гласник РС“, бр. 104/2009, 99/2011, 71/2012 и 83/2014.

Јовановић, Јован, *Развој професије стечајног управника*, Трећа конференција Одбора приступајућих земаља Insol Europe, Агенција за лиценцирање стечајних управника, Београд, 2008.

- Јовановић Zattila, Милена, Чоловић, Владимир *Стечајно право*, Досије, Београд, 2007.
- Козар, Владимир, *Стечај привредних друштава, банака и друштава за осигурања*, Савремена пракса, Београд, 2006.
- Поповић Ајншпилер, Гордана, „Положај излучног повериоца кроз праксу Привредног апелационог суда“, Зборник радова *Примена појединих института стечаја*, Београд, 2014.
- Слијепчевић, Драгиша, „Појам и правне претпоставке стечаја“, Зборник радова *Примена појединих института стечаја*, Београд, 2014.
- “Council Regulation (EC) N°1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings“, *Official Journal of the European Communities*, L 160, 30/06/2000.
- Чоловић, Владимир, *Стечајно право*, Паневропски универзитет Апеирон, Бања Лука, 2010.
- Шкарић Јовановић, Ката, „Финансијско извештавање предузећа у банкротству“, *Acta Economica*, год. 9, бр. 14, Економски факултет, Бања Лука, 2011.
- Шкарић-Јовановић, Ката, Дејан Спасић, *Специјални биланси*, Економски факултет, Београд, 2014.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Европска конвенција Савета Европе о одређеним међународним видовима стечаја препушта права државама чланицама Европске уније да самостално уређују сопствено подручје стечаја и поступка у стечају. Конвенција садржи решења којима се усаглашавају права на подручју међународних стечајева односно када поједини стечај превазилази оквире једног правног система и када су у питању права, надлежности закона и признавања страних одлука. Основни циљ Конвенције је да се реше правна питања код прекограничних случајева у погледу надлежности и права судова, решавања конфликтних права у стечају, признавања и спровођења пресуда у стечајним поступцима, као и отварање секундарних стечајних поступака и права поверилаца и пријава потраживања. Законска легислатива у Републици Србији је напредовала и прецизиране су дефиниције и поступци стечаја путем банкротства и реорганизације. Приступање Републике Србије Европској конвенцији о стечајном праву за Србију значи приближавање институцијама Европске уније. Усвајање решења која су утврђена у Европској конвенцији о одређеним међународним видовима стечаја Републици Србији се пружају могућности повећања економске активности.

УДК: 502/504:341.1(4-672EU:497.11)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 285–300

Изворни научни рад

НАЧЕЛА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ЕУ ИНТЕГРАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Проф. др Драгољуб ТОДИЋ¹

Abstract: The paper identifies the place and importance of the principles of contemporary environmental politics and law in three different and mutually related legal systems (international environmental law, EU law and the national legal system of RS). The first part of the paper provides an overview of the some interpretations of the role of the most important principles of international environmental law (prevention principle, precautionary principle, polluter pays principle, the principle of joint and special responsibility, the principle of cooperation, no harm principle, participation principle, the principle of intergenerational equity, etc.). Although there could be raised a larger question related to the legitimacy of the principles as a source of law, the paper starts from the premise that the principles of contemporary environmental politics and law present one of the fundamental elements necessary for interpreting the rights and obligations of relevant subjects in the specific area. The second part of the paper points to the place of the principles in the EU environmental law and the regulations of RS from the first law on environmental protection (1991) to the present day. The importance of the principles for RS should be viewed in the context of the overall efforts to follow the contemporary environmental trends and build a modern system of norms in this area. This includes the harmonization of national regulations with EU regulations, including the process of confirming and implementing international environmental agreements. The basic thesis under consideration is that there is a significant level of the interweaving of the principles of contemporary politics and environmental law in these three systems

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд, E-mail адреса: dtodic@yemail.com.

Рад је реализован у оквиру научног пројекта: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти” (број 179029), који финансира Министарство просвете и науке Владе Републике Србије, за период 2011–2017. године.

of norms. Certain differences, uncertainties and dilemmas regarding the character and content of the particular principles should be interpreted in the context of historical circumstances, achieved levels of development and specific objectives of the legal order at the international level, the EU level and the RS framework.

Key words: environmental law, principles, international treaties, EU law, environmental law of RS, EU integration.

1) УВОД

Начела (принципи) међународног права животне средине (и права животне средине у целини) заузимају све значајније место у литератури која се бави савременим изазовима у области права животне средине.² Томе су допринели, између осталог, растућа потреба за решавањем различитих проблема у области животне средине на глобалном нивоу и развој што прикладнијих инструмената управљања. У овом контексту улога Европске уније (ЕУ) са својим лидерским амбицијама у политици и праву животне средине у литератури тумачи се на различите начине.³ За Републику Србију (РС) таква ситуација представља изазов због специфичности и карактеристика њеног привредног и друштвеног развоја у последњих више од две деценије, с једне стране, и јасно формулисаним циља у погледу преузимања и спровођења међународних обавеза и уградње стандарда из правног система ЕУ у национални правни систем, с друге стране. Значајан део законодавства РС које је усвојено у последњих више од десетак година, у оквиру процеса придруживања са ЕУ, експлицитно упућује на нека начела и даје тумачење њиховог значења.⁴ У овом раду се, поред прегледа неких ставова о месту начела у међународном праву животне средине, расправља о најзначајнијим законима РС који садрже одредбе о начелима и указује се на место начела у одговарајућим прописима ЕУ. Питање начина на који се национални правни систем у области животне средине односи према све израженијем присуству начела међународног права животне средине посматра се у контексту обавезе РС да усаглашава прописе са прописима ЕУ.

² У овом чланку се, за превод енглеске речи "principles", користе изрази „начела” и „принципи.” Не улази се у посебну расправу о овом питању. Иначе, у консултованом српском законодавству у области животне средине преовлађујуће се користи реч „начела”. Lang користи израз принципи и/или концепти, настојећи да, између осталог, минимизира значај расправе о правној обавезности овог извора права. Видети: Winfried Lang, UN-Principles and International Environmental Law, *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 3, 1/1999, p. 164.

³ R. Daniel Kelemen, Globalizing European Union environmental policy, *Journal of European Public Policy*, 17, 3/2010, pp. 335-349.

⁴ Vid Vukasović, Dragoljub Todić, *Environmental Law in Serbia*, Walters Kluwer, Law and Business, 2012, para 47-52.

2) НАЧЕЛА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Улога начела у савременом међународном праву животне средине може бити тумачена на различите начине и, отуда, и њихова класификација може попримити различите облике. *Winter* полази од процене да се у међународном праву често и широко говори о начелима када се говори о сувереном праву држава над њиховим природним ресурсима, процедуралној дужности држава да сарађују у ублажавању ризика у животној средини и ванредних стања и дужности спречавања, смањења и контроле непосредних и озбиљних штета у животној средини.⁵ Аутор о овим начелима говори као о начелима која су призната као правила међународног обичајног права. Истовремено, за начело превенције настанка озбиљне штете аутор сматра да има *ius cogens* карактер. О предострожности (опрезности), као дужности предузимања мера чак и у ситуацијама неизвесних, али евентуално озбиљних ризика, много се расправљало као кандидату за четврто правило међународног обичајног права. Међутим, иако многи предострожност називају начелом, у оквиру Међународног суда правде (ICJ) и других тела за решавање спорова (Међународни суд за право мора, апелационо тело Светске трговинске организације итд.), нису дата тумачења у правцу признавања статуса међународног обичаја овом начелу. Нема много домаћих правних система у области заштите животне средине који су предострожност разрадили у националним системима. Ипак, предострожност се појављује као начело у неколико међународних уговора и, као такво, обавезује *inter partes*. На питање значаја начела указују и *Dupuy i Vinuales*, истовремено нудећи и специфичну врсту класификације и разграничења у односу на „концепте“. Аутори, најпре, разграничавају начела која имају за циљ превенцију и начела и концепте који имају за циљ установљавање равнотеже („*balance*“).⁶ Прву групу начела аутори деле у две подгрупе: начела материјалне природе и начела процедуралне природе, при чему када говоре о другој групи аутори одвојено говоре о начелима и концептима. Када се говори о материјалним начелима аутори објашњавају значај и садржај начела ненаноштења штете, начела превенције и начела (или приступа) предострожности. Код процедуралних начела, аутори сагледавају начело сарадње, обавештавања и консултација, начело претходног обавештавања и процену утицаја на животну средину. У групи начела и

⁵ Gerd, Winter, The legal nature of environmental principles in international, EU, and exemplary national law. In G. Winter (Ed.), *Multilevel Governance of Global Environmental Change: Perspectives from Science, Sociology and the Law* Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 587.

⁶ Pierre-Marie Dupuy, E. Jorge Vinuales, *International Environmental Law*, Cambridge, 2016, p. 53. и даље.

концепата који имају за циљ уравнотежење напора различитих субјеката заштите животне средине, аутори говоре о начелу „загађивач плаћа”, начелу заједничке али различите одговорности, начелу учешћа и начелу међугенерациске једнакости. Расправљајући о концептима аутори објашњавају елементе одрживог развоја, концепт заједничких подручја (*res communis*), заједничку баштину човечанства и заједничку бригу човечанства. За *Langa* начела, чак и када су део права, представљају норме опште природе којима се дају смернице за понашање држава, али које нису директно примењиве и за чије кршење се не може покретнути поступак у међународним судовима. Ово, осим ако су „постале оперативне” кроз неке конкретније норме. Али, без озбира коју дефиницију изабрали и које критеријуме применили нико не може негирати да су начела важан инструмент без обзира што њихова „нормативност” у многим случајевима остаје у сивој зони.⁷ Аутор, разматрајући односе између начела УН и начела међународног права животне средине, констатује да се са становишта правне обавезности може говорити о три категорије начела међународног права животне средине: начела постојећег међународног права животне средине, начела међународног права животне средине у настајању и потенцијална начела међународног права животне средине. У првој групи је начело одговорности за штету у животној средини и забрана употребе нуклеарног оружја или другог оружја за масовну деструкцију. У другој групи су начело међугенерациске једнакости, право на здраву животну средину, обавештавање и информисање других држава у случају непосредне опасности од катастрофичних догађаја, забрана коришћења животне средине као средства ратовања и различите процедуралне дужности (процена утицаја на животну средину, праћење примене, приступ правди). У трећој групи су начело заједничке али различите одговорности, као и начело развоја и интеграције захтева у области животне средине у развојне процесе.⁸ *Sands* је издвојио и посебно објаснио, између осталог, садржај и значење следећих начела: суверенитет над природним ресурсима и одговорност да се не изазове штета животној средини других држава или подручја ван националне јурисдикције, начело превентивног деловања, начело сарадње,

⁷ Winfried Lang, op. cit., p. 159. Аутор указује да су средином осамдесетих француски аутори правили разлику између две групе начела: начела смерница (процена утицаја на животну средину, информисање и консултовање, рано обавештавање у случају акцидента, недискриминација и једнак третман) и начела која су имала ширу улогу и служили као „инспирација” (надахнуће) (суверенитет у експлоатацији природних ресурса, солидарност и сарадња, правично коришћење заједничких ресурса, безбедност заједничке баштине човечанства), Ibid., p. 161.

⁸ Ibid., p. 171. За шире о начелу заједничке, али посебне одговорности видети код: Yoshiro Matsui, Some Aspects of the Principle of “Common but Differentiated Responsibility”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2, 2/2002, pp. 151-170.

начело одрживог развоја, начело предострожности, начело „загађивач плаћа” и начело заједничке али различите одговорности.⁹ *Stephens* сматра да је могуће говорити о најмање седам начела који имају широку прихваћеност под чиме подразумева: начело да државе имају сталну сувереност над њиховим природним ресурсима, али и одговорност да обезбеде да се не изазове прекогранична штета; начело превенције; начело/приступ предострожности; начело сарадње; начело одрживог развоја; начело загађивач плаћа и начело заједничке али различите одговорности.¹⁰ *Fitzmaurice* разматра начела заједничке бриге човечанства (на примеру „подручја” као што су климатске промене и биодиверзитет), заједничке баштине човечанства (Месец и небеска тела, као и подручја која обухвата Конвенција УН о праву мора) и међугенерациске и унутаргенерациске једнакости називајући их „темељним начелима.”¹¹ Начела политике и права животне средине могуће је класификовати према више критеријума. Ако за основу узмемо критеријум доминантне функције којој служе онда се, обично, говори о неколико група. При томе би, наравно, требало имати у виду и међусобно преплитање, тј. могућност да би неко начело могло да се нађе у више група. То је сасвим видљиво и из следеће поделе. На пример: начела која служе за обликовање инструмената глобалне политике животне средине и развоја; начела која се односе на прекограничне спорове у вези са животном средином; начела развоја унутрашњег права животне средине; начела управљања међународним институцијама релевантним за област животне средине итд. У целини и без намере да се прави некакав посебан редослед начела, могло би се рећи да неки од њих имају сасвим сигурно опште препознатљив садржај и примењива су на специфичан начин на поједина питања из области животне средине, док неки имају своје утемељење искључиво у тумачењу узрока појединих проблема у области животне средине и начина и могућности њиховог решавања. Изгледа да би се могло констатовати да се у међународном праву животне средине често говори о начелу предострожности, начелу загађивач плаћа, начелу суверености држава, начелу доступности информација, начелу учешћа јавности, обавези не

⁹ Phillippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, pp. 231-290. Слично и Elli Louka говори о следећим начелима: сувереност над природним ресурсима, обавеза не проузроковања штете, начело превенције и предострожности, начело „загађивач плаћа” и праведна расподела трошкова, одрживи развој, праведно коришћење, заједничка али посебна (различита) одговорност. У овом контексту аутор посебно разматра и питање људских права. Elli Louka, *International Environmental Law – Fairness, Effectiveness, and World Order*, Cambridge, 2006, pp. 49-55.

¹⁰ Tim Stephens, *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press, 2009, p. 5.

¹¹ Malgorzata Fitzmaurice, Some Reflections on Legal and Philosophical Foundations of International Environmental Law, *Polish Yearbook of International Law*, 32/2012, pp. 89-110.

проузроковања штете у животној средини, начелу превенције, начелу сарадње, начелу заједничке али посебне одговорности, одрживом развоју и начелу интергенерацијске и интрагенерацијске једнакост итд.¹²

3) НАЧЕЛА НАЦИОНАЛНОГ ПРАВА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СВЕТЛУ ЕУ ИНТЕГРАЦИЈА

Неколико питања би требало имати у виду у детаљнијој расправи о начелима националног права животне средине у контексту ЕУ интеграција. Осим питања међународно-правних основа ЕУ интеграција, опште питање везе између права ЕУ, односно националног права РС и међународног права заслужује посебну пажњу. Питање чланства у међународним уговорима у области животне средине требало би размотрити у контексту процедуре потврђивања међународних уговора, и праксе у тумачењу и примени међународних уговора као и релевантности међународних уговора за ЕУ интеграције.¹³

¹² У литератури постоје различита тумачења садржаја појединих начела. Тако, на пример, Sirinskiene, позивајући се на Vanderzwaaga, наводи да постоји 14 различитих дефиниција начела предострожности у међународном праву. Видети: Agne Sirinskiene. The Status of Precautionary Principle: Moving Towards a Rule of Customary Law, *Jurisprudencija/Jurisprudence*, 118, 4/2009, pp. 350. За шире о принципу предострожности видети и код: Дарко Надић, Принцип предострожности као базични принцип еколошке политике, *Годишњак факултета политичких наука, Београд*, 2, 2/2008, стр. 159-170; James Cameron, Juli Abouchar. The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment, *Boston College International and Comparative Law Review*, 14, 1/1991, pp. 1-27. Alexander Gillespie, The Precautionary Principle in the Twenty-First Century: A Case Study of Noise Pollution in the Ocean, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 22, 1/2007, pp. 61-87. За примену начела предострожности у заштити свемира видети код: Claudia Cinelli, Katarzyna Pogorzelska, The Current International Legal Setting for the Protection of the Outer Space Environment: The Precautionary Principle *Avant La Lettre. Rev Euro Comp & Int Env Law*, 22, 2/2013, pp. 186-201. За шире интерпретације о суверености над природним ресурсима видети: Amado S. Tolentino, Jr. Sovereignty over natural resources – change of concept or change of perception?, *Environmental Policy and Law*, 44, 3/2014, p. 301. За шире о начелу учешћа видети: Leslie-Anne Duvic-Paoli. The Status of the Right to Public Participation in International Environmental Law: An Analysis of the Jurisprudence, *Yearbook of International Environmental Law*, 23, 1/2013, pp. 80-105.

¹³ Драгољуб Тодић, Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања, *Међународна политика*, 4/2013, стр. 5-19; Драгољуб Тодић, Међународни уговори, услови за чланство у Европској унији и Република Србија, *Европско законодавство*, 51/2015, стр. 34-53; Драгољуб Тодић, Међународни уговори у области животне средине и узроци (не)ефикасности, *Страни правни живот*, 2/2017, стр. 47-58.

Начела политике ЕУ у области животне средине

Експлицитно је прописано да се политика ЕУ заснива на следећим начелима: начело предострожности и превентивне акције, начело да штета у животној средини треба да буде исправљена на извору загађивања и начело загађивач – плаћа (члан 191. ст. 2. Уговора о функционисању ЕУ).¹⁴ Ипак, не би се смело губити из вида да би начела права ЕУ у области животне средине имало смисла тумачити тек у контексту укупне политике и циљева ове организације. А општи циљеви ЕУ у области животне средине садржани су у одредби члана 191. Прописано је да политика Уније у области животне средине треба да допринесе постизању следећих циљева: очувању, заштити и побољшању квалитета животне средине, заштити људског здравља, опрезном и рационалном коришћењу природних ресурса и унапређењу, на међународном плану, мера за суочавање са регионалним и глобалним проблемима животне средине. Политика Заједнице у области животне средине има за циљ обезбеђење високог степена заштите, водећи рачуна о разноликости стања у различитим регионима Заједнице. Истовремено, прописана је могућност да мере усклађивања којима се задовољавају захтеви у погледу заштите животне средине обухватају, уколико је то потребно, заштитну клаузулу којом се омогућава државама чланицама, да због неекономских разлога везаних за животну средину, донесу привремене мере, што подлеже процедури контроле на нивоу Уније. Приликом утврђивања политике из области животне средине, прописана је обавеза да се води рачуна о расположивим научним и техничким подацима, условима животне средине у различитим регионима Заједнице, предностима и оптерећењима који могу да проистекну из подухвата или одсуства подухвата, економском и друштвеном развоју Уније у целини и уравнотеженом развоју њених региона.¹⁵ *Winter* најзанимљивијим европским доприносом међународној расправи сматра начело интеграције, којим се наглашава потреба да се захтеви заштите животне средине интегришу у дефинисање и спровођење свих осталих политика и активности Заједнице (чл. 6. Уговора о ЕЗ).¹⁶ Важно је напоменути

¹⁴ Alexandros Houry, Is It Time for an EU Definition of the Precautionary Principle. *King's Law Journal*, 21.17/2010, pp. 133-143; Petra E. Lindhout, Berthy Van den Broek. The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice, *Utrecht Law Review*, 10, 2/May 2014, pp. 46-59.

¹⁵ Мере заштите које доноси ЕУ (на основу члана 192) не спречавају задржавање или увођење, од стране сваке државе чланице, јачих мера заштите. На општи начин је утврђена обавеза да такве мере треба да буду у складу са Уговорима и о њима се обавештава Комисија (члан 193).

¹⁶ Gerd Winter, The legal nature of environmental principles in international, EU, and exemplary national law. In G. Winter (Ed.), *Multilevel Governance of Global Environmental Change: Perspectives from Science, Sociology and the Law* Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 588.

да одрживост није експлицитно названа „начелом политике заштите животне средине”, већ се сматра циљем ЕУ (члан 2. Уговора о ЕЗ), а истовремено се означава и „начелом интеграције” (члан 6. Уговора о ЕЗ). Много више начела заштите животне средине може се наћи у секундарном праву ЕУ (начело интегрисаног спречавања и контроле загађења, начело слободног приступа информацијама о животној средини, начело процене утицаја на животну средину итд). Они имају конкретнију улогу у сваком пропису појединачно, било да одражавају основну идеју неког прописа или дају теоријску подлогу појединим одредбама одговарајућег правног прописа. Општи програм деловања Уније у области животне средине до 2020. („Живети добро унутар граница наше планете”) (ОЈ L, No. 354/28.12.2013, pp. 171-200) на неколико места спомиње начела. У члану 2. се експлицитно наводи да се Седми програм деловања заснива на начелу предострожности (опрезности), начелима превентивног деловања и поправљања загађења на самом извору, те на начелу да загађивач плаћа.¹⁷ У прилогу Програма се још говори и о: начелу супсидијарности, начелу делотворне правне заштите за грађане и њихове организације, начелу предострожности, и начелу „произведи једном, користи често” (тачка 70). Код приоритетног циља 6 (осигурање улагања у политику животне средине и климатску политику те решавање трошкова повезаних са животном средином) поново се говори о начелу загађивач плаћа (тачка 76).

Начела у националним прописима у области животне средине и прописи ЕУ

Први закон о заштити животне средине РС („Сл. гласник РС”, бр. 66/91, 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 53/95) није садржавао посебан део који се односи на начела (принципе). Начела политике и права животне средине била су утврђена у Резолуцији о политици заштите животне средине СР Југославије и

¹⁷ Надлежне институције Уније и државе чланице одговорне су за предузимање одговарајућих мера како би се осигурало испуњавање приоритетних циљева постављених у Седмом програму деловања. Мере се предузимају водећи рачуна о „начелу додељивања, супсидијарности и пропорционалности у складу с чланом 5. Уговора о Европској унији.” У погледу начела предострожности на њега се посебно скреће пажња код разраде приоритетног циља бр. 5. – побољшање утемељености политике Уније у области животне средине на доказима и знању. Политика Уније у области животне средине заснована је на мониторингу животне средине, подацима, показатељима и проценама повезаним с применом законодавства Уније, као и на формалном научном истраживању и грађанским иницијативама у области науке. Остварен је знатан напредак у јачању те базе знања, подизању свести и унапређењу поверења твораца политике и јавности у доказима на којима се темељи политика, укључујући и она подручја политике у којима се примењује начело предострожности. То је омогућило боље разумевање сложених еколошких и друштвених изазова.

у одговарајућим основним законским текстовима. Формулисано је следећих десет „начела”: интегралност, хијерархија интереса и циљева, квалитет (односно контрола квалитета), ефикасност (односно, оправданост мера са становишта циљева), тржишна неутралност, информисаност, програмска усмереност, превентивност, „загађивач плаћа” и солидарност. Савезни закон о основама заштите животне средине имао је посебну главу која је насловљена „принципи и критеријуми заштите животне средине”, али би значење принципа о којима се говори у 15 чланова, колико садржи ова глава, требало посебно тумачити.¹⁸ У периоду након отпочињања процеса ЕУ интеграција усвојен је огроман број закона и подзаконских аката чији је циљ био усаглашавање унутрашњих прописа са прописима ЕУ.¹⁹ Начела заштите животне средине формулисана су у неколико прописа и стратешких докумената и постоји висок ниво преплитања појединих начела. Вероватно би се најзначајнијим могла сматрати начела формулисана у чл. 9 Закона о заштити животне средине („Сл. гласник РС”, бр. 135/04), као основном („кровном”) закону у овој области. То су: начело интегралности, начело превенције и предострожности, начело очувања природних вредности, начело одрживог развоја, начело одговорности загађивача и његовог правног следбеника, начело „загађивач плаћа”, начело „корисник плаћа”, начело супсидијарне одговорности, начело примене подстицајних мера, начело информисања и учешћа јавности и начело заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу. Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину дефинише начела стратешке процене и она, према чл. 4 обухватају: начело одрживог развоја, начело интегралности, начело предострожности, начело хијерархије и координације и начело јавности.²⁰ Начела интегрисаног

¹⁸ За више информација о систему заштите животне средине видети: Вида Чок, О правним основама заштите животне средине у Југославији, *Право – теорија и пракса*, 7-8/1999, стр. 19-26.

¹⁹ Питање датума када је почео процес ЕУ интеграција РС могло би бити предмет посебне расправе. Вероватно је да би се могло сматрати најједноставнијим да се почетак овог процеса везује за почетак преговора и закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању. Ипак, за потребе овог рада усвајање Закона о заштити животне средине, заједно са још три системска закона који се односе на стратешку процену утицаја на животну средину, процену утицаја на животну средину и интегрисано спречавање и контролу загађења (2004. године), узима се формализовањем процеса усаглашавања унутрашњих прописа РС са прописима ЕУ.

²⁰ Директива 2001/42/ЕЗ Европског парламента и савета о процени учинка одређених планова и програма на животну средину (ОЈЛ 197/30, 21.7.2001) упућује на начело предострожности из члана 174. Уговора о оснивању Европске заједнице (тачка 1 Преамбуле), затим на начела садржана у Конвенцији о процени утицаја на животну средину и прекограничном контексту (тачка 7 Преамбуле), затим начело супсидијарности (тачка 8 Преамбуле).

спречавања и контроле загађивања животне средине дефинисана су Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине. Члан 3 Закона предвиђа да су основна начела следећа: начело предострожности, начело интегрисаности и координације, начело одрживог развоја, начело хијерархије управљања отпадом, начело „загађивач плаћа” и начело јавности.²¹ И неки други законски текстови (којима се регулишу извесна специфична питања у области животне средине), такође, садрже одредбе које се односе на начела. Закон о упорављању отпадом („Сл. гласник РС”, бр. 36/09, 88/10) прописује да се управљање отпадом заснива на следећим начелима: начело избора најоптималније опције за животну средину; начело регионалног приступа управљању отпадом; начело хијерархије управљања отпадом; начело одговорности и начело „загађивач плаћа” (чл. 6).²² Изменама из 2016. године у систем управљања отпадом уведено је и „начело самодовољности”, а начелу

²¹ Директива 2010/75/ЕУ Европског парламента и Савета о индустријским емисијама (интегрисано спречавање и контрола загађења) (ОЈ L 334, 17.12.2010, pp. 17-119) упућује на начело „загађивач плаћа” и начело превенције (преамбула, т. 2, т. 25); општа начела према којима су утврђене основне обавезе оператора (преамбула, т. 12); затим упућује се и на правила и „општа начела која се односе на механизме контроле извршавања овлашћења од стране Комисије” (преамбула, т. 39); начело супсидијарности одређено у члану 5. Уговора о ЕУ, као и начело пропорционалности (преамбула, т. 44); „начела утврђена посебно у Повељи о основним правима Европске уније” (преамбула, т. 45); „општа начела којима се утврђују основне обавезе оператора” (члан 11) (и то: предузимање мера за спречавање загађења, примена најбољих расположивих техника, не узроковање значајног загађења, спречавање настајања отпада у складу са Директивом 2008/98/ЕЗ, односно поступање са отпадом у складу са овом директивом; ефикасно коришћење енергије, мере превенције несрећа и смањење њиховог утицаја на животну средину, и предузимање потребних мера након коначног престанка активности) и „општа начела основних обавеза оператора из члана 11” (члан 12. ст. 1.1). На крају, „начела” се спомињу и у Прилогу VII. Техничке одредбе које се односе на постројења и активности у којима се користе органски отпад, Део 7. када се говори о томе чему служи План поступања.

²² Директива 2008/98/ЕЗ Европског парламента и савета о отпаду се позива на начела која су утврђена Директивом 2006/12/ЕЗ о отпаду (тачка 1 Преамбуле) и начело „загађивач плаћа” (тачка 1 и тачка 26 Преамбуле), затим, начело предострожности и начело превенције (тачка 30), начело супсидијарности и начело пропорционалности (тачка 49). У члану 4. ст. 2. прописује се обавеза да државе чланице узму у озбир „општа начела заштите животне средине” (као што су предострожност, одрживост, техничка спроводивост и економска одрживост, заштита ресурса, као и укупне учинке на животну средину и здравље људи те економске и друштвене учинке, у складу са члановима 1 и 13). У вези са чланом 7 (попис отпада) прописује се обавеза Комисије да обезбеди да се при изради и преиспитивању пописа поштују, према потреби, начела јасноће, свеобухватности и доступности за кориснике, а посебно за мала и средња предузећа. „Начело загађивач” плаћа се посебно спомиње у члану 14. Директиве, који се односи на „трошкове”. О „начелу самодовољности и близине” се говори у члану 16. Директиве.

хијерархије управљања отпадом даје се ново значење тако што се директно упућује на „опште принципе заштите животне средине, предострожности и одрживости, техничке изводљивости и економске вредности, заштите ресурса, као и укупан утицај на животну средину, здравље људи, економске и социјалне утицаје.” (Чл. 3 Закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом, „Сл. гласник РС”, бр. 14/2016). Осим тога, на дискретан и помало нејасан начин се прави веза са „транспарентности процеса ... развоја законодавства и политике у области управљања отпадом”, као и начелом учешћа „грађана и свих заинтересованих страна.” За управљање амбалажом су, такође, прописана посебна начела. Према Закону о амбалажи и амбалажном отпаду („Сл. гласник РС”, бр. 36/09) то су: подела одговорности свих привредних субјеката у складу са начелом „загађивач плаћа” током животног циклуса производа; спречавање, односно смањење стварања амбалаже и амбалажног отпада, као и њихове штетности по животну средину; поновна употреба амбалаже, рециклажа и други облици поновног искоришћења и смањење коначног одлагања амбалажног отпада; и добровољно споразумевање о управљању амбалажним отпадом (чл. 4).²³ Прописана су и посебна начела за управљање заштитом природе. Према одредбама Закона о заштити природе („Сл. гласник РС”, бр. 36/09, 88/2010, 91/2010 – испр. и 14/2016) то су: начело високог степена заштите природе; начело одрживог коришћења; начело примене мера и услова заштите природе; начело интегрисане заштите природе; начело „корисник плаћа”; начело сарадње; и начело непосредне примене међународног права.²⁴ Поред тога, на заштиту природе примењују се и основна начела заштите животне средине, у складу са законом.²⁵ Закон о националним парковима („Сл.

²³ Директива Европског парламента и Савета 94/62/ЕЗ о амбалажи и амбалажном отпаду (ОЈ L 365, 31.12.1994, рр. 10-23) на шест места спомње начела и то: опште начело да предузете мере у једној држави чланице у сврху очувања животне средине не смеју имати негативан утицај на способност друге државе чланице у постизавању циљева Директиве (преамбула, т. 7); као први приоритет спречавање настанка амбалажног отпада и, као додатно основно начело, поновна употреба амбалаже, рециклирање и остале облике обнове амбалажног отпада и због тога, смањивање коначног одлагања таквог отпада; (преамбула, т. 11); начело „загађивач плаћа” (преамбула, т. 33). У члану 1. т. 2. се говори о циљевима, али на начин да се неки од њих јасно повезују са начелима. Тако се каже: „спречавање производње амбалажног отпада и као додатним основним начелима, поновна употреба амбалаже, рециклирање и други облици обнове амбалажног отпада и, стога, смањење коначног одлагања таквог отпада.” У члану 15. говори се о “начелима која уређују политику у области животне средине Заједнице, између осталог, начелу загађивач плаћа, те обавезама из Уговора.”

²⁴ Овде би могло бити интересатно испитати зашто баш овај закон спомиње „непосредну примену међународног права” и то на нивоу „начела”.

²⁵ Директива Савета 92/43/ЕЕЗ о очувању природних станишта и дивље фауне и флоре (ОЈ L 206, 22.7.1992, рр. 7-50) говори о начелу „загађивач плаћа”, али у контексту процене да

гласник РС”, бр. 84/15) не садржи посебне одредбе о начелима (принципима) управљања у овој области. Управљање водама заснива се на осам начела прописаних Законом о водама („Сл. гласник РС”, бр. 30/10, 93/12, 101/16). То су: начело одрживог развоја; начело целовитости; начело јединства водног система; начело обезбеђивања заштите од штетног дејства вода; начело „корисник плаћа”; начело „загађивач плаћа”; начело учешћа јавности; и начело уважавања најбољих доступних техника (чл. 25).²⁶ Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда („Сл. гласник РС”, бр. 128/14) спомиње једино „принцип одрживог коришћења” и то у члану 1 где се прописује да се управљање рибљим фондом врши у складу са овим принципом за који се, истовремено, каже да „доприноси очувању диверзитета ихтиофауне и еколошког интегритета водених екосистема.” Закон о хемикалијама („Сл. гласник РС”, бр. 36/09, 88/10, 92/11, 93/12, 25/15) у члану 2 говори о томе да се „закон заснива на начелу предострожности и начелу да произвођач, увозник или даљи корисник производи, ставља у промет и користи хемикалије тако да

ово начело “може имати само ограничену примену у посебном случају очувања природе” (преамбула, т. 15). Директива 2009/147/ЕЗ о очувању дивљих птица (ОЈ L 20, 26.1.2010, рр. 7-25) у члану 7. ст. 4. говори о томе да се лов, укључујући и соколарење, спроводи у складу с националним мерама које су на снази, односно да буде у складу с „начелима мудрог кориштења и еколошки уравнотежене контроле предметних врста птица”.

²⁶ Директива 2000/60/ЕЦ Европског парламента и Савета о успостављању оквира за деловање Заједнице у области политике вода (ОЈ L 327, 22.12, р. 1), на неколико места упућује или се позива на принципе, и то: „принципе одрживе политике у области вода у ЕУ” (преамбула, т. 5); „принципе за политику у области вода Заједницу” (преамбула, т. 6); „принцип предострожности и принципима предузимања превентивне акције да би штета по околину била исправљена на извору и да загађивач треба да плати” из члана 174. Уговора (преамбула, т. 11); „заједничке принципе и општи оквир за деловање Заједнице” и „развој општих принципа и садржаја за заштиту и одрживо коришћење воде у Заједници по принципу супсидијарности” (преамбула, т. 18); заједничке принципе за координацију напора земаља чланица ради унапређења заштите вода Заједнице (преамбула, т. 23); „принцип повраћаја трошкова за услуге у испоруци воде” и принцип „загађивач плаћа” (преамбула, т. 38, и члан 9); „опште принципе контроле захватања и акумулисања воде” које треба успоставити (преамбула, т. 41); принцип предострожности (преамбула, т. 44); „научне принципе”, када се ради о процедури процене ризика (чл. 16. 2б). Интересантно је да се у члану 9. Директиве, за разлику од т. 38 Преамбуле, а према преводу на српски језик (у варијанти која је преузета са сајта Агенције за заштиту животне средине: http://www.sepa.gov.rs/download/strano/OkvirnaDirektivaOvodamaEU_prectekst.pdf, 13.8.2017), говори о „принципу повраћаја трошкова водних сервиса”, иако је у енглеској варијанти ради о истој формулацији (“the principle of recovery of the costs of water services”). На „начело повраћаја трошкова водних услуга” (дакле, не „принцип” већ „начело”) говори се у Анексу III (Економске анализе) и Анексу VII (Планови управљања речним сливовима, тачка 7.2).

нема непожељних ефеката по здравље људи и животну средину.”²⁷ Закон о биоцидним производима („Сл. гласник РС”, бр. 36/09) говори о „принципима добре лабораторијске праксе” (чл. 14 ст. 4), и не спомиње друга начела. Закон о заштити ваздуха („Сл. гласник РС”, бр. 36/09, 10/13) не спомиње начела (принципе) на посебан начин.²⁸ Осим споменутих закона, у неколико кључних стратешких докумената се, такође, говори о начелима, као основи на којој се заснива политика у одређеној области (управљање отпадом, управљање водним ресурсима, управљање минералним ресурсима, развој у сектору енергетике итд). У креирању и имплементацији Националног програма заштите животне средине („Сл. гласник РС”, бр. 12/2010) примењено је петнаест следећих начела: начело одрживог развоја, начело очувања природних вредности, начело компензације, начело интегралности, начело „загађивач плаћа”, начело „корисник плаћа”, начело примене подстицајних мера, начело заједничке одговорности, начело супсидијарности, начело превенције и предострожности, начело подизања нивоа свести о значају заштите животне средине, начело информисања и учешћа јавности, начело одговорности загађивача и његовог правног следбеника, начело заштите

²⁷ Уредба (ЕЗ) бр. 1907/2006 Европског парламента и Савета о регистрацији, евалуацији, ауторизацији и ограничавању хемикалија (REACH) (ОЈЛ 396, 30.12.2006, р. 1-850) упућује на начело предострожности (преамбула, т. 9, 69, и чл. 1. ст. 3); начело „да би индустрија при производњи, увозу и употреби супстанци, односно њиховом стављању на тржиште, требала поступати са одговорношћу и пажњом која је потребна да се осигура да у разумно предвидивим условима не дође до штетних учинака на здравље људи и животну средину” (преамбула, т. 16); начело добре лабораторијске праксе и проверу њихове примене у испитивању хемијских супстанци (преамбула, т. 37, чл. 13. ст. 4); начело супсидијарности и начело пропорционалности, (преамбула, т. 130, односно појединачно у преамбули, т. 67 и чл. 61. ст. 3); начела потврђена посебно у Повељи Европске уније о основним правима – члан 37. Повеље (преамбула, т. 131); начело да су произвођачи, увозници и даљњи корисници дужни осигурати да супстанце које производе, стављају на тржиште односно користе не буду штетне за здравље људи или животну средину (чл. 1. ст. 3); „општа начела која су заједничка националним правима држава чланица” – када се говори о вануговорној одговорности Агенције (чл. 101. ст. 2); „међународно договорена начела за валидацију” (Прилог XI, тачка 1.4); „општа начела за изразу досијеа” (Прилог XV, тачка 1). Осим тога, у Уредби се говори и о „начелу” када се прописује обавеза да учесници и власник уложе „потребне напоре како би се трошкови размене информација одредили на праведан, транспарентан и недискриминаторан начин” (чл. 30. ст. 1).

²⁸ Међутим, Директива 2008/50/ЕЗ о квалитету ваздуха и чистијем ваздуху за Европу (ОЈЛ 152, 11.6.2008, рр. 1-44) упућује на начело супсидијарности из члана 5. Уговора (преамбула, т. 25); начело пропорционалности (преамбула, т. 25); основна права и начела, првенствено начела из Повеље Европске уније о основним правима, укључујући „начела одрживог развоја” (преамбула, т. 30); начела ЦЕН Упутства за изражавање несигурности у мерењу (Прилог I – Циљеви квалитета података).

права на здраву животну средину и приступа правосуђу, начело усаглашавања националног законодавства са правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*) у области животне средине.

4) ИЗВОРИ

- Cameron, James, Abouchar, Juli, *The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment*, *Boston College International and Comparative Law Review*, 14, 1/1991, pp. 1-27.
- Dupuy, Pierre-Marie, Vinuales, E. Jorge, *International Environmental Law*, Cambridge, 2016, p. 53. i dalje.
- Duvic-Paoli, Leslie-Anne, *The Status of the Right to Public Participation in International Environmental Law: An Analysis of the Jurisprudence*. *Yearbook of International Environmental Law*, 23, 1/2013, pp. 80-105.
- Fitzmaurice, Malgorzata, *Some Reflections on Legal and Philosophical Foundations of International Environmental Law*, *Polish Yearbook of International Law*, 32/2012, pp. 89-110.
- Gillespie, Alexander, *The Precautionary Principle in the Twenty-First Century: A Case Study of Noise Pollution in the Ocean*, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 22, 1/2007, pp. 61-87.
- Kelemen, R. Daniel, *Globalizing European Union environmental policy*, *Journal of European Public Policy*, 17, 3/2010, pp. 335-349.
- Khoury, Alexandros, *Is It Time for an EU Definition of the Precautionary Principle*. *King's Law Journal*, 21, 17/2010, pp. 133-143.
- Lang, Winfried, *UN-Principles and International Environmental Law* Winfried Lang, *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 3, 1/1999, p.159.
- Lindhout, E. Petra, Van den Broek, Berthy, *The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice*, *Utrecht Law Review*, 10, 2/May 2014, pp. 46-59.
- Louka, Elli, *International Environmental Law – Fairness, Effectiveness, and World Order*, Cambridge University Press, 2006, pp. 49-55.
- Matsui, Yoshiro, *Some Aspects of the Principle of "Common but Differentiated Responsibilities"*, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2, 2/2002, pp. 151-170.
- Sands, Phillipe, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, pp. 231-290.
- Sirinskiene, Agne, *The Status of Precautionary Principle: Moving Towards a Rule of Customary Law*, *Jurisprudencija/Jurisprudence*, 118, 4/2009, p. 350.

- Stephens, Tim, *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press, 2009, p. 5.
- Tolentino, Amado.S., Jr, Sovereignty over natural resources – change of concept or change of perception?, *Environmental Policy and Law*, 44, 3/2014, p. 301.
- Vukasović, Vid, Todić, Dragoljub, *Environmental Law in Serbia*, Walters Kluwer, Law and Business, 2012.
- Winter, Gerd, The legal nature of environmental principles in international, EU, and exemplary national law. In G. Winter (Ed.), *Multilevel Governance of Global Environmental Change: Perspectives from Science, Sociology and the Law* Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 587-604.
- Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0102000040> (9.6.2017)
- Интернет: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&code=ecol&case=138>; <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=1&case=148>; <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&case=152> (8.4.2017).
- Надић, Дарко, Принцип предострожности као базични принцип еколошке политике, *Годишњак факултета политичких наука, Београд*, 2, 2/2008, стр. 159-170.
- Тодић, Драгољуб, Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања, *Међународна политика*, 4/2013, стр. 5-19.
- Тодић, Драгољуб, Међународни уговори у области животне средине и узроци (не)ефикасности, *Страни правни живот*, 2/2017, стр. 47-58.
- Тодић, Драгољуб, Међународни уговори, услови за чланство у Европској унији и Република Србија, *Европско законодавство*, 51/2015, стр. 34-53.
- Чок, Вида, О правним основама заштите животне средине у Југославији, *Право – теорија и пракса*, 7-8/1999, стр. 19-26.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Иако постоји извесна сагласност око карактера појединих начела међународног права животне средине, њихово место у структури извора међународног права, ниво обавезности и елементе садржаја требало би тумачити појединачно од случаја до случаја. Изгледа да би се нешто јаснијом могла сматрати ситуација када начела постану део међународног уговора или прерасту у међународни обичај. Међутим, материјални садржај права и обавезе које проистичу из појединих начела остаје отворено питање и заслужује посебну и знатно детаљнију анализу. Особеност идеја и вредносних елемената које у себи садрже начела политике и права животне средине дају посебне карактеристике овом извору права животне средине. Елементи општег значаја начела савремене политике и права животне средине могу се уочити кроз

сагледавање учесталости и динамике појављивања у међународним уговорима, прописима ЕУ и РС, као и кроз анализу њиховог места и садржаја у међународном праву животне средине, у праву ЕУ и националном праву РС. Ипак, при томе би требало имати у виду специфичности сваке од ових правних грана. За разлику од периода пре почетка усклађивања националних прописа РС са прописима ЕУ, усвајањем четири системска закона (2004) и након тога дошло је, између осталог, и до формалног увођења већег броја начела заштите животне средине у одговарајуће унутрашње прописе. Има се утисак да је питање места које се придаје начелима савремене политике и права животне средине у правном систему РС до извесне мере поједностављено, своди се на уградњу одређених норми у кључне системске законе. Начин како су формулисана начела у појединим изворима права РС указује да они садрже елементе који су на трагу оних садржаних у начелима међународног права и права ЕУ, али садрже и извесна поједностављивања, па и неке нове елементе који могу да упућују и на другачије тумачење и који могу представљати одраз извесних специфичности стања у РС.

УДК: 340.137(4-672EU:497.11)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 61-62, стр. 301-314
Изворни научни рад

МЕСТО ПОГЛАВЉА 31 У ПРЕГОВОРИМА О ПРИСТУПАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Невена СТАНКОВИЋ, М.А.¹

Abstract: The process of European integration of the Republic of Serbia is strongly determined by the process of harmonization of Serbia's foreign policy with the EU's Common Foreign and Security Policy. The structure of this process is marked by instability, caused by the changes in European and world politics, which is additionally characterized by interdependence and globalization. This paper deals with main challenges regarding Chapter 31 and its impact on the whole process of European integration of the Republic of Serbia. Furthermore, the paper analyzes the harmonization of Serbia with EU's foreign policy declarations and actions, over the past few years and possible obstacles for Serbia's foreign policy priorities in terms of EU's conditions, as well.

Key words: European Union, Republic of Serbia, CFSP, Chapter 31, process of harmonization

1) УВОД

Структурни проблеми у функционисању спољне политике Европске уније довели су до смањења њене ефикасности и конзистентности што је у

¹ Невена Станковић, Истраживач сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд, Е-маил: nevena@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад је реализован у оквиру научног пројекта: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти” (број 179029), који финансира Министарство просвете и науке Владе Републике Србије, за период 2011–2017. године.

супротности са прокламованим уговорним циљевима да се ЕУ учини присутнијом на глобалном плану.² Да би се донекле отклонили ови проблеми, сагласно тренутној европској реалности, Лисабонски уговор је понудио реформу институционалне структуре, која је увела значајне новине у област Заједничке спољне и безбедносне политике.³ У спољнополитичком смислу ЕУ је глобални актер. Као таква, она гаји посебне односе са другим светским силама и спроводи одређене војне и невојне механизме у међународним односима. Преко ЗСБП Унија спроводи санкције, превенцију, изградњу мира и медијацију, борбу против ширења конвенционалног наоружања, оружја за масовно уништење и има сопствени свемирски програм. Због свега тога, ЕУ посебну политичку важност даје усклађивању спољне политике државе која се придружује са њеном ЗСБП, пажљиво пратећи поступање државе у овом поступку. Када је реч о европским интеграцијама Републике Србије и процесу усклађивања њене спољне политике са ЗСБП, од пресудног значаја су два преговарачка поглавља, поглавље 31 и поглавље 35. Откако је кренула у процес усклађивања са ЗСБП, Република Србија се обавезала да ће ову обавезу испуњавати у што већем обиму, уважавајући правни оквир, према коме је дужна да се у потпуности усклади до момента чланства, а полазећи од својих државних и националних интереса и остваривања стратешког спољнополитичког приоритета – чланства у ЕУ.⁴ Оваква обавеза има утемељење и у Преговарачком оквиру за приступање Србије ЕУ, који обухвата принципе, суштину и процедуре целокупног преговарачког процеса.⁵ Поглавље 31 преговора о чланству конкретно се односи на усклађивање у области спољне и безбедносне политике Европске уније. Преговори о овом поглављу представљају посебан изазов, како због природе спољнополитичког деловања ЕУ, тако и због специфичног положаја у коме се Република Србија налази. Ова област је веома променљива, стално се унапређује и реформише у складу са вредностима на којима је Европска унија изграђена. Тематско поглавље 31 се, поред малог броја правних питања, углавном односи на политичка питања. Критеријум за оцењивање напретка Србије у преговорима о чланству, утврђиваће се на основу прогресивног усклађивања спољнополитичког деловања Србије са спољнополитичким приступом ЕУ. Потешкоће ће проистицати из односа Србије са трећим државама, посебно

² У даљем тексту ЕУ.

³ У даљем тексту ЗСБП.

⁴ Марина Јовићевић, *Србија и заједничка спољна и безбедносна политика*, Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније – Актуелни изазови, Институт за европске студије, Београд, 2016.

⁵ Међувладина конференција о приступању Србије Европској унији, 21. јануар 2014. – *Општа позиција ЕУ*.

Русијом и НР Кином.⁶ Из тога произилази да ће усклађивање спољне политике Србије и ЗСБП бити одређено односима између ЕУ и других великих сила, с једне стране и односима Србије и других великих сила, с друге стране.

2) ИНСТРУМЕНТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Ретко ко би оспорио да ЕУ данас важи за моћног и утицајног регионалног актера. Али, њени званичници и поједине државе чланице су желели више, у првом реду већи утицај јединствене ЕУ у међународним односима посредством Заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике. Заједничка спољна и безбедносна политика представља део спољне политике Европске уније у којој доминира међувладин елемент. Ова политика је по први пут званично установљена 1992. године, Споразумом из Мастрихта, да би 2009. године Уговором из Лисабона била још више институционално повезана са системом Европске уније. Конкретно, у овој области, формиране су одређене заједничке европске институције са тежњом да јединствена ЕУ прерасте у снажног глобалног актера, а да њене чланице истрајно следе партикуларне спољнополитичке интересе.⁷ У области спољне политике и заједничке безбедности, наднационални органи Уније (Европски парламент, Комисија) имају споредну улогу. Право подношења иницијативе, коју је Комисија имала у области ЗСБП, укинута је Лисабонским уговором.⁸ Када је у питању идентификација стратешких интереса и циљева из области спољне политике и заједничке безбедности, главно тело за одлучивање је Европски савет. Ово тело се састоји од председника држава и влада а његове одлуке односе се на спољну политику и заједничку безбедност, као и на друге области из спољних активности Уније.⁹ Овај орган одлуке доноси једногласно, на препоруку Савета ЕУ и усваја одлуке које је Савет усвојио на основу процедуре предвиђене за сваку област. Кључно тело за доношење одлука у области спољне политике и заједничке безбедности (укључујући и ЗБОП) је Савет ЕУ, у формату министара спољних послова. Реч је о институцији која је одговорна за практично

⁶ Поред тога, за затварање поглавља 35, Србија ће морати да „нормализује „односе са Косовом“. На овоме ће посебно инсистирати државе чланице ЕУ, које су признале једнострано проглашену независност Косова.

⁷ Но, оно што би се могло поставити као питање је у којој је мери институционални механизам који окружује спољнополитичко деловање ЕУ, а који доминантно почива на консензусу њених чланица, изразито комплексан и тром, када стварност међународних односа захтева брзе и одлучне реакције.

⁸ Комисија може да утиче на ЗСБП само преко буџета за који је директно одговорна.

⁹ Милутин Јањевић, *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, ЈП Службени гласник, Београд, 2009.

формулисање смерница и одлука од значаја за спољну политику ЕУ током целе године. Све одлуке су засноване на претходно донетом оквиру и смерницама Европског савета. И ово тело у области ЗСБП одлучује једногласно.¹⁰ Састанцима, који се одржавају једном месечно, председава Високи представник за ЗСБП и представљају кулминацију читавог низа претходних активности других повезаних институција.¹¹ Дакле, доношење одлука у Европском савету и Спољнополитичком савету било је и остаје засновано на једногласности, те ту Уговор из Лисабона ништа није променио. Но, како би се избегла блокада коју једногласност често производи, предвиђен је механизам уздржавања од гласања, у чијем случају се прави посебна декларација којом је та држава изузета од спровођења одлуке, али се слаже да одлука буде спроведена у име ЕУ. Механизам конструктивног уздржавања, који је предвидео још Уговор из Амстердама, применљив је све док број уздржаних држава чланица не прелази трећину од укупног броја чланица Уније.¹² Уколико се у Савету министара поступа по одлуци Европског савета, одлуке се доносе квалификованом већином. Развијена као велики координациони механизам за спољне политике држава чланица, ЗСБП омогућава да се заједнички реагује на ситуације и изазове око којих постоји интерес да се делује као целина. То су, пре свега, кризе у непосредном окружењу, које могу да угрозе безбедност и стабилност држава чланица ЕУ и њихових грађана.¹³ У овој области ЕУ може формулисати и спроводити политику у обиму у коме су јој то одредиле државе чланице. Дакле, Заједничка спољна и безбедносна политика равноправно коегзистира са спољним и безбедносним политикама држава чланица које су, међутим, по члану 24. (став 3) Уговора о Европској унији обавезне да је подржавају, као и да се уздржавају од свих акција, у супротности са њеним интересима, или које подривају ефикасност њених политичких потеза.¹⁴ За разумевање усаглашавања Србије са одлукама Европске уније неопходно је поменути инструменте који стоје на располагању у оквиру области Заједничке спољне и безбедносне политике. У основне инструменте спадају одлуке Европског савета и Спољнополитичког савета ЕУ и закључци Европског савета и Спољнополитичког савета везаних за ЗСБП. По Уговору из Лисабона, основни инструменти су одлуке које доносе Европски савет и Спољнополитички савет

¹⁰ Изузеци од једногласности су предвиђени позитивном енумерацијом у уговорима. Сваки од министара спољних послова може уложити вето на усвајање неке одлуке.

¹¹ Комитет сталних представника(COREPER), Политички и безбедносни комитет(ПБК), Радне групе савета

¹² Члан 31 Уговора о Европској унији.

¹³ Игор Новаковић, *Водич кроз поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом*, ISAC фонд, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2015, стр. 14.

¹⁴ Душко Лопандић, *Оснивачки уговори Европске уније*, Београд, 2003, стр. 25.

(различите правне и политичке снаге), којима су замењени претходни инструменти, установљени претходним споразумима (Заједничке стратегије, Заједничке позиције и Заједничке акције).¹⁵ Одлукама Европског Савета дефинишу се општи циљеви Европске уније и нису обавезујуће већ имају политичку снагу. По усвајању одлука Европског савета, за њихову имплементацију одговоран је Спољнополитички савет ЕУ. У одлуке Спољнополитичког савета спадају акције које ће ЕУ предузети (као што су мисије и операције ЗБОП), позиције које ће заузети (попут увођења санкција некој од трећих земаља) и процедуре за имплементацију акција и позиција. Закључци представљају формалне ставове Европске уније о политичким питањима, а могу бити усвојене од стране Европског савета и Спољнополитичког савета. Од инструмената у области ЗСБП, издвајају се још декларације и изјаве Високог представника за ЗСБП, коју су можда и најважнији део Поглавља 31, јер се по њима мери усаглашавање земље кандидата са ставовима Европске уније. Од важности су и изјаве званичника Европске уније, нарочито Високог представника, изјаве гласноговорника Високог представника и локалне изјаве ЕУ. Европска унија такође позива на усаглашавање ставова трећих земаља са ставовима Европске уније у оквирима Уједињених нација и ОЕБС-а.¹⁶ Преостали битни инструменти јесу Демарши, Политички дијалози и Санкције. Санкције представљају значајан део поглавља 31, управо због широке примене и изазова које носи придруживање овим мерама трећих држава пошто неумитно долази до погоршања односа са државом, која је циљ мера.¹⁷ У случају Србије, (не)употреба санкција је често била случај неусаглашавања.

3) НАПРЕДАК СРБИЈЕ У ПОГЛАВЉУ 31

Поглавље 31 је преговарачко поглавље претприступних преговора које се често квалификује као политичко. Углавном се састоји од правно обавезујућих међународних уговора и прогресивног усклађивања са политичким тековинама ЕУ (тзв. *acquis politique*), односно заједничким спољнополитичким одлукама, ставовима и мерама. То би значило да се од будуће чланице Европске уније очекује да се у већој мери усклађује са политичким одлукама, мерама, изјавама и позицијама ЕУ, а у мањој мери са правним тековинама. У случају европских интеграција Србије, поглавље 31 подразумева прогресивно усклађивање спољнополитичког деловања

¹⁵ Игор Новаковић, *op. cit.*, стр. 33.

¹⁶ *Ibid.*, стр. 35.

¹⁷ *Ibid.*, стр. 38.

Републике Србије са спољнополитичким приступом ЕУ. У пракси то подразумева и придруживање спољнополитичким декларацијама ЕУ и спољнополитичким мерама које из њих произилазе.¹⁸ На тај начин, показујући да је способна да буде на линији заузетих позиција од стране Европске уније, од Републике Србије се заправо очекује да развије одређене институционалне капацитете, како би могла пратити динамику Уније након стицања пуноправног чланства. Под тим се подразумева и прилагођавање домаћих институција задужених за спољну, безбедносну и одбрамбену политику систему Европске уније. Даље, преговарачко поглавље 31 од Републике Србије као будуће чланице Европске уније, подразумева и подршку позицијама ЕУ на мултилатералном плану, будући да у оквиру бројних међународних организација (УН, Савет Европе, ОЕБС) ЕУ наступа на јединствен начин. Конкретно, у случају Србије, прилагођавање институционалном оквиру ЕУ, у оквиру преговора у поглављу 31 са Европском унијом, подразумева следеће елементе:

- прилагођавање домаћих институција институционалном функционисању и динамици ЕУ у погледу Заједничке спољне и безбедносне политике;
- усвајање спољнополитичких ставова утемељених на вредностима око којих се креира заједнички спољнополитички и безбедносни приступ Европске уније;
- усаглашавање са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније, прогресивно, у периоду током преговора, и у потпуности, непосредно пред приступање у чланство;
- разумевање стратешког избора Европске уније за мултилатерализам као основе за даљу изградњу функционалних и предвидивих међународних односа. Мултилатерализам подразумева и међусобно усклађивање ставова држава чланица, када за то постоји интерес, и у тим случајевима тражи се и усклађивање држава кандидата, међу које спада и Србија;
- прилагођавање домаћих безбедносних институција институционалном оквиру за функционисање Заједничке безбедносне и одбрамбене политике, те активнију подршку и учешће у војним и цивилним операцијама Европске уније;
- балансирана и добросуседска политика према другим државама у региону, које се такође налазе на агенди проширења Европске уније.¹⁹

Одлуком Владе Републике Србије бр. 02-8060/2013 образована је преговарачка група за Поглавље 31, на чијем челу се налази Министар спољних послова Републике Србије. Чланове Преговарачке групе за Поглавље 31 чине

¹⁸ Игор Новаковић, *op. cit.*, стр. 13.

¹⁹ Игор Новаковић, *op. cit.*, стр. 14.

представници Министарства спољних послова, Министарства одбране, Министарства унутрашњих послова, Министарства финансија – Управе за спречавање прања новца, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства правде, Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Безбедносне информативне агенције, Кабинета министра без портфеља задуженог за европске интеграције, Канцеларије Савета за националну безбедност, Канцеларије за европске интеграције, као и Кабинета шефа Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије ЕУ. У годишњем Извештају за Србију за 2016. годину, Европска комисија се осврнула и на Поглавље 31: „Србија је умерено припремљена у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике. Србија је делимично испунила препоруке из претходне године. Остварен је изванредан напредак пошто је Србија усвојила Закон о рестриктивним мерама и наставила са учешћем у цивилним и војним мисијама за управљање кризом.²⁰ У наредном периоду, Србија нарочито треба да:

- преиспита своје националне стратегије безбедности и одбране тако да оне у потпуности одражавају оријентацију Србије ка ЕУ у овим областима;
- примени свој закон за спровођење међународних санкција, укључујући и рестриктивне мере ЕУ;
- унапреди придруживање декларацијама ЕУ и одлукама Савета.”

Дакле, приметно је да Србија остварује изванредан напредак, али за разлику од претходних проширења Европске уније, где је Поглавље 31 третирано као прилично лагано и непроблематично, код Србије оно евидентно нема исту тежину. Разлоге за то, делом треба тражити у чињеници, да су остале земље кандидати имале спољну политику блиску Европској унији, док се специфичност европских интеграција Србије огледа у евидентно тежим условима за напредак у овом поглављу (као и Поглављу 35), па се они често карактеришу као арбитарни. Цео процес усклађивања спољних политика Србије и ЕУ има доминантно политички карактер. Наиме, за разлику од пређашњих држава кандидата, у случају Србије приметна је директна веза између процеса интеграција и затварања поглавља 31 и 35.²¹ Нема сумње да ће за Републику Србију бити изазов да усклади своју спољну политику о области поглавља 31, када је директно зависна од међународне политичке

²⁰ Извештај Европске комисије за Републику Србију за 2016. годину, Интернет: https://hrabricistac.rs/images/izvestaj_ek_o_srbiji_novembar_16.pdf

²¹ Поглавље 35 се јавља као „најпроблематичније“ јер се Република Србија налази у ситуацији да преговара о свом територијаном интегритету, тј. једном од приоритета своје спољне политике. Јасно је да, када су у питању спољнополитички приоритети, ниједна држава чланица ЕУ не прихвата компромис.

подршке земаља против којих ЕУ уводи рестриктивне мере, као и да очува свој територијални интегритет у контексту поглавља 35, када је за затварање овог поглавља потребна сагласност држава чланица које су признале једнострано проглашену независност Косова. С обзиром да нису сви елементи усаглашавања везани за спољнополитичке декларације, битно је нагласити да је за Поглавље 31 покренут процес за испуњавање других елемената везаних за Поглавље. Усвајањем Споразума о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података између Србије и Европске уније (26.4.2010), потом Споразума о успостављању оквира за учешће Србије у операцијама управљања кризама ЕУ (8.6.2011) и доношењем Закона о употреби Војске Србије и других снага одбрана у мултинационалним операцијама, ван границе Србије, створени су и правни овири за структурну сарадњу и учешће Србије у области Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (ЗБОП). Србија је тиме постала једна од 20 држава потписница овог Споразума, створивши тиме могућност за подизање властитих али безбедносних капацитета ЕУ, у смислу веће ефикасности у реаговању на будуће кризе. Србија већ партиципира у војним мисијама и операцијама ЗБОП, у чему даје водећи допринос на Западном Балкану. Неке од мисија ЗБОП у којима у представници Војске Србије ангажовани су UNAVFOR–ATALANTA, EUFOR RCA, EUTM–SOMALIA, EUTM MALI. Ангажовање у тим мултинационалним операцијама планирано је на основу Годишњег плана употребе Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама у 2014. години (ГПУ за 2014. годину) и предлога Нацрта ГПУ за 2015. годину. Србија је, такође, покренула и процес креирања и стварања система за слање цивила у мировне мисије, који је и препознат као недостајући елемент приликом процеса скрининга. Циљ је да се у што краћем року успостави квалитетан систем, као и да се да конкретан допринос цивилним мисијама ЕУ кроз слање српских експерата.²² Србија је обавила аналитичке прегледе, тзв. скрининге, преговарачког поглавља 31 током 2014. године. Експланаторни скрининг је одржан 15. јула, а билатерални 10. октобра 2014. године у Бриселу.²³ Наредна фаза у поступку скрининга је израда Извештаја о скринингу, коју припрема Европска комисија. Извештаји о скринингу шаљу се државама чланицама Европске уније као и држави кандидату. У њима Европска комисија даје пресек стања и оцену о спремности државе кандидата за отварање појединих преговарачких поглавља. Још увек се чека Извештај о скринингу, којим ће бити постављена основа за наставак

²² Игор Новаковић, Јована Перкучин, *Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама током 2016. године*, ISAC фонд, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2017, стр. 2.

²³ Bilateral screening meeting for Chapter 31 'Foreign, Security and Defence Policy', *Мисија Републике Србије при Европској унији*, 10.10.2014.

преговора, и који се представљају Савету.²⁴ Према речима шефице преговарачког тима Србије, Тање Мишчевић, Естонија, која је 1. јула 2017. године преузела председавање ЕУ, заинтересована је да Извештај са скрининга буде усвојен.²⁵ Република Србија ће од актуелног председавајућег ЕУ бити позвана да сачини своју преговарачку позицију за Поглавље 31, након разматрања и усвајања Извештаја са скрининга, у радним телима Савета ЕУ.

4) ПРЕГЛЕД УСКЛАЂЕНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ДЕКЛАРАЦИЈАМА У ОБЛАСТИ ПОГЛАВЉА 31

Као што је раније поменуто, посвећеност држава кандидата за чланство вредностима Европске уније, добрим делом се огледа кроз усвајање спољнополитичких декларација Европске уније. Дакле, услов који Србија као држава кандидат мора да испуни непосредно пред приступање чланству ЕУ, односи се на потпуну усаглашеност са спољнополитичким приступом ЕУ. До тада, од Србије се очекује да пружи доказе о прогресивном усаглашавању са Заједничком спољном и безбедносном политиком, тј. да са сваком наредном годином преговора, бележи све већу усклађеност са декларацијама и мерама Европске уније. Ово се намеће као проблем, у ситуацији у којој Србија жели да задовољи своје спољнополитичке приоритете. Кроз анализу усаглашавања у претходним годинама, видеће се да је за Републику Србију то можда веома захтеван услов. До 2011. године, Србија се усаглашавала веома мало са Европском унијом, да би тај процес достигао ниво од 95 посто између 2012. и 2014. године.

Усаглашавање Србије са декларацијама ЗСБП током 2014. године

Од укупно 35 декларација, које је Европска унија донела током 2014. године, Србија се усагласила са 18. Процентуално гледано, Србија се усагласила са нешто мало више од 50% спољнополитичких декларација ЕУ. У највећем броју случајева, Србија се није усагласила са декларацијама чија је тема у вези са кризом у Украјини, којих је укупно било 10 (односно 28% од укупног броја).²⁶ Закључује се да је 51,4% прилично мали постотак за државу која је тек постала

²⁴ Ксенија Миленковић, *Водич кроз преговоре Србије и Европске уније*, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2015, стр. 20.

²⁵ Тања Мишчевић, Шефица преговарачког тима Србије (2017), Интернет: <http://www.ekarija.com/people/1726370/tanja-miscevic-sefica-pregovarakog-tima-srbije-do-jula-otvaranje-jos-nekih-poglavlja>

²⁶ Игор Новаковић, *op. cit.*, стр. 87.

кандидат за чланство. Србија је генерално подржала суверенитет и територијални интегритет Украјине, али је одсуствовала са гласања Генералне скупштине УН о Резолуцији о територијалном интегритету Украјине. Када је позвана да то учини, Србија се није придружила одлукама Савета којима се уводе рестриктивне мере у контексту незаконитог припајања Крима Русији и дешавања у источном делу Украјине. Влада Србије је дала уверавања да Србија неће активно покушавати да непримерено искористи ситуацију насталу услед ембарга Русије на увоз пољопривредних производа из ЕУ, која је била одговор на рестриктивне мере против Русије.²⁷ Наравно да је криза у Украјини допринела оваквом резултату, али то је још један доказ да досадашња спољна политика према Русији постаје проблематична, уколико Србија жели да испуни услове за чланство у ЕУ. Србија се те године није усагласила са још неколико декларација друге природе, попут декларација у вези са обележавањем годишњице геноцида у Руанди. Такође, није се придружила санкцијама лидеру Придњестровља у Молдавији, као ни осуди радњама кинеских власти против бораца за људска права.²⁸ Србија је тада правдала неусаглашавање са декларацијама које се тичу Русије тиме што она нема начин да компензује штету која ће јој бити нанета.²⁹ Иако је део разлога за овакву политику Србије дугогодишње пријатељство са Русијом, па и економски интерес, одговор се може наћи и у подршци Русије око питања Косова, као и чињеници да је стални члан Савета безбедности Уједињених нација са правом вета.

Усаглашавање Србије са декларацијама ЗСБП током 2015. године

Ове године се Србија усагласила са 65,83%, за 15% више него у 2014. години. Европска унија је током 2015. године објавила укупно 40 декларација којима је позвала треће земље на усаглашавање, од којих су се 10 (26,32%) посредно или непосредно односиле на Украјину и непосредно или посредно на Русију. Србија се није усагласила ни са једном од њих.³⁰ Иако је забележен позитиван раст у односу на 2014. годину, чињеница је да је Србија заступала потпуно другачију спољну политику према Русији у односу на ЕУ, што додатно говори о неусклађености спољнополитичких приоритета Србије. Парадоксално,

²⁷ Марина Јовићевић, *op. cit.*, стр. 32.

²⁸ Све декларације су доступне на сајту и Савета Европске уније, Интернет: www.consilium.europa.eu

²⁹ Игор Новаковић, Јована Перкучин, *op.cit.*, стр. 3

³⁰ *Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама, ставовима и мерама Европске уније током 2015. године*, Национални конвент о ЕУ (Радна група за поглавља 30 и 31) и ИСАЦ фонд, Београд, 2016. стр. 4.

званични став Србије је да подржава пуни територијални интегритет, суверенитет и независност Украјине, а упркос томе се није придружила декларацији из марта 2015. године везано за обележавање годишњице анексије Крима. Додатно оптерећење или предност за вођење овакве политике је била улога председавајуће државе ОЕБС-ом коју је Србија вршила у 2015. години, где је главна тема била решавање ситуације у Украјини.³¹ Једна од декларација са којом се Србија није усагласила те године јесте заједничка декларација Високе представнице за Заједничку спољну и безбедносну политику, Федерике Могерини, у име Европске уније, и Генералног секретара Савета Европе, Тхорбјорна Јагланда, поводом Европског и Светског дана против смртне казне, 10. октобра 2015. године, иако је и Србија сама укинула смртну казну. Ово је може сматрати контрадикторним чином с обзиром на важност који ЕУ придаје укидању смртне казне. Осим Србије, са овом декларацијом се нису сагласиле једино Јерменија, Грузија и Азербејџан.

Усаглашавање Србије са декларацијама ЗСБП током 2016. године

Од укупно 33 спољнополитичке декларације које је ЕУ објавила током 2016. године, Србија се није усагласила са трећином, односно са 11 декларација. Процентуално изражено, усклађеност Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама у 2016. износила је 66,66%.³² Процент усаглашености у овог години није лош, мада би се разлози неусаглашености могли додатно разматрати. Од 11 декларација са којима се Србија није сагласила, чак 9 се неки начин односило на Русију или Украјинску кризу. Коначно, по први пут се јављају и две декларације које се односе (прва посредно, а друга непосредно) на акције Русије током сукоба у Сирији, где она директно војно подржава снаге сиријског председника Башара ал Асада. У декларацијама, Европска унија осуђује ескалацију насиља у граду Алепу, прекомерно коришћење силе и непосредно угрожавање живота изузетно великог броја цивила.³³ Слање хуманитарне помоћи у Сирију, од стране Србије, негативно је прихваћено у Европи и третира се као још један показатељ размимоилажења са спољнополитичким приступом ЕУ. Зато се поставља питање, да ли би „прогресивно усаглашавање“ са Европском унијом донекле значило и губитак пуне аутономије у деловањима у спољној политици. Преостале две декларације са којима се Србија није усагласила су Декларација Високе представнице, у име Европске уније, у вези са недавним развојем

³¹ Ibid., стр. 5.

³² Игор Новаковић, Јована Перкучин, *op. cit.*, стр. 2.

³³ Ibid., стр. 4.

ситуације у Јужном кинеском мору и Декларација Високе представнице, у име Европске уније, у вези са политичком ситуацијом у ДР Конгу након председничких избора из марта и априла 2016. године. Декларација око ситуације у Републици Конго се односила на легалност избора у Републици Конго која је доведена у питање због многобројних случајева кршења људских права, хапшења и застрашивања припадника опозиције.³⁴ Највероватнији разлог за неусаглашавање са овом декларацијом јесте тај што Република Конго није гласала за пријем Косова у УНЕСКО, нити је признала независност Косова, па је ово био један начин да Србија изрази „захвалност“. Наравно, овако нешто ће бити скоро немогуће за чланство Србије у ЕУ, тако да би Србија опет губила свој маневарски простор у спољној политици. Неоспорно је да је решавање питања Косова и односа са суседима главни предуслов да Србија напредује у преговорима о Поглављу 31, које је у директној међузависности са Поглављем 35. Компаративно гледано, од свих држава Западног Балкана, Србија је држава са најнижим процентом усклађености, иако је Србија једина са активним процесом приступања Европској унији.³⁵

5) ИЗВОРИ

Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама, ставовима и мерама Европске уније током 2015. године, Национални конвент о ЕУ (Радна група за поглавља 30 и 31) и ИСАЦ фонд, Београд, 2016.

Ђурковић, Миша, Игрутиновић, Милан, *Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније – Актуелни изазови*, Институт за европске студије, Београд, 2016.

Изазови спољне политике Србије, Европски покрет, Београд, 2015.

Извештај Европске комисије за Републику Србију за 2016. годину, Интернет: https://hrabricistac.rs/images/izvestaj_ek_o_srbiji_novembar_16.pdf

Јовићевић, Марина, *Србија и заједничка спољна и безбедносна политика, заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније – Актуелни изазови*, Институт за европске студије, Београд, 2016.

Лопандић, Душко, Оснивачки уговори Европске уније, Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе Европској унији, Београд, 2003.

Миленковић, Ксенија, Водич кроз преговоре Србије и Европске уније, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2015.

³⁴ Ibid., стр. 5.

³⁵ Ibid., стр. 6.

Мишчевић, Тања, Шефица преговарачког тима Србије(2017), Интернет: <http://www.ekapija.com/people/1726370/tanja-miscevic-sefica-pregovarackog-tima-srbije-do-jula-otvaranje-jos-nekih-poglavlja>

Новаковић, Игор, Водич кроз поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом, ISAC фонд, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2015.

Новаковић, Игор, Перкучин, Јована, Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама током 2016. године, ISAC фонд, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2017.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Способност да превазиђе своје проблеме Европска унија је доказала некад више, а некад мање успешно. Неоспорно је да Република Србија придаје велику важност преговорима о приступању ЕУ, укључујући и Поглавље 31, настојећи на тај начин да се представи као релевантан и одговоран партнер ЕУ, и да допринесе успешности европских политика. Исто тако, Србија је чврсто опредељена да одговори на бројне безбедносне изазове савременог доба и да у сарадњи са партнерима у свету, а пре свега ЕУ, да допринос у сузбијању претњи, како на регионалном, европском нивоу, тако и на оном глобалном.³⁶ Србија би најпре, реалним и критичким сагледавањем прилика у Унији, могла да изнађе своју позицију са њом и у њој, доприносећи на јединствен начин и ЗСБП. Кроз досадашње ангажовање у мисијама и операцијама за управљање кризама ЕУ, Република Србија је недвосмислено изразила спремност да подржи ангажовање ЕУ у области ЗБОП. На тај начин, показала је да у појединим елементим ЗСБП напредује на заиста задовољавајућем нивоу. Не треба занемарити ни посвећеност Србије очувању регионалне стабилности, у чему је она током протеклих година бележила позитивне оцене. Можда би управо овај сегмент могао да се узме као кључни у даљем доприносу Републике Србије ЗСБП. Но, иако Србија успешно испуњава остале услове из Поглавља 31, закључује се да је недостатак усаглашавања Србије са ЕУ о декларацијама које се тичу Русије (поред питања која су обухваћена поглављем 35), кључни камен спотицања на њеном европском путу. Република Србија, као земља која је правни наследник некадашње Југославије, која је традиционално имала неутралну позицију на спољнополитичком плану, настоји да суштински задржи добре односе са важним међународним актерима и не види то као нешто супротстављено свом стратешком спољнополитичком циљу, као што је чланство у Европској унији.³⁷ За разлику од чланица ЕУ, у случају санкција према

³⁶ Марина Јовићевић, *op.cit.*, стр. 39.

³⁷ *Ibid.*, стр. 38.

Русији, Србија нема механизме да компензује штету коју би таквим поступањем претрпела. Даље, потпуна енергетска зависност Србије од Русије, културно историјске везе између две државе као и економски и политички разлози, ставља Србију у врло нелагодну ситуацију, поводом даљих европских интеграција. Можда разлоге треба тражити у одсуству јасно осмишљеног концепта односа Србије и Русије, изван чланства у ЕУ. С друге стране, поједини су склони да виде Србију у позицији вододелнице између Русије и западног света, али поставља се питање њених реалних капацитета да заиста буде мост између Москве и Брисела. Нема сумње да ће се у будућности, усклађивање спољне политике Републике Србије са ЗСБП ЕУ остваривати поступно, у оквиру целине преговарачког процеса о приступању Републике Србије ЕУ. А време ће показати да ли је постојећа спољна политика Србије адекватна за њен европски пут и испуњавање критеријума на којима се инсистира у Поглављима 31 и 35.

УДК: 321.862/863(497.11)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 315-344

Изворни научни рад

САВРЕМЕНИ СТРАТЕШКИ РАЗВОЈ ЈАВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

др Милан КЛИСАРИЋ

др Здравко СКАКАВАЦ¹

Abstract: The subject-matter of this paper is the relation between strategic planning and strategic development of public security in the Republic of Serbia in the last 15 years in each aspect. The main hypothesis of the paper is: "In the last 15 years, strategic planning has, to a varying extent, influenced the development of public security in the Republic of Serbia by being significantly more developed in aspects of social relations and systems, and significantly less in aspects of the state and functions of public security". The aim of the research is to identify, describe and explain the types and conditions of strategic changes in public security in the Republic of Serbia in the last 15 years in all its aspects. The paper identified key determinants and areas of strategic development of public safety, such as organized crime, corruption, drug crime, violent crime, etc. Within each area is identified and described the strategic development of public safety. 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, analytical-synthetic and inductive-deductive method. Key results of the studies relate to the confirmation of the working thesis. Namely, strategic planning has contributed most to the development of public security in aspects of social relations and the system, and less in aspects of state and functions. The main recommendations of the paper are: the development of a preventive police strategy involving all responsible corporate entities, the application of strict and objective evaluation of strategic processes, strengthening the service role of the police in the community, the implementation of modern models of police management and work, such as Police work in the community, Intelligence Led Policing, process management, quality management, etc. Also, strategic managers should encourage and develop an incremental approach to the strategic development of public security, not just prescriptive approaches.

Key words: public safety, strategy, strategy planning, strategy development.

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

1) УВОД

Стање перманентне кризе у Републици Србији 90-их година прошлог века, нестабилни и несређени услови пословања, функционисање у нерегуларним и сивим зонама друштва и економије и, посебно, доминантност стратегије преживљавања и понашања од данас до сутра, елиминисали су стратешки, дугорочни и интегрални приступ функционисања, понашања и планирања.² Међутим, промене које су се десиле у Србији и њеном окружењу у новом миленијуму, а посебно спољнополитичка оријентација Србије за придруживање Европској унији (ЕУ), довеле су до увођења стратешког планирања у свим областима државне управе, посебно у области безбедности, укључујући и јавну безбедност. Постало је јасно да су органи државне управе сувише велике и сложене организације, а околности сувише хаотичне, да би могле функционисати без стратегијског планирања. Функционисање савремене полиције, као главне организоване снаге државе и друштва за јавну безбедност, детерминисано је различитим друштвеним, политичким, економским и безбедносним чиниоцима, као и захтевима грађана да полиција све више буде у служби њихових потреба и интереса. У посматраном периоду 2001–2017. ЕУ, преко својих органа и организација, као и бројне европске земље на билатералној основи, пружиле су велику помоћ Србији у финансијском, материјалном, едукативном и моралном смислу, како би се изградиле капацитети Министарства унутрашњих послова Р. Србије потребни за квалитетну израду и спровођење бројних правних аката и стратешких докумената у области јавне безбедности. Израда тих докумената се заснивала на стандардима и критеријумима квалитета који су успостављени у развијеним земљама ЕУ. Спровођење у праксу усвојених стратегија у области јавне безбедности у посматраном периоду био је још већи и тежи задатак. Многе стратегије које је донела Влада Р. Србије у посматраном периоду (око 130 стратегија и акционих планова) нису уопште спроведене, док је само мали број делимично спроведен, а још мањи број је спроведен у потпуности или углавном, о чему има врло мало транспарентних записа који се могу користити у сврху научног истраживања. Увођење и развој стратешког планирања у полицију Р. Србије имао је за последицу спорији или бржи развој јавне безбедности у свим њеним аспектима којима се она дефинише: друштвени однос, систем, функција и стање. Нереално је очекивати да су се ти аспекти развијали равномерно и линеарно током посматраног периода. Основно проблемско/истраживачко питање у раду гласи: *У којој мери је стратешко планирање утицало на развој сваког аспекта јавне безбедности у протеклих 15 година?* Предмет овог рада представља однос стратешког планирања и

² Миодраг Ивановић, Милан Клисарић, „Стратешко планирање у јавном сектору–кључ развоја и реформи”, *Безбедност*, 2009, бр. 3, стр. 9-10.

стратешког развоја јавне безбедности у Републици Србији у протеклих 15 година у свим њеним аспектима: друштвени однос, стање, функција и систем. Основна хипотеза рада гласи: *Стратешко планирање је у протеклих 15 година у различитој мери утицало на развој јавне безбедности у Републици Србији, тако што је знатно више развијена у аспектима друштвеног односа и система, а знатно мање у аспектима стања и функција јавне безбедности.* Циљ овог рада јесте да се идентификују, опишу и објасне врсте и размере стратешких промена јавне безбедности у Републици Србији у протеклих 15 година у свим њеним аспектима. Методе које су коришћене у истраживању су: анализа садржаја, секундарна анализа, компаративна, аналитичко-синтетичка, индуктивно-дедуктивна и др.

2) ПОЈМОВИ „ЈАВНА БЕЗБЕДНОСТ” И „СТРАТЕШКИ РАЗВОЈ”

Појам „јавна безбедност” се најчешће дефинише као посебна област друштвених односа која је уређена законима и обезбеђена извршавањем закона, с циљем ефективног остваривања безбедности свих који бораве на одређеној територији.³ Аналогно дефинисању појма безбедност, јавна безбедност се још може дефинисати и као стање, функција и систем. Јавна безбедност као стање представља објективно одсуство опасности по референтне вредности и интересе, али и присуство услова за њихово несметано достизање, развој и уживање. Такође, јавна безбедност као стање представља и субјективни доживљај/осећање угрожености на појединачном или групном/колективном нивоу, и може се процењивати и мерити. Јавна безбедност као функција се може дефинисати као процес, који има свој улаз, скуп међусобно повезаних и условљених активности или фаза и излаз, као и опште и специфичне циљеве. Јавна безбедност је функција владе која обезбеђује заштиту грађана, организација и институција против претњи којима се угрожава њихова егзистенција и нормално функционисање, као и просперитет заједнице. Јавна безбедност као систем/организација може се дефинисати као врста друштвеног система који има сврху или мисију свог постојања, организациону структуру и који је способан да релативно самостално функционише у свом окружењу у датом времену и простору. Мисија система јавне безбедности јесте остваривање и поштовање људских права, безбедно функционисање друштвених институција и пружање доприноса квалитетном животу грађана. Полиција јавне безбедности, односно Министарство

³ Слободан Милетић, Момчило Талијан, „Јавна безбедност – послови и начин рада, организација и руковођење“, Висока школа „Правне и пословне академске студије др Лазар Вркатић“, Нови Сад, 2011, стр. 9.

унутрашњих послова Републике Србије је основна организована полуга и снага друштва и државе која извршава функцију јавне безбедности.

Стратегија

Стратегија је базични документ који дефинише и показује правац и циљ развоја и област пословања организације у дугорочном периоду у којем се унапређују и постижу ефекти пословања, у стално променљивом окружењу интегралном конфигурацијом ресурса и компетенција с основним циљем да се испуне очекивања заинтересованих страна – јавности, грађана и запослених.⁴ Стратешко планирање је дисциплинован напор да се дефинишу фундаменталне одлуке и акције које одређују шта једна организација (или други ентитет) јесте, шта ради и зашто то ради.⁵ То је процес у коме менаџери заједнички формулишу стратегију: одређују приоритете и стратешке циљеве, идентификују утицајне факторе, успостављају ефикасну организацију за имплементацију стратегије, алоцирају и користе ресурсе. Квалитетно стратешко планирање се заснива на мудрој и аналитичком доношењу одлука, тимском раду и ефикасној комуникацији, правилној расподели задатака и прихватању одговорности, координацији различитих активности, усаглашавању различитих интереса и вредности, имплементацији дефинисаних акција и праћењу и евалуацији. Стратешко планирање према већини теоретичара стратешког менаџмента представља процес анализирања (стратешка анализа), одлучивања (формулација стратегије) и деловања (имплементација стратегије), који једна организација спроводи у стално променљивом окружењу ради унапређења дугорочне и краткорочне ефективности и ефикасности у пословању и испуњавања очекивања кључних заинтересованих страна. Кључни атрибути стратешког планирања су: усмереност на свеукупне циљеве и задатке (визија, мисија, стратегијски циљеви), у процесу одлучивања узима бројне заинтересоване стране, укључује дугорочне и краткорочне перспективе и препознаје компромис између ефективности и ефикасности.⁶ Стратешко планирање је веома важно за полицијску организацију из више разлога: помаже полицији и заједници да предвиде настајање и развој забрињавајућих безбедносних ризика и претњи и да одговоре на ефективан и ефикасан начин; пружа могућност за отворену и непосредну сарадњу полиције са кључним

⁴ Gerry Johnson, Kevan Scholes, Richard Whittington, *Exploring Corporate Strategy*, eighth edition, FT Prentice Hall, London, 2008, p. 3.

⁵ John M. Bryson, *Strategic planning for public and nonprofit organizations*, the 3rd edition, Jossey-Boss, San Francisco, 2004, p. 6.

⁶ Dess Gregory, Lumpkin Tom, Eiske Alen, *Strategijski menadžment*, Data status, Beograd, 2007, стр. 11.

заинтересованим странама (влада, тужилаштва, судови, грађани, међународне полицијске институције, жртве криминала и др.); побољшава организационе способности за стратешко размишљање и трансформисање сировог политичког доношења одлука у аналитичко и рационално.⁷

Стратешки развој

Стратешки развој у овом раду подразумева процес развоја неке организације у организационом или функционалном аспекту, коришћењем стратешких иницијатива, процеса, планова, стратешких алата и приступа/модела. Многи теоретичари стратегијског менаџмента се слажу да, у основи, постоје два процеса стратешког развоја: намеравани и случајни. Без обзира који се приступ процеса стратешког развоја практикује, стратешки развој подразумева крупне и озбиљне промене у организационој структури и процесима, односно функционисању организације, што може укључити промену или модификовање мисије и квалитета њеног остваривања. Према Гери Џонсону намеравана стратегија је израз жељене стратегије, формулисана са јасном намером или планираном од стране менаџера. Њен развој подразумева формулацију стратешке визије, прецизне команде/смернице и коришћење стратешких алата, техника и оквира за стратешку анализу и евалуацију.⁸ Ове врсте стратегија су често наметнуте споља од стране стејкхолдера или партнера. Случајна стратегија настаје кроз свакодневне рутине, активности и процесе у организацијама тако да воде одлукама које постају дугорочни правци организације. Ова врста стратегије укључује логички инкрементализам, који подразумева стратешки развој путем експериментисања, покушаја и учења из парцијалних задатака. Поред наведене поделе процеса стратешког развоја или стратешког планирања (стварања стратегија), релевантна подела за јавну безбедност је и стратешки развој „од врха ка бази” и „од базе ка врху”. Основни критеријум за наведену поделу представља ниво иницирања и смер спровођења процеса стратешког планирања⁹. Планирање *од врха ка бази* представља прескриптивни модел и процес стратешког планирања који се примењује углавном у великим, ригидним и хијерархијским системима. Топ менаџмент поставља и дефинише оквире, стратешке и оперативне одлуке, ресурсе и даје прецизна упутства и ограничења за имплементацију. Нижи менаџерски нивои немају утицај или могу само лимитирано да утичу на процес планирања. Планирање *од базе ка*

⁷ Bryson, M. John, *Strategic planning for public and nonprofit organizations*, op. cit., p. 28.

⁸ Gerry Johnson, Kevan Scholes, Richard Whittington, *Exploring Corporate Strategy*, op. cit., p. 401.

⁹ Милан Клисарић, „Прескриптивна група модела стратешког планирања у јавном сектору”, *Безбедност*, 2012, бр. 3, стр. 236.

врху представља инкрементални модел и процес стратешког планирања који је инициран са нижих организационих нивоа. Овај модел је примењив само под условом да је подржан од стране топ менаџера.

3) ДЕТЕРМИНАНТЕ И СТРЕТЕШКИ ОКВИРИ РАЗВОЈА ЈАВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Кључне детерминанте које су утицале на појаву и даљи развој стратешког планирања у јавној безбедности Републике Србије у протеклим годинама 21. века су превасходно политичке и безбедносне природе на глобалном, регионалном и националном плану, здружени са геостратешким, друштвеним, економским и технолошким чиниоцима. Упркос сталном развоју науке и научних достигнућа, уметности, етике и културе 21. век карактерише континуитет ратова и ратних разарања и у њима страдања и недужног цивилног становништва, пропраћено без самилости и извињења егзекутора, често квалификовано као „колетерална штета“. Савремене ратове прате велике миграције становништва, глобални тероризам и злочини против човечности и међународног права, међународни организовани криминалитет, демократско поробљавање широких слојева становништва, сиромашење и довођење у дужничко ропство малих држава и нација. Данашњи свет је подељенији него у време биполарног односа великих сила, тако да се светски поредак не може више схватити као неко стање које би се надовезало на начела и постигнућа из времена Вестфалског мира.¹⁰ Сложеност и последице савремене глобализације, турбулентност и непредвидивост бројних ризика и претњи у политичко-безбедносном и економском окружењу снажно утиче на целокупну безбедност сваке земље, а посебно на државну, војну и јавну безбедност земаља у транзицији, као што је Србија. Србија, као бивша република СФР Југославије, закорачила је као независна држава у 21. век са бројним и тешким политичким, безбедносним, економским и социјалним проблемима и последицама насталих у последњој декади прошлог века. Држава Србија и српски народ су у том периоду били угрожени вишеструким ризицима и претњама по националну безбедност, који се могу разврстати у четири категорије: 1) спољно и директно угрожавање, 2) спољно и структурно угрожавање, 3) унутрашње и директно угрожавање, и 4) унутрашње и структурно угрожавање.¹¹ Србија је у наведеном

¹⁰ Радован Вукадиновић, „Сувремени изазови сигурности и америчко-руски односи“, монографија: *Савремени изазови међународне безбедности*, Центар за међународне студије у Загребу и Факултет за правне и пословне студије „Др. Лазар Вркатић“, Нови Сад – Загреб, 2017, стр. 13.

¹¹ Милован Митровић, „Друштвени сукоби и криминалитет у Србији“, монографија: *Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања*, први део, Правни факултет у Београду, Београд, 2007, стр. 107-108.

периоду и у првим годинама овог века била у потпуности неспремна да реагује на појаву и развој организованог криминалитета које су, поред горе наведених фактора ризика, детерминисали још и власничка трансформација и приватизација друштвене својине, инфлација, смањење кредибилности банака, нереалан девизни курс и др.¹² Полиција у то време није била ни организационо нити функционално прилагођена за борбу против организованог криминалитета. То значи да она у свом саставу није имала ниједно одељење специјализовано за стратешку, обавештајну, аналитичку и оперативну борбу против организованог криминалитета, нити је имала специјализовани закон који би јој пружао посебна овлашћења. Република Србија се налази у региону југоисточне Европе са укупном површином од 88.361 км² и 2.155 км граничне линије – граничи се са осам земаља. Река Дунав је важан пловни правац који повезује средњу Европу са Црним морем. Такође, развијени су и копнени и ваздушни правци према европским и азијским земљама. Географски положај, као и друге географске карактеристике пружају Србији велике могућности за политичку, економску, безбедносну и друге врсте регионалне и међународне сарадње. Истовремено, таква позиција представља стални извор појачаних ризика и претњи од транснационалног криминалитета различитих врста, као што су тероризам, недозвољена трговина дрогом, људским бићима, оружјем, возилима, илегалне миграције, масовне легалне миграције (сеобе народа), које се догађају последњих година и друго¹³. Србија се налази на тзв. Балканској рути за миграциона кретања људи са Блиског истока и из Африке. Према неким извештајима, тренутно се у Србији налази око 6.500 миграната из различитих земаља, а око 800 њих улази у нашу земљу на месечном нивоу. Такође, према подацима агенције *UN Office on Drugs and Crime*, Србија је транзитна земља за дроге из Авганистана и Јужне Америке.¹⁴ После демократских промена 2000. године, између осталог, у Републици Србији започет је процес реформи полиције као један од услова за европске интеграције. Као најважнији циљеви трансформације полиције у документу Министарства унутрашњих послова Републике Србије из 2003. године *Визија за реформу Министарства унутрашњих послова Републике Србије* истакнути су: деполитизација, декриминализација, професионализација, савремена организација, проевропске провенијенције и др.¹⁵ Тај документ, са

¹² Мило Бошковић, Здравко Скакавац, *Организовани криминалитет – карактеристике и појавни облици*, Факултет за правне и пословне студије „Др. Лазар Вркатић“, Нови Сад, 2012, стр. 94.

¹³ Клисарић Милан, *Менаџмент квалитета функције супротстављања криминалитету*, Факултет за правне и пословне студије „Др. Лазар Вркатић“, Нови Сад, 2016, стр. 31.

¹⁴ Интернет: <http://www.stopdrogama/org>.17.06.2010.

¹⁵ Ненад Аврамовић, Милош Марковић, „Хармонизација права полиције Републике Србије са европским стандардима у области људских права“, Годишњак, Факултет правних наука, Бања Лука, 2011. стр. 81.

којим је полиција Републике Србије започела своју реформу, урађен је уз помоћ Данског института за људска права. За потребе реформе српске полиције Мисија ОЕБС-а у Србији – Одељење за спровођење закона – с почетка 2004. године урадила је једну студију и документ под називом: *Реформа полиције у Србији – ка стварању савремене и одговорне полицијске службе*. Реформи полиције је дат велики значај за развој стабилне демократије, стварање тржишне привреде и за развој политичких и друштвених структура које одсликавају вредности и потребе друштва.¹⁶ Тим документом су одређени приоритети реформи полиције и дате препоруке за њихово остваривање. Међу бројним препорукама, у односу на развој јавне безбедности, посебно се издвајају следеће: 1) нова организациона структура МУП-а на принципу ефикасности, 2) обавезно увођење стратешког планирања, 3) децентрализација, деполитизација и демилитаризација полиције, 4) развијање полицијске културе, засновано на концепту и стратегији Рад полиције у заједници и испитивању ставова јавног мњења, 4) реорганизација образовања у полицији, 5) модернизовање система и методологије управљања и руковођења у полицији, 6) борба против организованог криминалитета, засновано на стратешком приступу итд. Од распада СФРЈ, па све до 2005. године, из наведених разлога држава Србија није имала стратешки приступ развоја, не само у области безбедности, већ у целокупној државној управи. Послови јавне безбедности су се обављали на традиционалан начин, без дугорочног, односно стратешког приступа – стратешке анализе, одређивања стратешких приоритета и циљева и акционих планова за њихову реализацију. Полиција је деловала углавном реактивно, са краткорочним оперативним и тактичким плановима, без јасног концепта предикције и превенције безбедносних ризика и претњи у свим областима јавне безбедности: сузбијању криминалитета, безбедности јавног саобраћаја, одржавању јавног реда и мира, обезбеђењу државне границе итд. Јуна 2005. године Влада Републике Србије је усвојила документ под називом: *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији*,¹⁷ који представља први озбиљнији стратешки државни документ којим се дефинише дугорочна државна политика придруживања и приступања ЕУ. У овом документу полиција је оцењена као веома централизована организација, са израженом хијерархијском и командном структуром и другим обележјима које су веома налик војној организацији, те с тога није усклађена са организационим устројством полиције у већини земаља ЕУ. У склопу бројних препорука у овом документу које се односе на различите области јавне

¹⁶ Dauns Mark, „Реформа полиције у Србији – ка стварању савремене и одговорне полицијске службе“, Одељење за спровођење закона Мисије ОЕБС-а у Србији и Црној Гори, Београд, 2004, р. 16.

¹⁷ Интернет: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678, дана 26.05.2017. стр. 177–191.

безбедности (државна граница, тероризам, азил, шенгенски споразум итд), посебно су значајне следеће: 1) потреба да се кроз пројекте и стратегије развија концепт и пракса рада полиције у локалној заједници (јула 2002. у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а у Србији започео је пилот пројекат „Полиција у локалној заједници“); 2) потреба доношења Закона о полицији, којим би се полицијски послови јасно раздвојили од осталих унутрашњих послова; 3) потреба да се припадници полиције оспособе за стриктну заштиту и поштовање људских права; и 4) потреба да се квалитет рада полиције убудуће мери искључиво на основу осуђујућих пресуда суда. С обзиром да је МУП интегрални део државне, односно јавне управе Р Србије, документи Владе Србије – Стратегије за реформу државне управе у Републици Србији (2004) и Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији (2014) – односе се и на полицију. Оба документа пружају стратешки оквир за уређивање ефикаснијег система/организације полиције и квалитетније пружање услуга грађанима и јавним институцијама у оквиру јавне безбедности и управних послова. У обе стратегије постављени су скоро исти стратешки циљеви, од којих су најважнији: децентрализација, деполитизација, професионализација, рационализација, модернизација, повећање транспарентности, унапређење етичких стандарда и одговорности у обављању послова јавне управе. Општи циљ реформе јавне управе је да се обезбеди висок квалитет услуга грађанима и привредним субјектима, као и стварање такве јавне управе у Републици Србији која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда грађана.¹⁸ Општи и стратешки циљеви ових стратегија у потпуности се односе и на полицију јавне безбедности. *Стратегија националне безбедности Републике Србије (2009)* представља основ за израду стратегијских докумената у свим областима безбедности, укључујући и јавну. У оквиру ове стратегије, као кровне/кишобран стратегије, идентификовани су бројни ризици и претње по националну безбедност, од којих су за јавну безбедност кључни: тероризам, национални и верски екстремизам, организовани криминалитет, корупција, наркоманија, финансијски, економски и високотехнолошки криминал.¹⁹ *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011–2016.*²⁰ представља први озбиљнији стратешки документ – стратегију МУП-а Р Србије у којој је спроведена стратешка анализа применом PESTEL и SWOT модела анализе спољног и унутрашњег окружења и у којој су детаљније разматране изабране стратешке области. Посебно важна област ове стратегије је –Безбедност појединца, заједнице и државе. У оквиру ове области безбедност појединца је

¹⁸ Извор: Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Службени гласник РС, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12. стр.1-10.

¹⁹ Извор: Стратегија националне безбедности 2009. стр. 8-24.

²⁰ Интернет: <http://www.mup.gov.rs/Strategija+razvoja+MUP-a+2011-2016.pdf>.

стављена у фокус, уз уважавање различитих потреба различитих друштвених група. Такође, у овој области указује се на значај превентивног рада полиције у сузбијању криминалитета и на значај и потребу развијања криминалистичке аналитике у институционалном и методолошком смислу, затим на интегрисано управљање државном границом ради ефикаснијег сузбијања криминалитета, контроле миграција и сарадње са државама региона и европских интеграција. Ова област даље садржи препоруке за изграђивање капацитета полиције за спровођење концепта – Рад полиције у заједници, за ефикаснији рад саобраћајне полиције и реаговање у ванредним ситуацијама.²¹ За ову стратегију било је важно успостављање ефикасног система за праћење, евалуацију и извештавање о имплементацији стратегије, тако да су све надлежне организационе јединице полиције биле у режиму обавезног спровођења планираних активности и посебног образлагања неизвршених обавеза. Кључне политичке и безбедносне детерминанте и наведени стратешки оквири утицали су да се у последњој декади донесу бројни закони, функционалне стратегије и имплементирају бројни акциони планови и развојни пројекти који су у великој мери подстицали развој јавне безбедности у Србији у свим аспектима. Најпре, донета су два закона о полицији 2005. и 2016. године, који се искључиво односе на јавну безбедност, док је државна безбедност у највећем делу припала у надлежност Безбедносној информативној агенцији – БИА. *Законом о полицији из 2016.* полиција јавне безбедности дефинисана је у савременом демократском духу као централна јединица МУП-а која штити и унапређује безбедност грађана и имовине, поштујући људска права и друге заштићене вредности у демократском друштву, уз могућност законске употребе средстава принуде.²² Такође, овим законом су статусно раздвојени полицијски службеници од осталих државних службеника. Концепт полиције у заједници и Полицијско-обавештајни модел постали су законска категорија, а за управљање људским ресурсима постављен је оквир за модеран каријерни систем запослених. *Законом о кривичном поступку из 2006.* учињен је стратешки важан корак у профилисању квалитета рада полиције у области јавне безбедности, дајући право осумњиченом да приликом првог саслушања има право на браниоца.²³ Том одредбом осумњичени је правно заштићен од полицијске злоставе ради изнуђивања исказа, која у претходном правном режиму у полицијској пракси и није била реткост. Традиционални полицијски практичари су у тој правној новини видели битно смањивање правних капацитета оперативној полицији и уједно заштиту криминалаца. Та законска новина је захтевала од полиције промену организационе културе и стратешки заокрет у методици рада – од традиционалног приступа у оквиру

²¹ Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011-2016. стр. 16-18.

²² *Службени гласник Републике Србије*, бр.6/2016, од 28.01.2016.

²³ *Службени гласник Републике Србије*, бр.46, од 2. јуна 2006.

којег се није много инсистирало на људским правима, ка модерној, демократској полицији, за коју је основна вредност у професији заштита и поштовање људских права. Законска регулатива као основни израз регулисања друштвених односа у области јавне безбедности је напредовала и у другим областима.

4) ОБЛАСТИ СТРАТЕШКОГ РАЗВОЈА ЈАВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Области стратешког развоја јавне безбедности у Републици Србији, за потребе овог рада, углавном су одређене у складу са дефинисаним стратешким приоритетима МУП-а Р Србије, као и на личној процени аутора рада, заснованој на значају изабране области за јавну безбедност. Репрезентативни узорак области јавне безбедности чине: Организовани криминалитет, Корупција, Нарко криминалитет, Насилнички криминалитет, Безбедност јавног саобраћаја, Рад полиције у заједници и Полицијско-обавештајни модел.

У области *Организовани криминалитет* донето је неколико закона, стратегија и других стратешких докумената, основане су специјализоване службе у оквиру тужилаштва (Специјално тужилаштво), судова (Посебно одељење окружног суда у Београду) и МУП-а (Управа за борбу против организованог криминала УБПОК), и организоване су значајне полицијске акције на разбијању најачих организованих криминалних група у Србији, од којих је најпознатија тзв. „Земунски клан“. Првобитно формиране институције за борбу против организованог криминалитета биле су у сенци политичких превирања и под сталним притиском, с једне стране политичара на власти, а с друге од тајкуна јер је Србија држава у којој је постојао уплив организованог криминалитета у све сфере живота, од највиших државних структура, служби безбедности, преко спорта и медија, па све до универзитета.²⁴ Усвајањем *Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала* из 2002. званично је започета борба против организованог криминалитета у Републици Србији.²⁵ Овим законом је предвиђено оснивање посебних државних органа за сузбијање организованог криминалитета. Касније су донети истоврсни закони са проширењем на борбу против корупције и тероризма и то: *Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела*,²⁶ и *Закон о организацији и надлежности државних органа у*

²⁴ Интернет: <http://bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/10/Borba-protiv-organizovanog-kriminala-u-srbiji-zakonodavstvo-i-praksa-2008.pdf>

²⁵ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04.

²⁶ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004, 45/2005, 72/2011, 101/2011 и 32/2013.

*сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције.*²⁷ Овим законима одређују се врсте кривичних дела из области организованог криминалитета, корупције и тероризма за која поступају надлежни државни органи, као и врсте организационих јединица полиције, тужилаштва и судова за поступање у предметима кривичних дела из ових области – њихова организација, надлежности и међусобна сарадња. Наведени закони пружили су правни основ и оквир за унутрашње организационо проширивање и редизајнирање МУП-а Р. Србије – Дирекције полиције за ефикасније супротстављање организованом криминалу, корупцији и тероризму. Тако су створене две посебне службе у Дирекцији полиције – Управи криминалистичке полиције: Служба за борбу против организованог криминала СБПОК (трансформисана из УБПОК-а) и Служба за борбу против тероризма и екстремизма, формирана с почетка 2014. У оквиру СБПОК-а функционишу јединице/одељења за сузбијање организованог криминала из области наркотика, општег, финансијског и високотехнолошког криминала, које је формирано 2008. Стварање нових организационих јединица државних органа за борбу против организованог криминалитета, корупције и тероризма пратило је, по угледу на легислативу развијених земаља Европске уније, проширивање кривичноправних института (овлашћења) полиције и органа правосуђа. Тако су *Законом о кривичном поступку* предвиђени следећи институти: тајни надзор комуникације (чл. 166–170), тајно праћење и снимање (чл. 171–173), симуловани послови (чл. 174–177), контролисана испорука (чл. 181–182), рачунарско претраживање података (чл. 175–180) и прикривени иследник (чл. 183–187).²⁸ У прилог проширењима кривичноправних института у ефикаснијој борби против организованог криминалитета и системске корупције иде и *Закон о одузимању имовине проистекле из извршења кривичног дела*, којим се дају широка овлашћења јавном тужилаштву и полицији да од припадника организационих криминалних група одузимају имовину која је настала извршавањем криминалних активности.²⁹ Након формирања првих специјализованих јединица државних органа за борбу против организованог криминалитета и првих усвојених закона за ту област, неку годину касније, започиње процес формалног стратешког планирања и израде стратешких докумената. Марта 2009. године Влада Републике Србије донела је *Националну стратегију за борбу против организованог криминала и Стратегију супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009–2014. године*. Обе стратегије су рађене у организацији МУП-а Р. Србије, углавном представника Дирекције полиције и уз помоћ представника Мисије ОЕБС-а – Одељења за

²⁷ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 94/2016.

²⁸ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2011 од 28.09.2011.

²⁹ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 97/2008.

стратешко планирање.³⁰ Могло би се рећи да ове стратегије представљају ране радове полиције Србије у области стратешког планирања, које имају стандардну структуру стратегија као базичних докумената организације, али са недовољно дубоком стратешком анализом. Поред наведених стратегија у овој области донете су и следеће стратегије: *Национална стратегија за борбу против корупције из 2005*,³¹ *Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године*,³² *Стратегија борбе против трговине људима, Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма*,³³ *Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији за период 2009–2013. године* и *Стратегија о спречавању злоупотребе дрога за период 2014–2021. године*.³⁴ Осим наведеног, МУП Р Србије је 2015. у оквиру пројекта „Јачање капацитета за стратешку анализу и стратешке процене“ у сарадњи са полицијом Црне Горе и БЈР Македоније, сачинио документ под називом „Процена претњи од тешког и организованог криминала”.³⁵ Процена је урађена у организацији Владе Швајцарске, Мисије ОЕБС-а и DCAF-а, као и уз методолошку помоћ експерата из ЕУРОПОЛ-а. Ради се о стратешки веома важном документу који је рађен по методологији SOCTA (*Strategic Organised Crime Threat Assessment*) на националном нивоу, по први пут у пракси полиције Републике Србије. Документ чини део свеукупних реформи полиције Р. Србије, фокусиране на ефикаснију борбу против организованог и тешког криминалитета. Такође, овај документ представља важну информативну подршку успостављању новог модела рада и управљања у полицији, познатог под називом Полицијско-обавештајни модел (*Intelligence Led Policing*). У овом стратешком документу, за разлику од свих претходних, стратешка анализа је рађена продубљено, према стандардима ЕУРОПОЛ-а, применом PESTEL и SWOT анализе, са идентификованим трендовима криминала, превентивном стратегијом, закључцима и препорукама.

У области *Корупција*, као што је већ наведено, донете су две самосталне стратегије. *Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период 2013–2018. године*, по композицији стратешког документа, методолошкој/научној заснованости и информативности знатно је напреднија верзија од претходне стратегије из 2005. године. Другим речима, на основу

³⁰ Напомена: аутор овог рада др Милан Клисарић је био водећи методолог и изради обе стратегије.

³¹ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 109/05.

³² Интернет: <http://www.mup.gov.rs/Nacionalna-Strategija-za-borbu-protiv-korupcije-2013-2018-godine.pdf>

³³ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 89/08.

³⁴ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 1/2015.

³⁵ Интернет: www.mup.gov.rs/SOKTA_procena_pretnji.pdf.

компаративне анализе та два документа, може се закључити да је процес стратешког планирања у јавној безбедности у периоду од нешто мање од једне декаде знатно унапредовао. Нова стратегија садржи критички осврт на резултате евалуације претходне, што се веома ретко може наћи у великом корпусу донетих стратегија Владе и Скупштине Србије. Тако на пример, у Стратегији се позива на извештај Агенције за борбу против корупције о спровођењу Стратегије из 2005. године, у коме се наводи да су у претходној стратегији у највећој мери остварени циљеви у области установљавања правног и институционалног оквира за превенцију и сузбијање корупције, спречавања сукоба интереса у јавном сектору, укључивања у регионалну и међународну борбу против корупције, као и успостављања етичких стандарда и транспарентног финансирања политичких странака, док постоје и они циљеви који нису уопште остварени.³⁶ У Стратегији се указује на штетност корупције по српско друштво, које се огледа не само у осиромашењу друштва и државе, него и у драстичном паду поверења грађана у демократске институције, стварању неизвесности и нестабилности економског система, у смањењу инвестиција итд. Да је корупција забрињавајућа појава у нашем друштву показује и индекс корупције у Србији (41. од 100, односно 78. место од 175 држава за 2014) утврђиван периодично од стране невладине агенције Transparency International.³⁷ Такође, у Стратегији се указује на генерални проблем корупције, а то је да упркос донетим антикорупцијским законима, као што су Закон о Агенцији за борбу против корупције³⁸ и Закон о заштити узбуњивача,³⁹ борба против корупције није дала довољне резултате. Постоје валидне процене да је број процесуираних случајева корупције у великој несразмери са бројем појава које остају непознате и/или за које није покренут поступак. Успешна борба против корупције је један од кључних услова који се процењује у процесу приступања ЕУ. Због тога су, као и у борби против организованог криминалитета, у пружању помоћи Србији у борби против корупције укључене бројне владине и невладине агенције из ЕУ, као што су: Европска комисија, Група држава за борбу против корупције Савета Европе (ГРЕКО), Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), Савет за борбу против корупције итд.

У области *Нарко криминал*, као што је већ напоменуто, донете су две стратегије: *Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији за период*

³⁶ Више о томе видети у самој стратегији.

³⁷ Интернет: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/59-srpski/naslovna/7365-indeks-percepcije-korupcije-transparency-international-za-2014-godinu-i-prioriteti-za-srbiju>, 21.04. 2017.

³⁸ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 97/2008 и 53/2010.

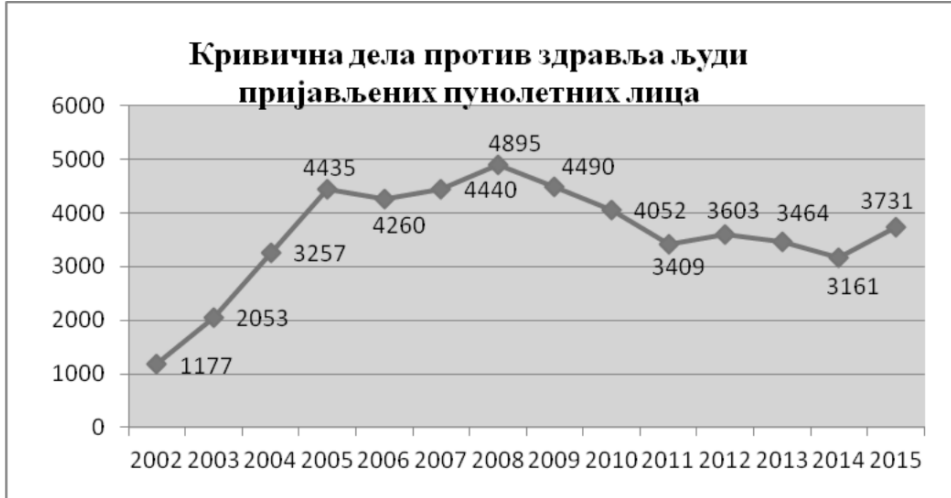
³⁹ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 128/2014.

2009–2013. и друга стратегија под истим називом за период 2014–2021. Општи циљ прве стратегије био је унапређење и очување здравља становништва смањењем коришћења дрога и штетних последица проузрокованих злоупотребом дрога, док су се посебни циљеви односили на координацију активности у борби против нарко криминалитета, смањење понуде дрога, смањење потражње дрога и развој интегрисане базе података. При истеку ове стратегије и њеног акционог плана, уз подршку UNODC-а и експерата ЕУ, спроведена је евалуација њене ефективности и ефикасности, као и оствареног утицаја и одрживости. Евалуација је показала одређен степен остварења дугорочне ефективности, јер је евидентиран битан напредак ка остварењу циљева утврђених Стратегијом. Конкретно, подстакнут је развој капацитета – основана је мултиресорна Комисија за ПКС као координационо тело Владе у 2011, унапређена је превенција и пружање услуга итд. Међутим, дугорочна ефикасност показала је одређене недостатке. Главни недостаци односили су се на лошу оперативну координацију свакодневних активности (расипање енергије и дуплирање активности), недостатак сарадње са локалном самоуправом, лоша обавештајна делатност – прикупљање, обрада и анализа података о дрогама, непостојање јасних смерница за спровођење планираних активности, непостојање ефикасног система раног упозоравања, рехабилитације и реинтеграције итд.⁴⁰ Борба против нарко криминала је специфично тежак и изазован задатак не само за полицију, већ и за све друге одговорне субјекте друштва. Разбијањем организованог криминалитета, у великој мери се смањује и нарко криминал, јер је он већ дуже времена попримио карактер организованог и транснационалног криминала. Стратегија полиције Р. Србије за борбу против нарко криминала усмерена је на смањивање понуде дрога, односно на смањење производње, трговине и дистрибуције дрога, затим на интегрисану и појачану контролу државне границе и заједничке акције граничних служби, као и на сарадњу са другим службама безбедности на националном и међународном нивоу. Такође, део стратегије усмерен је и на смањивање потражње за дрогама. Полиција Р. Србије редовно обавештава јавност о својим акцијама и резултатима у борби против нарко криминала, као и о другим резултатима преко свог сајта. Те резултате чине број заплена, врсте заплењене дроге и количина заплењене дроге. На тај начин може се пратити тренд резултата у борби против нарко криминала, по месецима и годинама. Међутим, да би се добила права слика квалитета рада полиције на овом пољу, мерен дугорочном ефективношћу и ефикасношћу, полиција мора да укупно разматрање узме још неколико важних фактора: 1) тренд кривичних дела нарко криминала у одређеном периоду, 2) тренд повећања или смањења броја зависника од дрога, 3) тренд повећања или смањења старосне доби оних лица која постају зависници од дрога, и 4) тренд повећања или смањења цене наркотичких средстава на домаћем тржишту

⁴⁰ Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији за период 2014–2021.

дрога.⁴¹ У графикаону 1 и 2 дати су статистички подаци о кривичним делима нарко криминала пријављених пунолетних лица и пријављених малолетника у Србији у периоду 2002–2015. године.

Графикон 1. Тренд кривичних дела против здравља људи пунолетних лица у периоду 2002–2015⁴²



Графикон 2 Тренд кривичних дела против здравља малолетника у периоду 2002–2015.



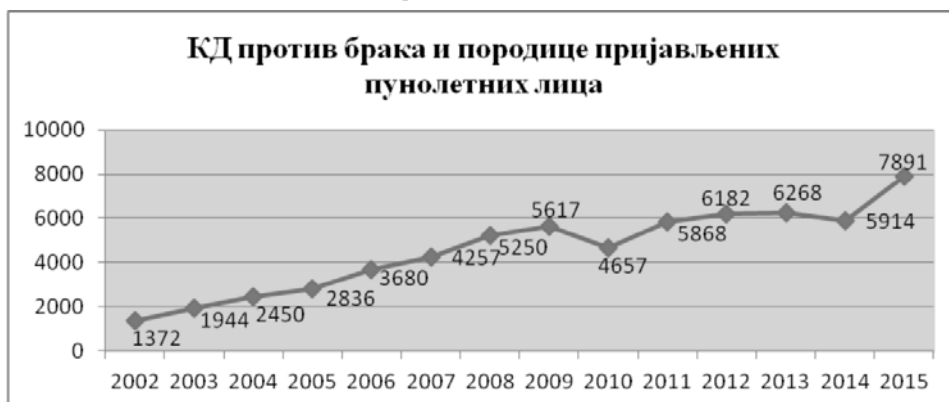
⁴¹ Здравко Скакавац, Милан Клисарић „Ефективност и ефикасност полиције Републике Србије у сузбијању нарко криминалитета“, *Европско законодавство*, 2016, бр. 56-57/16, стр. 316.

⁴² Извор за графикон 1 и 2: статистика Републичког завода за статистику Републике Србије.

Компаративним увидом у горње графиконе може се закључити да је тренд нарко криминала пунолетних лица знатно стабилнији него код малолетника, односно без великих осцилација, било у порасту (период 2002–2008) или паду (период 2008–2014). Ова разлика упућује на могући закључак да је нарко криминал пунолетних лица производ планских и организованих активности, док је код малолетника више ситуационог карактера. Такође, на графикону се види да је нарко криминал малолетника у сталном нелинеарном порасту у односу на референтну 2002. годину, да су 2011. и 2015. година максималног криминалитета и да такво стање у овој области јавне безбедности, с обзиром на узраст учинилаца, представља посебну друштвену бригу.

У области *Насилнички криминалитет*, поред малолетничког насилничког понашања које је евидентно у порасту и насиља на спортским приредбама, посебно забрињавајуће за друштво, по својим последицама, јесте кривично дело – Насиље у породици. У графикону бр. 3 даје се тренд групе кривичних дела против брака и породице за период 2002–2015, у оквиру којег процентуално доминира кривично дело Насиље у породици.

Графикон 3. Тренд кривичних дела против брака и породице за период 2002–2015.⁴³



Очигледно је да је група кривичних дела против брака и породице, у посматраном периоду у континуираном, скоро линеарном порасту, те да се од почетне/референтне 2002. године до крајње посматране 2015. године број КД шестоструко увећао. У групи КД против брака и породице, најзаступљеније је КД Насиље у породици. Тако на пример, у оквиру ове групе кривичних дела, у 2015. години било је 5.040 кривичних дела Насиље у породици или 63,8%. У

⁴³ Извор: статистика РЗСК Републике Србије.

последњих десет година у КД Насиље у породици убијено је 327 жена (супруга, мајки, кћери итд).⁴⁴ У циљу ефектнијег супротстављања друштва овом кривичном делу, донет је *Закон о спречавању насиља у породици*.⁴⁵ Овим законом се уводе нове категорије, као што су: непосредна опасност од насиља у породици, процена ризика, хитне мере, обавеза пријављивања кривичног дела, сарадња и координација у спречавању насиља у породици. Хитне мере по овом закону су (чл. 17): мера привременог удаљења учиниоца из стана и мера привремене забране учиниоцу да контактира жртву насиља. Надлежни органи и установе за поступање у случајевима насиља у породици су: полиција, јавно тужилаштво, судови и центар за социјални рад. Поред надлежних државних органа и центара за социјални рад, у спречавању насиља у породици, преко давања помоћи и обавештавања о насиљу, као и пружању подршке жртвама насиља учествују и друге установе надлежне за примену овог закона, као и тела за родну равноправност на нивоу локалних самоуправа (чл. 7). Поред наведеног, за праћење примене Закона, Влада Р Србије образује Савет за сузбијање насиља у породици, који поред чланова редовног састава може укључивати још и представнике научних и других стручних институција (чл. 35). Закон о спречавању насиља у породици почиње да се примењује од 1. јуна 2017. године. Пошто ниједан закон не делује сам посеби, већ контингентно са другим чиниоцима, остаје да се види у будућности колику промену ће Закон о спречавању насиља у породици донети у спречавању овог заиста тешког и веома опасног кривичног дела по српско друштво.

У области *Безбедност јавног саобраћаја* 2009. године донет је *Закон о безбедности саобраћаја на путевима*,⁴⁶ којим је предвиђена знатно оштрија казнена политика (уписивање казних поена у возачке дозволе, кажњавање учесника саобраћаја на основу снимака видео камерама, високе новчане и затворске казне итд), тако да је његовом стриктном и интензивном контролом, као и применом стратегије нулте толеранције (ен. *zero tolerance*) од стране полиције с почетка 2010. у тој години дошло до знатног пада укупног броја кривичних дела.⁴⁷ У графикону бр. 4 дају се статистички подаци о тренду кривичних дела против безбедности јавног саобраћаја.

⁴⁴ Интернет: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/sve-vice-nasilja-nad-zenama_u_srbiji, 05.09.2016.

⁴⁵ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 94/2016.

⁴⁶ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 - УС, 55/14.

⁴⁷ Милан Клисарић, Здравко Скакавац, „Актуелни трендови стања криминалитета пунолетних лица у Републици Србији”, *Европско законодавство*, 2015, бр. 54/15, стр. 318.

Графикон 4. Тренд кривичних дела против безбедности јавног саобраћаја⁴⁸



Увидом у горњу табелу види се да, у посматраном периоду од 14 година, година минималног криминалитета у области безбедности јавног саобраћаја је 2010. Од те године тренд криминалитета ове врсте кривичних дела наставља континуирано да расте приближавајући се нумеричкој вредности године максималног криминалитета из 2008. године. Од 2010. године полиција није могла дуго да одржава стратегију интензивне контроле саобраћаја и нулте толеранције, па се може закључити да законска регулатива са знатно строжијом казненом политиком од претходне сама по себи не делује, већ је потребна стратегија контингентног приступа, коју чини: строг закон, полицијска пракса стриктне контроле и нулте толеранције, као и акције усмерене на организацију и управљање безбедношћу саобраћаја, безбедније путеве и проток саобраћаја, безбеднија возила и безбедније учеснике у саобраћају. Најтеже последице угрожавања безбедности јавног саобраћаја у Републици Србији су саобраћајне незгоде са погинулим лицима. Према подацима из *Стратегије безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године* у последњих десет година у Републици Србији, у саобраћајним незгодама просечно годишње погине 800 људи, док више од 19.000 људи годишње буде телесно повређено.⁴⁹ Саобраћајна полиција је ипак поштреном стратегијом контроле саобраћаја након ступања новог закона о безбедности саобраћаја успела да број погинулих у саобраћају смањи са 1.200 из ранијих периода на 800 просечно годишње. Директни и индиректни трошкови саобраћајних незгода у Републици Србији, по проценама стручњака, достижу суму од најмање 470.000 евра по глави смртно страдалог у саобраћају. Висока стопа смртности и трошкови настали као последице саобраћајних

⁴⁸ Извор: статистика РЗСК Републике Србије

⁴⁹ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 64/2015.

незгода у Републике Србији су основни разлог што се ова област јавне безбедности сврстава у ред стратешких приоритета полиције.

У области *Рад полиције у заједници* полиција Републике Србије започела је са стратешким активностима имплементацијом пилот пројекта *Полиција у локалној заједници 2002.* године у пилот полицијским станицама: Звездара (Београд), Нови Бечеј, Крагујевац и Врњачка Бања, а затим, као резултат добрих почетних искустава са пилот пројектом, и са централним пројектом *Полиција у заједници на националном нивоу*.⁵⁰ Основни циљ тих пројеката и увођења релативно нове филозофије, концепта и стратегије рада полиције у локалној заједници био је враћање поверења јавности/грађана у полицију, које се прилично изгубило 90-их година прошлог века, када је секторски и патролни рад полиције био потиснут ратним приликама у земљи и окружењу, као и политичким немирима на националном нивоу, а представљао је добар национални модел рада полиције у заједници. Други важан циљ овог концепта јесте смањење криминалног окружења на локалном простору партнерским односом полиције и заједнице. Поред наведених пројеката, полиција и други субјекти Србије су предузимали и друге активности на приближавању заједници и коришћењу њених капацитета и потенцијала за заједнички рад, као што су: пројекат „Школски полицајац”, проблемски оријентисан рад полиције, оснивање саветодавних тела на нивоу локалне самоуправе, едукација ученика и других категорија грађана о безбедносним појавама у друштву, заштита безбедности ученика у јавном саобраћају итд. Влада Републике Србије 2013. године усвојила је документ *Стратегија полиције у заједници*, а 2015. и *Акциони план за имплементацију Стратегије полиције у заједници*, којима се промовише тај концепт и настоји оживотворити у пракси полиције Србије. Критика која се може упутити за овај период настојања увођења и развијања концепта Рад полиције у заједници јесте очигледна спорост у раду и стварању конкретних резултата – требало је да прође око 12 година да се од првог пилот пројекта у овој области напише документ Стратегије и Акционог плана. Следећа је критика на рачун квалитета самог документа Стратегије. Наиме, Стратегија полиције у заједници је урађена много више на теоријском и концептуалном-пропедевтичком нивоу, него што је урађена као једна озбиљна аналитичка студија постојећег стања и идентификованих потреба. Ова стратегија готово да нема спроведену стратешку анализу – не постоје подаци о ефикасности спроведених пројеката у овој области и свих других активности, а такође нема ни осврта на ставове грађана о перцепцији безбедности и квалитету рада полиције, који се добијају на годишњем нивоу путем анкетања од стране независних агенција за испитивање ставова јавног мњења, као што су CESID, IPSOS Strategic Marketing

⁵⁰ Приручник за рад полиције у заједници, Мисија ОЕБС-а у Србији и МУП Републике Србије, 2017, стр. 18.

и TNS Medium Galup. Због тога, документ Стратегија полиције у заједници има општи карактер, нема стратешки фокус и не одражава у потребној мери оријентацију полиције Р. Србије да буде сервис грађана. Најновије, Мисија ОЕБСА у Србији и МУП Републике Србије су јуна 2017. године публиковали два приручника: Приручник за рад полиције у заједници и Приручник за деловање Савета за безбедност, који представљају едукативно-инструктивне документе. Услед непостојања извештаја о евалуацији свих спроведених активности на имплементацији концепта Рад полиције у заједници у Републици Србији, који би били доступни јавности и неповезивања са ставовима јавности/грађана о перцепцији стања безбедности и квалитета рада полиције, могао би се извести прилично вероватан закључак да, упркос формалним, планским стратешким активностима полиције Србије и њених партнера, није постигнуто значајно видљивих резултата у пракси, који би се огледали у повећању поверења јавности у полицију и смањењу криминалног окружења на локалном нивоу. Штавише, неке чињенице последњих година показују да се полиција уопште не приближава грађанима. Тако на пример, TNS Medium Galup је истраживањем 2013. утврдила да је поверење грађана у полицију Србије 2013. године за 11% пало у односу на 2011.⁵¹

У области Полицијско-обавештајни модел ПОМ (*Intelligence Led Policing ILP*) последњих година у полицији Р Србије чине се евидентни напори да се успостави један модел управљања оперативно-полицијским пословима, који би био заснован на савременим концептима и стандардима, као што је то већ учињено у многим земљама ЕУ. Успостављање савременог ПОМ-а представља прву препоруку Европске комисије у Акционом плану о придруживању Републике Србије Европској унији, у оквиру поглавља 24 – Слобода, правда, безбедност; потпоглавље: Борба против организованог криминала. Због тога, ПОМ је сврстан у редове стратешких приоритета МУП-а Р Србије или прецизније ПОМ је први подприоритет, првог приоритета: Борба против организованог криминала и корупције.⁵² Озбиљна идеја да се постојећи криминалистичко-обавештајни послови у полицији Србије уреде организационо, процесно и методолошки на нивоу минимума стандарда као у земаљама ЕУ (Велика Британија, Шведска, Холандија и друге) јавила се 2005. године. Од тог времена полиција Србије заједно са полицијом Краљевине Шведске, као партнером, настоји да кроз развојне пројекте, успостави свој ПОМ, заснован на општеусвојеним стандардима и критеријумима квалитета у

⁵¹ Предраг Петровић, Саша Ђорђевић, Катарина Ђокић, Владимир Ерцег, „Процена интегритета у Сектору безбедности Србије”, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2014. стр.18.

⁵² Интернет: [//www.mup.gov.rs/wps/portal/baner-sadržaj/prioriteti%20ministarstva](http://www.mup.gov.rs/wps/portal/baner-sadržaj/prioriteti%20ministarstva), од 15.05. 2016.

овој области и на истраживањима сопствених потреба и специфичности.⁵³ Према процес успостављања ПОМ-а тече веома споро, исти је ипак показао конкретне резултате. Најпре, у Закону о полицији, чл. 34 ПОМ је дефинисан као начин управљања полицијским пословима, заснован на криминалистичко-обавештајним информацијама (КОИ) и тиме постао законска категорија. У истом члану Закона под појмом КОИ (ен. intelligence) подразумева се скуп прикупљених, процењених, обрађених и анализираних података, који представља основ за доношење одлука у обављању полицијских послова. Надаље, ПОМ се може према теорији система посматрати и као професионални систем који има своју сврху постојања, процесни приступ и организациону структуру. Теорије менаџмента на којима се заснива модеран ПОМ и које га подржавају су стратешки и менаџмент квалитета. Обе теорије, веома блиске и повезане, обезбеђују дугорочну ефективност и ефикасност модела, његово стално процењивање и усавршавање.⁵⁴ Полицијски експерти Србије су маја 2013. године спровели компаративну или GAP анализу, чији су предмет анализе били референтни модел Intelligence Led Policing полиције Шведске и постојећи модел криминалистичко-обавештајних послова у полицији Србије. GAP анализа, која је спроведена за потребе ПОМ-а, представља прву озбиљнију примену ове аналитичке методе у пракси стратешког планирања полиције Србије.⁵⁵ GAP анализа је показала велики недостатак у постојећем српском моделу (око 75%) у односу на референтни шведски модел ILP. GAP анализа и друга истраживања су послужила као информацијски основ за израду стратешког документа МУП-а под називом „Полицијско-обавештајни модел – Приручник“ у којем је у речи и слици описан и објашњен ПОМ за потребе полиције Србије. У овом приручнику, поред осталих информација, истакнуте су предности ПОМ-а у односу на традиционални модел управљања полицијским пословима, као што су: ПОМ пружа далеко веће могућности за објективну анализу и процену криминалног окружења, превентивно деловање, доследност и недискриминативност, координацију и сарадњу свих

⁵³ Три пројекта: „Јачање капацитета МУП-а Републике Србије за успостављање криминалистичко-обавештајног система, за период 2005–2009“, „Развој капацитета МУП-а Републике Србије за успостављање модела Intelligence Led Policing, за период 2011–2015“ и „Развој капацитета за успостављање модела Intelligence Led Policing, за период 2016–2018“.

⁵⁴ Милан Клисарић, Милорад Бејатовић, „Дефинисање полицијско-обавештајног модела Републике Србије према стандардима земаља Еврпске уније“, зборник радова XIII научног скупа *Правнички дани проф. др Славко Царић*, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад, 2016, стр. 136.

⁵⁵ GAP анализу су спровели др Милан Клисарић и менаџер пројекта ПОМ Ненад Костадиновић.

надлежних јединица полиције, сарадњу и партнерство са другим државним субјектима на националном и међународном нивоу, рационалније коришћење људских и материјалних ресурса итд.⁵⁶ Такође, у циљу ефективнијег и ефикаснијег успостављања ПОМ-а МУП Р Србије је средином 2016. развио пилот пројекат у четири полицијске управе: Нови Сад, Краљево, Ваљево и Лесковац. У наведеним пилот полицијским управама (ППУ) јуна 2017. завршена је евалуација развоја ПОМ-а за период септембар 2016. – мај 2017, која је показала доста позитивних резултата, али и одређених недостатака.⁵⁷ Септембра 2017. године усвојен је документ под називом Стратешка процена јавне безбедности МУП-а Р Србије, који представља веома озбиљну и значајну студију свих области јавне безбедности, која ће у наредном периоду снажно подржати стратешки развој ПОМ-а, као и стратешко планирање и јавну безбедност у целисти.

На крају овог одељка важно је осврнути се на општи тренд криминалитета у Републици Србији за посматрани период 2002–2015. У табели бр. 1 дати су подаци о укупном криминалитету пријављених пунолетних лица на годишњем нивоу за период 2002–2015.

Табела 1. Криминалитет пријављених пунолетних лица за период 2002–2015.⁵⁸

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
104061	95733	88453	100536	105701	98702	101723	100026	74279	88207	92879	91411	92600	108759

Увидом у горњу табелу није могуће установити било какав тренд у динамици/кретању криминалитета у Републици Србији за посматрани период. Године минималног криминалитета су 2004. и 2011, а године максималног криминалитета су 2015. (највећа вредност) и 2005. и 2006.

Табела 2. Криминалитет пријављених малолетника за период 2002–2015.

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2'14	2015
3.251	2.415	3.120	2.945	3.041	3.434	4.085	3.497	3.747	4.323	3.913	3.844	3.110	3.747

⁵⁶ Ненад Костадиновић, Милан Клисарић *Полицијско-обавештајни модел*, приручник, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд, 2016. стр. 5.

⁵⁷ Коаутор овог рада др Милан Клисарић је у својству ангажованог локалног експерта/консултанта за потребе пилот пројекта ПОМ сачинио План евалуације ПОМ-а у ППУ, са свим потребним инструментима и документ Извештај о спроведеној евалуацији развоја ПОМ-а у ППУ.

⁵⁸ Извор: статистика РЗСК Републике Србије.

У посматраном четрнаестогодишњем периоду, у просеку годишње је пријављено 3.434 малолетника, што је истоветно као у 2007. години. Највећи број пријављених лица регистрован је 2011. године са 4.323, а најмањи 2003. са 2.415, чији распон варијације износи око 1.900 лица. Стопа криминалитета пријављених малолетника за максималну 2011. годину је 1.075 (количник између укупног броја пријављених лица – 4.323 и броја лица старости од 14 до 18 година – 401.994 помножен са 100.000), што је значајно мање од стопе криминалитета пунолетних пријављених лица (1.531). Општи тренд криминалитет пунолетних лица и малолетника приказан је упоредно у графикаону бр. 5.

Графикон 5. Упоредни приказ криминалитета пунолетних лица и малолетника 2002–2015.



На основу увида у горњи графикон може се закључити да у посматраном четрнаестогодишњем периоду нема значајнијих осцилација у броју извршених кривичних дела ни код пунолетних лица нити код малолетника, с тим да је код малолетника евидентан благи пораст од референтне 2002. до 2011. године, а затим следи пад до 2015. у приближној вредности са почетном годином. Дакле, упркос значајном стратешком развоју јавне безбедности у области друштвених односа, систему и функцијама, стање криминалитета у посматраном периоду и код пунолетних лица и код малолетника нема тренд ни значајног нити безначајног пада, што је логично за очекивати. Осим тога, неке врсте кривичних дела у посматраном периоду имају тренд раста, као што је претходно у раду разматрано. На основу наведеног, стиче се утисак да криминалитет, као најважнија област јавне безбедности, има неку „своју филозофију настајања и развоја“ и да шта год ми планирали и спроводили он делује по тој „својој филозофији“. Или, можда су у праву неки савремени теоретичари и практичари стратешког менаџмента када кажу да савремене организације и корпорације у турбулентном окружењу морају да „трче да би остале у месту“.

5) ИЗВОРИ

- Аврамовић, Ненад, Марковић, Милош, *Хармонизација права полиције Републике Србије са европским стандардима у области људских права*, Годишњак, Факултет правних наука, Бања Лука.
- Bryson, M. John, (2004), *Strategic palnning for public and nonprofit organizations*, the 3rd edition, Jossey-Boss, San Francisco.
- Бошковић, Мило, Скакавац, Здравко, (2012), *Организовани криминалитет – карактеристике и појавни облици*, Факултет за правне и пословне студије “Др. Лазар Вркатић”, Нови Сад.
- Dauns, Mark, (2004), *Реформа полиције у Србији – ка стварању савремене и одговорне полицијске службе*, Одељење за спровођење закона Мисије ОЕБС-а у Србији и Црној Гори, Београд.
- Dess, Gregory, Lumpkin, Tom, Eisne, Alen, (2007), *Strategijski menadžment*, treće izdanje, Data status, Beograd.
- Gerry, Johnson, Kevan, Scholes, Richard, Whittington, (2008), *Exploring Corporate Strategy*, eighth edition, FT Prentice Hall, London.
- Вукадиновић, Радован, (2017), *Сувремени изазови сигурности и америчко-руски односи*, монографија: Савремени изазови међународне безбедности, Центар за међународне студије у Загребу и Факултет за правне и пословне студије “Др Лазар Вркатић”, Нови Сад – Загреб.
- Закон о Агенцији за борбу против корупције, Службени гласник Р. Србије, бр. 97/2008 и 53/2010.
- Ивановић, Миодраг, Клисарић, Милан, (2009), *Стратешко планирање у јавном сектору – кључ развоја и реформи*, часопис Министарства унутрашњих послова Републике Србије „Безбедност“ бр. 3, Београд.
- Интернет: <http://bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/10/Borba-protiv-organizovanog-kriminala-u-srbiji-zakonodavstvo-i-praksa-2008.pdf>, 27.06.2017.
- Интернет: <http://www.mup.gov.rs/Nacionalna-Strategija-za-borbu-protiv-korupcije-2013-2018-godine.pdf>.
- Интернет: <http://www.mup.gov.rs/Strategija+razvoja+MUP-a+2011-2016.pdf>.
- Интернет: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/sve-vise-nasilja-nad-zenama_u_srbiji, 05.09.2016.
- Интернет: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678, 26.05.2017.
- Интернет: <http://www.stopdrogama/org>, 17.06.2010.

- Интернет: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/59-srpski/naslovna/7365-indeks-percepcije-korupcije-transparency-international-za-2014-godinu-i-prioriteti-za-srbiju>21.04.2017.
- Интернет: www.mup.gov.rs/SOKTA_procena_pretnji.pdf.
- Интернет: www.mup.gov.rs/wps/portal/baner-sadrzaj/prioriteti%20ministarstva, од 15.05.2016.
- Клисарић, Милан, (2012), *Прескриптивна група модела стратешког планирања у јавном сектору*, часопис Министарства унутрашњих послова Републике Србије „Безбедност“ бр. 3, Београд.
- Клисарић, Милан, (2016), *Менаџмент квалитета функције супротстављања криминалитету*, Факултет за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатић“, Нови Сад.
- Клисарић, Милан, Бејатовић, Милорад, (2016), *Дефинисање полицијско-обавештајног модела Републике Србије према стандардима земаља Европске уније*, зборник радова XIII научног скупа „Правнички дани проф. др Славко Царић“, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад, стр. 136.
- Клисарић, Милан, Скакавац, Здравко, (2015), *Актуелни трендови стања криминалитета пунолетних лица у Републици Србији*, часопис Европско законодавство бр. 54/15, Институт за међународну политику и привреду, Београд.
- Клисарић, Милан, Скакавац, Здравко, (2016), *Обука и професионални развој полицијских менаџера*, часопис Европско законодавство, бр. 58/16, Институт за међународну политику и привреду, Београд.
- Костадиновић, Ненад, Клисарић, Милан, (2016), *Полицијско-обавештајни модел*, приручник, ISBN, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд.
- Милетић, Слободан, Талијан, Момчило, (2011), *Јавна безбедност – послови и начин рада, организација и руковођење*, Висока школа „Правне и пословне академске студије др Лазар Вркатић“, Нови Сад.
- Митровић, Милован, (2007), *Друштвени сукоби и криминалитет у Србији*, монографија: Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања, први део, Правни факултет у Београду, Београд.
- Национална стратегија за борбу против корупције из 2005, Службени гласник Р. Србије, бр.109/05.
- Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године.
- Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма, Службени гласник Р. Србије, бр.89/08.

Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији.

Националну стратегију за борбу против организованог криминала 2009.

Петровић, Предраг, Ђорђевић, Саша, Ђокић, Катарина, Ерцег, Владимир, (2014), *Процена интегритета у Сектору безбедности Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд.

Приручник за рад полиције у заједници, Мисија ОЕБС-а у Србији и МУП Р Србије, 2017.

Процена претњи од тешког и организованог криминала (СОКТА).

Саопштења и билтени Републичког завода за статистику Р Србије: *за пунолетна лица*: Саопштење СК 12, „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Р Србији, 2012, 2013, 2014, 2015“; *за малолетна лица*: Билтен бр. 559 Малолетни учиниоци кривичних дела у Р Србији 2011. – пријаве, оптужења и осуде, саопштење СК11: „Малолетни учиниоци кривичних дела у Р Србији 2012, 2013, 2014, 2015“.

Скакавац, Здравко, Клисарић, Милан, (2016), *Ефективност и ефикасност полиције Републике Србије у сузбијању нарко криминалитета*, часопис Европско законодавство бр. 56-57/16, Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Стратегија борбе против трговине људима.

Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији за период 2009–2013. .

Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2009.

Стратегија о спречавању злоупотребе дрога за период 2014–2021. године, Службени гласник Р. Србије, бр. 1/2015.

Стратегија полиције у заједници.

Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011–2016.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Службени гласник РС, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12, стр. 1-10.

Стратегије безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године, Службени гласник Р. Србије, бр. 64/2015.

Стратегију супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009–2014. године.

Закон о безбедности саобраћаја на путевима, Сл. гласник РС бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – УС, 55/14.

Закон о заштити узбуњивача, Службени гласник Р Србије, бр. 128/2014.

Закон о одузимању имовине проистекле из извршења кривичног дела, Службени гласник Р Србије, бр. 97/2008.

Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, Службени гласник Р Србије, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04.

Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, Службени гласник Р Србије, бр. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004, 45/2005, 72/2011, 101/2011 и 32/2013.

Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, Службени гласник Р Србије, бр. 94/2016.

Закон о полицији, Службени гласник Р Србије, бр. 6/2016, од 28.01.2016.

Закон о спречавању насиља у породици, Службени гласник Р Србије, бр. 94/2016.

Законик о кривичном поступку, Службени гласник Р Србије, бр. 46, од 2. јуна 2006.

Законик о кривичном поступку, Службени гласник Р Србије, бр. 72/2011 од 28.09.2011.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Стратешки развој јавне безбедности у Републици Србији у 21. веку, снажно подстакнут и потпомогнут институционалним и финансијским капацитетима Европске уније, је од огромног значаја за свеукупно реформисање државе Србије, развој и владавину права и демократије, испуњавање кључних критеријума за придруживање Србије ЕУ, достизање стандарда у овој области попут развијених земља ЕУ и остваривање плодотворне сарадње са њима, као и за остваривање битних услова и предуслова за стабилан, миран, просперитетан и квалитетан живот грађана Србије и свих оних који бораве или транзитирају кроз нашу земљу. На основу изнетих чињеница и података у раду може се извести генералан закључак да је јавна безбедност у Републици Србији, у свим аспектима у протеклих петнаест година овог века, доживела снажан стратешки развој, а посебно у аспекту регулисања друштвеног односа бројним савременим законима и подзаконским актима, потписивањем бројних међународних конвенција и споразума, као и организационим изграђивањем и редизајнирањем Министарства унутрашњих послова и других органа државне управе који доприносе развоју јавне безбедности. Такође, јавна безбедност је изграђивана и у функционалном аспекту, увођењем нових послова и технологија њиховог обављања, као и предузимањем бројних оперативних акција на смањивању криминалног окружења, односно претњи и ризика у овој области. Поред наведеног, може се закључити да су у протеклом периоду, у великој мери створени правни, стратешки и организациони услови

за стратешко преусмерење полиције јавне безбедности из једне традиционалне полицијске организације у савремену јавну службу која треба да буде много више сервис грађана, а много мање инструмент политике. Поједини модели рада и управљања полиције, као што су концепт Рад полиције у заједници и Полицијско-обавештајни модел, међутим, тек треба да се развију у пракси и да покажу дугорочне ефекте, мерене инкременталним смањивањем стопе криминалитета и повећавањем ефикасности рада полиције. Дугорочну ефективност и ефикасност полиције у области јавне безбедности није могуће остварити у жељеној мери уколико се не развије превентивна стратегија у пракси у свим областима и тиме смањи поље репресивног деловања. Одговорност за превентивно деловање мораће да преузму сви субјекти друштва, почев од самих грађана, органа локалне самоуправе до највиших органа државне власти. Полиција Републике Србије је у протеклом периоду развила капацитете за стратешко планирање, тако што је формирано посебно одељење за стратешко планирање у седишту МУП-а, као и организовањем великог броја курсева и семинара из области стратешког менаџмента, као и студијских посета развијеним полицијским системима ЕУ. У посматраном периоду евидентна је тенденција побољшања квалитета процеса и производа стратешког планирања. Међутим, постоји могућност и потреба да се квалитет процеса стратешког планирања и производа у будућем времену подиже на још више нивое. Ради тежње ка подизању нивоа квалитета и ка изврности стратешких докумената, неопходно је претходно дефинисати и сложити се око критеријума за процену квалитета докумената и на њима засновати процес и производ. Следеће, може се основано закључити да је квалитет процеса стратешког планирања и производа (плана, стратегије) далеко изнад процеса имплементације стратешког документа. Због тога су често процеси стратешког развоја спори, неефективни и неефикасни; остваривање дугорочних ефеката често изостаје или се остваре након дужег временског периода. Ради ефективног и ефикасног спровођења стратешких иницијатива, неопходно је да се праћење и евалуација/контрола, као неопходна фаза стратешког менаџмента, систематски и доследно примењује у свим случајевима донетих стратегија и акционих планова у јавној безбедности. Узимајући у обзир основне карактеристике јавног сектора (бројност органа и организација, специфична мисија, прецизна и строга легислатива, начин буџетирања, бројни стејкхолдери, сложена организациона структура и висока хијерархија), прескриптивна група модела стратешког планирања представља типичну групу погодну за примену и развој модела стратешког планирања у јавном сектору.⁵⁹ Министарство унутрашњих послова, као орган државне управе, није изузето од тог правила.

⁵⁹ Милан Клисарић, „Прескриптивна група модела стратешког планирања у јавном сектору”, *op. cit.*, стр. 237.

Прескриптивне стратегије, односно планиране и пројектоване стратегије у полицији „Одозго на доле“ су доминантан приступ стратешког планирања. Такав приступ стратешког планирања у полицији обезбеђује квалитет и сигурност у процесима и производима, само под условом да су потребе и моменат стратешког планирања добро процењени и да постоји подршка и контрола са врха. Недостатак тог приступа јесте то што велика већина полицијских руководилаца ништа не предузима пре формалног усвајања стратегије и акционог плана и издавања конкретних директива. Међутим, у пракси полиције Републике Србије постоје и позитивни примери стратешких иницијатива појединих руководилаца полиције у решавању проблема јавне безбедности и изван формално усвојених стратегија. Тако на пример, начелник полицијске управе у Панчеву је у протеклим годинама самоиницијативно развио три пројекта за имплементацију концепта Полиција у заједници и пре него што су документи Стратегија полиције у заједници и Акциони план били усвојени, а то су: *Саветовање грађана у заједници о начинима заштите своје имовине у време одсутности од куће; Учење језика националних мањина у мултиетничким срединама где полицајци служебују и Увођење скутера као савременог средства за ефикасније обављање патролне делатности.*⁶⁰ Наведена иницијатива представља еклатантан пример како се стратегије рада полиције могу стварати и приступом „Одоздо на горе“ – инкременталним путем. Проблем у вези са стратегијама од базе према врху јесте што једна традиционална, наглашено бирократска полицијска организација, која негује климу поступања по депешама и строгим директивама, није у стању да препозна нити да промовише такав приступ/модел стратешког планирања.⁶¹ На крају, остваривање визије јавне безбедности у Републици Србији: *Полицајци су грађани у униформи, а грађани су полицајци у цивилном оделу*, остаће само сан, а не и остварива визија, уколико се концепт: „Полиција је сервис грађана“ не схвати у потпуности и у контексту менаџмента квалитета. То практично значи да се у стратешким документима у јавној безбедности, а посебно у њиховој имплементацији, морају видљиво уважавати ставови грађана/јавности о перцепцији проблема јавне безбедности, присутности страха од криминала и задовољству радом и понашањем полиције у различитим аспектима полицијске професије. Подизање нивоа задовољства грађана радом полиције и тежња ка изврсној треба да буду стварна оријентације полиције у будућем периоду у области јавне безбедности у Републици Србији.

⁶⁰ Подаци су добијени приликом спровођења анализе потреба за обуком у области полицијског менаџмента у оквиру пројекта: „*SW 23 Supporting the strategic management and EU integration capacity development of the Serbian Ministry of Interior*“. Интервју са полицијским руководиоцима, у својству експерта за стратешко планирање, изабран од IMG, водио је аутор рада Милан Клисарић, априла 2016.

⁶¹ Милан Клисарић, Здравко Скакавац, „Обука и професионални развој полицијских менаџера“, *Европско законодавство*, 2016, бр. 58/16, стр. 200.

УДК: 351.74/.76(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 345–353

Изворни научни рад

РЕГУЛИСАЊЕ СЕКТОРА ПРИВАТНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Доц. др Далибор КЕКИЋ

Проф. др Дане СУБОШИЋ

Милош МИЛЕНКОВИЋ¹

Abstract: This manuscript focuses on the inconsistency of harmonization in the field of the private security sector and security companies. Security companies are businesses that provide security services in the market. Until a few years ago, the services provided by these companies were considered as part of regular public affairs. Today, many of the businesses in the area of security are fully open to private security companies and regulated at the national level. However, in terms of the EU, the private security sector cannot fully grow without synchronizing areas that would facilitate cross-border competition in the European market. Possible intervention by the European legislators to consider the issue of liability of private security companies on issues of human rights, which has not been discussed at the national or transnational basis. The article will explore some of the possible options for the future in better regulation of the European private security sector. The EU institutions are generally not willing to intervene at European level in setting minimum standards for the regulation of private security. Accordingly, changes in the field of the EU relating to security, legislation and private security industry means that the current thinking and attitude may be a new understanding, which could be radicalized thinking and consideration.

Key words: private security, security companies, EU.

¹ Криминалистичко-полицијска академија, Београд; Сектор за ванредне ситуације, МУП Републике Србије. Рад је резултат истраживања на пројекту: „Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015–2019. година. Е-маил: daliborkekic@yahoo.com

1) СВРХА

Европски сектор приватног обезбеђења израстао је из броја малих предузећа, на крају Другог светског рата, у вишемилијардијску евро индустрију са хиљадама фирми и милионима обезбеђења. Конфедерација европских служби безбедности (Confederation of European Security Services – CoESS) представља значајан део европске популе сектора безбедности (али не сви). Сматра се да број чланова обухвата више од 60.000 компанија за обезбеђење, преко 2,2 милиона запослених са прометом од преко 34,2 милијарде евра, од којих је 19 држава чланица ЕУ од укупно 24 земље у Европи.² Статистика о величини сектора приватне безбедности у ЕУ представља велики изазов, јер је изузетно променљива, док квалитет и методологија значајно варирају од земље до земље, а посебно су видљиве разлике у дефинисању самог сектора у ценама рада, као и знатном броју привремено запослених у овом сектору. У ЕУ броји око 40.000 приватних безбедносних компанија, које запошљавају више од 1,5 милиона људи и пружају услуге које се крећу од логистичке подршке, кроз управљање затворима или пружање заштите, до тога да се боре против подршке војсци и да снабдевају војну технологију (2013. године). Они се такође користе да чувају делегације ЕУ у трећим земљама и обезбеде безбедност просторија мисијама и операцијама ЕУ. Приватне безбедносне компаније земаља чланица ЕУ служе да компензују оружане снаге или да се избегну ограничења о употреби војних трупа, а оптужени су за кршење људских права, па чак и изазивање жртава. Ово је указало на празнине у одговорности и има негативне импликације на циљеве спољне политике ЕУ. Рад на регулисању приватних безбедносних компанија је у току у многим међународним форумима, укључујући Форум из Монреа, документ, који дефинише како међународно право треба да регулише приватне безбедносне компаније, и Међународни кодекс понашања за приватне службе обезбеђења, који поставља стандарде ЕУ. Нема јединствених правила о приватним безбедносним компанијама, док пракса држава-чланица о њиховој употреби варира. Недостатак јединствених казни значи да је мало могућности у спречавању злоупотреба, која може имати велики утицај на то како приватне безбедносне компаније раде у мултилатералним интервенцијама и конфликтним регионима. У Европској унији, питање регулисања правних лица за приватно обезбеђење препуштено је иницијативи националног законодавства. У Директиви 2006/123/ЕЗ искључена је област правних лица за приватно обезбеђење из свог делокруга, а Унија је на тај начин јасно ставила до знања своју позицију у погледу слободних и отворених националних тржишта за ове услуге.³ Први корак у настојању да се расправља о

² Button, M. & Stiernstedt, P. (2017), The evolution of security industry regulation in the European Union, *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Routledge, 41(4), pp. 245-257.

³ Art. 2 (k), Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market [2006] OJ L 376.

важности посебног режима за правна лица за приватно обезбеђење у ЕУ, треба да се усредсреди ка дефинисању појма ових предузећа. Такав покушај одмах резултира тешкоћама због непостојања усаглашености за рад правних лица за приватно обезбеђење.⁴ Неусклађивање законодавства у оквиру области приватног обезбеђења на европском нивоу представља велики проблем. Европске синдикалне службе и Конфедерација европских служби безбедности промовишу минималне захтеве на европском нивоу, а односи се на потписивање неколико заједничких ставова о аспектима као што су лиценцирање и стручно усавршавање службеника обезбеђења. Кодекс понашања за припаднике приватног сектора безбедности је потписан, с циљем подизања стандарда и гарантује висок ниво професионалне етике у овом сектору у Европској унији. Ипак, у постојећим националним прописима, разликује се, од земље до земље, регулисање сектора приватне безбедности, чиме се одражавају различите средине. Међутим, треба нагласити да недостатак стандардизованог европског законодавства о сектору приватне безбедности не мора да означава вакуум релевантних прописа на европском нивоу. Европска судска пракса даје неколико примера којим је Комисија Европских заједница увела у питање регулисање правних лица за приватно обезбеђење у појединим земљама на основу принципа слободе оснивања, слободе пружања услуга и слободног кретања људи. У 2003. години Европском суду правде утврђено је да шпански закон о приватном обезбеђењу није у складу са принципима слободе оснивања и слободног кретања услуга, као што је наведено у члановима 43 и 49 Уговора. Примера ради, ограничења која су у Холандији постављена за правна лица за приватно обезбеђење која су желела да пружају услуге на њеној територији сматрана су као неоправдана од стране Комисије, а то је утврђено тако што су ова ограничења поређена са појединим актима ЕУ, и на тај начин је утврђено да су прекршене одредбе Директива 89/48/ЕЕС и 92/51/ЕЕС у смислу општег система признавања професионалних квалификација. Због тога, у овим пресудама, Европски суд правде утврдио је своју надлежност над питањима која се односе на област приватне безбедности, јер се сматра економским сектором ЕУ и стога потпада под регулације унутрашњег тржишта. Премда је белодано да законодавство ЕУ још увек није усклађено, ипак постоје послови правних лица за приватно обезбеђење, која су призната на нивоу ЕУ. Примера ради, правна лица за приватно обезбеђење, која се баве питањима безбедности аеродрома, обухваћена су актима ЕУ о успостављању заједничких правила у области безбедности цивилног ваздухопловства, који стога садржи нека правила која директно утичу на безбедност особља. Тим прописима је утврђено да ће сви запослени у том подручју приватне безбедности бити подрвргнути безбедносним проверама уназад минимум пет година, уз обавезу да имају редовну обуку у погледу безбедности ваздухопловства.

⁴ Loxa, A. and Siagkou, D. (2016), *Private Security Companies in the EU, Vol 3 LSEU*, pp. 7-26.

2) МЕРЕ ЕУ

Важно је напоменути да су правна лица за послове обезбеђења искључена из Директиве ЕУ за услуге у унутрашњем тржишту.⁵ Представници Конфедерације европских служби безбедности тврдили су да је специфична природа приватних безбедносних компанија, посебно њене блиске везе са питањем јавне безбедности, као и неопходности за строге услове за улазак на тржиште (на пример, провера службеника обезбеђења) захтева специфичне изузетке који нису могли бити довољно узети у обзир у оквиру директиве за коју сматрају да је општег карактера. Представници Конфедерације европских служби безбедности су, међутим, истакли неопходност постизања заједничке основе за регулисање области приватне безбедности. Посебно су Представници Конфедерације указали на чињеницу да је прегледом законодавства чланица ЕУ показана чињеница да је ниво ефикасне и ефективне безбедности у позитивној корелацији са нивоом регулативе. Ово наглашава значај постизања усклађивање прописа о приватним безбедносним компанијама на европском нивоу, а посебно потребу за високим стандардима. Дијалог који је интензивирао у последњих неколико година је охрабрујући, као што је, на пример, признавање од стране Европског савета о потреби за већом сарадњом између надлежних државних органа држава чланица одговорних за приватни сектор безбедности. У светлу спољне политике ЕУ, потврђује се да приватни сектор безбедности представља део безбедносног система једне државе. Стога, политике које циљају приватне безбедносне компаније могу бити укључене у проширење ЕУ и интеграцију. Иако Савет Европе није усвојио уредбу која се посебно односи на приватне безбедносне компаније, она је усвојила широк спектар конвенција и препорука које имају значај за функционисање приватних безбедносних компанија у државама-чланицама Савета Европе. У највећем броју случајева, ове конвенције и препоруке се односе на заштиту људских права и очување владавине права у државама-чланицама Савета Европе. Важно је напоменути да конвенција Савета Европе има обавезујућу снагу за оне државе-чланице које су ратификовале конвенцију. Препоруке, с друге стране, има само саветодавну ефекат.

3) САДРЖАЈ

У ЕУ, где постоји правни оквир за развој јединственог тржишта у области услуга, кључни социјални партнери су били на челу развоја низа стандарда и смерница докумената који промовишу стандарде преко границе на европском нивоу. Кључни партнери, Конфедерација европских служби безбедности и

⁵ Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, OJ L 376, 27.12.2006, p. 36-68.

синдикална удружења траже да се поставе стандарди за приватне безбедносне компаније и службенике обезбеђења широм ЕУ:

- Европски приручник за стручно оспособљавање за основне редарске службе (1999);
- Кодекс понашања и етика за приватни сектор безбедности (2003);
- Превенција професионалних ризика у приватном сектору безбедности (Физичко обезбеђење и служба надзора, 2004);
- Европски образовни алат за три активности приватне безбедности 2006.⁶
- Приручник за обуку, Кодекс понашања и Образовни алат су све добровољни стандарди, иако немају истакнут статус у многим државама у ЕУ у погледу стварања основних стандарда. Документ о заштити професионалних стандарда доноси много шире здравствене и безбедносне прописе ЕУ и указује на који начин да се примењују у приватном сектору безбедности.
- Институције ЕУ су биле вољне да интервенишу на европском нивоу у постављању минималних стандарда за регулисање области приватног обезбеђења. Међутим, јединствено тржиште утицало је на то што неке државе самостално регулишу приватно обезбеђење. Ту су, дакле, биле одлуке у Европском суду правде који су утицали шта државе ЕУ могу, а Унија не може радити у регулисању приватног обезбеђења. У складу са члановима 39 (сада 48), 43 (сада 49), и 49 (сада 56) о јединственом тржишту ЕУ, предвиђа се: слободно кретање људи, услуга и капитала: радника, слободу оснивања и слободу за пружање услуга.
- Неколико чланица ЕУ су тражиле изузимање за регулисање приватног обезбеђења на основу тога што сектор доприноси јавној безбедности, што је могуће за активности које су у себи директно и конкретно повезане са вршењем службених овлашћења. Међутим, Европски суд правде је утврдио ово се не односи на безбедност предузећа и обезбеђења, као и да само дају свој допринос одржавању јавне безбедности, да сваки појединац може бити позван да ради, и да представља вршење службеног положаја.⁷ Последично, постоји велики број држава у ЕУ које су одлучиле да не буде усклађења са појединачним тржишним правилима у својим регулаторним системима за питања приватне безбедности, ефикасно изазивајући дерегулацију. Те државе су Шпанија, Италија, Португал, Холандија, Белгија и Мађарска. Неки

⁶ Button, M. & Stiernstedt, P. (2016), The evolution of security industry regulation in the European Union, *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Volume 41, 2017 – Issue 4: Private Security Regulations, pp. 245-257.

⁷ Button, M., & Dalda, Y. (2014), *FACT FINDING REPORT ON PRIVATE SECURITY IN TURKEY Improvement of Civilian Oversight of Internal Security Sector Project*. Brussels: United Nations Development Programme.

од услова које је потребно реформисати обухвата следеће: захтеви државе (ограничавање радне дозволе за једну земљу), резиденцијални захтеви (захтеви да има лац лиценце живи у једној држави), минимални основни капитал (захтеви минималног акцијског капитала за власнике), захтеви овлашћења (без прихватања овлашћења из других држава чланица), дозволе везане за територијалне области или округе у држави, што значи више дозвола би требало тражити да раде у оквиру једне државе, непризнавање лиценци других држава за област обуке и стручних квалификација, оператер мора бити правно лице (компанија) а не појединац, постављање минималних стандарда у погледу броја радника у предузећу, хартије од вредности/гаранције морају бити из земље у којој се ангажује компанија,

- Захтев за присезањем на заклетву у матичној земљи,
- цена мора бити одобрена од локалног регулатора.⁸
- Све се указује на то да се у негативном смислу прикажу институције ЕУ, које утичу на регулацију приватног обезбеђења. Међутим, оквиру проширења ЕУ повећавају се токови радника, предузећа и услуга које представља опасност за регулаторне системе неких земаља ЕУ. Они који су основани, нпр. и раде у економски најнижим земљама (Чешка), могу да раде у државама са највишим стандардима (нпр. Белгија). Дакле, цена рада у области приватне безбедности није свуда једнака, стога ово отвара могућност за бескрупулозно искоришћавање компанија које долазе из сиромашнијих у богатије државе ЕУ. Он предвиђа предност за оне у ниже ранжираним земљама да користе своје ниже стандарде и трошкове да се прошире у државама које су богатије.

Упркос недостатку заједничког регулаторног оквира за приватне безбедносне компаније, ЕУ је одиграла кључну улогу у промовисању националне и регионалне контроле над пружањем услуга разних војних и безбедносних служби. Та правила и прописи спадају у три категорије. Прва категорија обухвата прописе Европског савета, као што су Уредба Савета бр. 428/2009 којом се успоставља режим Заједнице за контролу извоза, преноса, посредовања и транзита робе двоструке намене, која се директно односи на државе-чланице. Друга категорија се односи на „заједничке ставове“ Савета, односно обавезујућа правна акта која морају бити имплементирна у националним законима или пракси. Она обухвата заједнички став Савета 2008/944/CFSP, који је заменио Кодекс понашања ЕУ о извозу оружја, заједнички став Савета 2003/468/CFSP о контроли посредовања оружја, као и многобројне заједничке ставове о успостављању ембарга на пружање техничке помоћи и војне службе за одабир земље или појединаца. Трећа категорија се односи на „заједничке акције“ Савета,

⁸ Button, M. & Stiernstedt, P. (2016). The evolution of security industry regulation in the European Union, op. cit.

односно правне акте који дефинишу заједничке активности као што су заједничка спољна и безбедносна политика (CFSP- Common Foreign and Security Policy) о техничкој помоћи у вези са оружјем за масовно уништење на дестинацијама са ембаргом, као и извоз лаког и малог оружја. Поред ових смерница Суд правде ЕУ потврдио је надлежност ЕУ у регулисању унутрашњих служби безбедности у оквиру првог стуба ЕУ.⁹ Коначно, Европски суд правде је утврдио надлежност Комисије ЕУ у области приватних безбедносних компанија у неколико одлука које идентификују приватне службе безбедности као „економски сектор“, укључених у првом стубу. Међутим, кретање ка заједничким европским прописима о приватном сектору безбедности било је споро, али и анахроно. Европски парламент је био у корист усклађивања прописа државачланица сектора приватне безбедности, а Веће је усвојило 13. јуна 2002. године препоруке у погледу сарадње између надлежних државних органа државачланица одговорних за приватни сектор безбедности. Међутим, Савет ЕУ је одлучио да искључи приватне безбедносне службе из директиве Европске комисије о услугама на унутрашњем тржишту.¹⁰ Чланови Одбора за спољне послове и одбрану Европског парламента започели су током 2017. године, широм ЕУ, иницијативу за утврђивање и доношење списка правила и процедура о приватним безбедносним компанијама, на нивоу Уније. Коришћење приватних компанија, по њиховом мишљењу, мора бити ограничено на логистичку подршку и заштиту инсталација и само приватне безбедносне компаније из ЕУ би требало уговорене послове да заштитите у иностранству. Оно што представници Одбора предлажу је и израда отворене листе извођача који су у складу са стандардима ЕУ о: транспарентности, казним евиденцијама, финансијској и економској снази, дозволама, строгој провери особља, и поштовању међународног кодекса понашања. Ово би могло бити праћено једним скупом правила за институције ЕУ које би користиле приватне безбедносне компаније за заштиту особља ЕУ, по узору на УН или НАТО пракси.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 2006/123 / ЕЦ Европског парламента и Савета од 12. децембра 2006. о услугама на унутрашњем тржишту; Кодекс понашања и етика за приватни сектор безбедности, UNI-Еурога, потписан 18. јула 2003. године; Директива 92/51/ЕЕС од 18. јуна 1992. године на другом општем систему за признавање стручног образовања и обуке као допуна Директива 89/48/ЕЕС.

⁹ Court of Justice of the EU, Case Law, Rulings C-114/97 (vs. Spain), C-355/98 (vs. Belgium), C 283/99 (vs. Italy), and C-189/03 (vs. Netherlands).

¹⁰ Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, *Official Journal*, L 376 (27.12.2006).

5) ИЗВОРИ

- Court of Justice of the EU, Case Law, Rulings C-114/97 (vs. Spain), C-355/98 (vs. Belgium), C 283/99 (vs. Italy), and C-189/03 (vs. Netherlands).
- Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market [2006] *Official Journal*, L 376.
- Eleventh Annual Report According to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, *Official Journal*, C265 (6.11.2009), Table C.
- Final report European Vocational Training Manual for Basic Guarding Leonardo NL/96/2/1136/PI/II.1.1.b/FPC.
- European Commission, Preventing occupational hazards in the private security sector (European training manual), September 2004.
- Button, M., & Stiernstedt, P., (2017), The evolution of security industry regulation in the European Union, *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Routledge, 41(4).
- Button, M., & Dalda, Y. (2014), Fact finding report on private security in Turkey Improvement of Civilian Oversight of Internal Security Sector Project. Brussels: United Nations Development Programme.
- CoESS, Private Security Services in Europe: CoESS Facts and Figures, Belgium, 2013.
- CoESS and UNI-Europa, Panoramic Overview of Security Industry in the 25 Member States of the European Union, 2004.
- Joras and Schuster, Private Security Companies and Local Population.
- Krahmann, E., Friesendorf, C. (2011), The Role of Private Security Companies (PSCs) in CSDP Missions and Operations, Directorate-General for External Policies of the Union.
- Loxa, A. and Siagkou, D. (2016), Private Security Companies in the EU, *Vol 3 LSEU*. Montreux Document, Интернет: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/montreux-document-170908.htm>.
- Stoddard et al., The Use of Private Security Providers and Services in Humanitarian Operations.
- Joras and Schuster, Private Security Companies and Local Population.
- The Council of the European Union, (2002/C 42/09), Initiative of the Kingdom of Spain on the setting up of a network of contact points of national authorities responsible for private security, *Official Journal*, C 042, 15/02/2002.
- Council Directive 89/48/EEC of 21 December 1988 on a general system for the recognition of higher-education diplomas awarded on completion of professional education and training of at least three years' duration, *Official Journal* L 019, 24/01/1989.

Council Joint Action 2000/401/CFSP of 22 June 2000 concerning the control of technical assistance related to certain military end-uses, *Official Journal*, L159 (30.6.2000).

Council Recommendation of 13 June 2002 regarding cooperation between the competent national authorities of Member States responsible for the private security sector, *Official Journal*, C 153 (27.6.2002).

Council Joint Action 2002/589/CFSP of 12 July 2002 on the EU's contribution to combating the destabilising accumulation and spread of small arms and light weapons and repealing Joint Action 1999/34/CFSP, *Official Journal*, L191 (19.7.2002).

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Закон о приватном обезбеђењу усвојен је 2013. године, али неки чланови Закона ступили су на снагу 1. јануара 2017. године. Од јануара, сва правна лица и предузетници који обављају послове приватног обезбеђења, они који су организовали унутрашње обезбеђење као самозаштитну делатност, као и физичка лица која раде у сектору безбедности, у обавези су да имају и валидну лиценцу за обављање ове делатности. Пуна примена Закона о приватном обезбеђењу почела је 1. јануара 2017. и сви који се баве пословима физичко-техничког обезбеђења морају да поседују лиценцу за обављање ове делатности. Такође, Закон о детективској делатности је нашао своју примену у Републици Србији. У почетку примена ових закона дошло је до проблема. Наиме, ови закони нису у потпуности пружили сигурност за раднике обезбеђења, али ни за послодавце, а ни за конкуренцију. И даље је основно питање како понудити најнижу цену, а не економски најисплативију. Стручњаци из ове области и власници фирми за приватно обезбеђење дуго су указивали на мане Закона и немогућност испуњавања постављених рокова. Између осталог, каснило је усвајање подзаконских аката, а није прецизно утврђено ко сноси трошкове обуке. Како је Република Србија на путу да постане чланица ЕУ, веома је важно да буде припремљена у погледу приватног сектора безбедности. Будући да ни ЕУ није донела неопходне прописе у овој области и да се проблеми решавају помало стихијски и палијативно, представници законодавне власти морају бити припремљени да мењају прописе у овој области. Последњих година, а посебно од 2017. године, све је више струковних и других организација које захтевају да се нешто учини у погледу сектора приватне безбедности, и на нивоу Уније све је више речи о томе. Зато, треба очекивати да ова област буде решена на нивоу ЕУ, а самим тим мора се припремити и сет закона који уређују ову област и који ће бити у складу са будућим прописима ЕУ.

УДК: 323.28(4)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 61-62, стр. 354–367
Изворни научни рад

САВРЕМЕНА МИГРАНТСКА КРИЗА И ЕВРОПА

Проф. др Јелена ЛОПИЧИЋ ЈАНЧИЋ¹

Abstract: The contemporary migrant crisis has become a global problem that has affected the countries of Africa, the Middle East, South Asia and Europe. Refugees and migrants are not new terms; they have been known in the Old and Middle Ages and have continuously existed to this day. This article explains the difference between the terms refugees and migrants. Then this article deals with migrations and the emigration of Serbs through the last century to these days. In this article, the problem of refugees that has existed for centuries has been dealt with from the international legal point of view. In the first and second decade of this century, the refugee and migrant issues have become a global problem, created by the wars and arm conflicts in the Middle East and Africa. It is estimated that at least four million refugees due to these wars and armed conflicts in these areas left their homes for justified fear for their lives. Terrorism has also become an international problem. Europe is exposed to the biggest blow and inflow of migrants and refugees from the Middle East and Africa, which caused a different stance in the countries in the European Union over the admission of migrants and refugees. The fact is that the United Nations and all other international organizations are not able to solve the problem of migrant and refugee crises as well as international terrorism. The author believes that only the cessation of the aforementioned wars and armed conflicts in these areas would solve the migrant and refugee crisis, then there would be no justifiable fear for the lives of people who live in these areas, i.e. countries.

Key words: Migrants, refugees, International Law, Convention on the Status of Refugees of 1951, the High Commissioner for Refugees, the International Red Cross from Geneva.

УВОД

Мигрантска криза у другој деценији XXI века је, нажалост, постала глобална појава, велики економски, политички и правни проблем како у државама Африке,

¹ Факултет за међународну политику и безбедност Универзитета „Унион – Никола Тесла“ у Београду. Е-маил: jelena.lopicic@vektor.net

Средњег Истока и Јужне Азије, тако и у целој Европи. Наиме, мигрантска криза је настала као последица ратова и оружаних сукоба у Африци, Средњем Истоку и Јужној Азији када су стотине хиљада лица масовно напустиле своје државе и бежале у европске државе. У наведеним ратовима и оружаним сукобима се свакодневно дешавају бројни и масовни терористички напади са разарањима и великим бројем људских жртава, па се тако још више компликује ионако сложена међународна ситуација. Историјски посматрано, садашња савремена мигрантска криза није новонастала ситуација у међународним односима. Мигрантска криза настала је још у старом веку, услед бројних ратова, када су читави народи или делови народа добровољно или под принудном напуштали своја вековна огњишта. Мигрантска криза се наставила у континуитету у средњем веку, а затим је кулминацију и глобални проблем достигла у XX и XXI првом веку.

МЕЂУНАРОДНИ СТАТУС ИЗБЕГЛИЦА И МИГРАНАТА

Чињеница је да међународна заједница у протеклим вековима није била заинтересована за решавање мигрантских криза. Тешко је навести све разлоге који су били одлучујући за нерешавање мигрантских криза, али је сигурно да су поред осталих разлога били и ти да су тадашње велике силе, које су имале одлучујућу улогу у решавању свих политичких питања, биле колонијалне државе. Те државе су у тој својој колонијалној политици водиле освајачке ратове који су, поред осталог, имали и за последицу избеглице и миграцију становништва са освојених територија. Наведна миграција и избеглиштво становништва је било у највећем броју случајева присилно или је било бежање испред окупатора. Тадашње велике силе су биле потпуно незаинтересоване за било какво међународноправно регулисање питања избеглица нити су у том смислу имале било какве међународне обавезе. Проблематика избеглица није међународноправно ни регулисана ни решавана све до завршетка Првог светског рата. До тада је питање статуса избеглица и миграната било препуштено државама где су се избеглице налазиле, јер нису постојале мултилатералне међународне конвенције које би решавале проблематику избеглица. Постојеће међународно обичајно право није решавало проблематику миграната и избеглица. После Првог светског рата и настанком Друштва народа проблематика избеглица је добила међународни карактер и од тада почиње нова фаза у решавању проблема и заштите избеглица на међународном нивоу која у континуитету траје све до данашњих дана. Међународни Црвени крст из Женеве, у оквиру своје хуманитарне делатности, бавио се и проблематиком решавања избегличких проблема, пре свега у делатности пружања хуманитарне помоћи. Са масовним проблемом избеглица суочило се и Друштво народа, када се приступило решавању овог проблема, када се у Европи појавило неколико милиона јерменских, руских, сиријских, грчких и многих других избеглица. У организацији Друштва народа 1933. године донета је прва Конвенција о

међународном положају избеглица. Наведена Конвенција из 1933. године била је доста напредна, јер је поред осталог предвиђала статус избеглица, основну здравствену заштиту избеглицама, могућност образовања, као и друге погодности у држави где су се избеглице налазиле. Међутим, иако је наведена Конвенција била веома важна и значајна, није ступила на снагу јер није имала довољно држава потписника и врло мали број држава ју је ратификовао. Као узрок неусвајања ове Конвенције наводи се да је Конвенција била доста напредна и да је давала веома велика права избеглицама које већина држава није могла да испуни, пре свега због тешког финансијског и привредног стања које је настало у читавом свету за време и после велике светске економске кризе од 1929. до 1933. године. Чињеница је да избеглице у свакој држави где се налазе захтевају велике организационе мере и смештајне капацитете, као и велика финансијска средства која служе само за покривање наведених трошкова и не доносе никакве приходе него само финансијске губитке. Избеглице су, углавном, најсиромашнији део становништва и најмање образовани који се тешко могу уклопити и интегрисати у привреду и друштво државе која им је пружила уточиште. Овоме треба додати елемент верске и расне различитости која је још додатни фактор одбојности па због тих разлога многе државе имају веома одбојан став према избеглицама. Следећа фаза у мигрантској кризи је долазак нациста и Хитлера на власт у Немачкој 1933. године, који је имао за последицу релативно велики броја избеглица из Немачке који су због идеолошких, верских и расних разлога бежали или су били протеривани из Немачке. Тада је настао и егзодус Јевреја из Немачке, Аустрије и других европских држава које су одбиле да приме хиљаде јеврејских избеглица, а које су углавном скончале у немачким концентрационим логорима. Чак и САД и Велика Британија, где традиционално живи и ради велики број веома утицајних и богатих Јевреја, одбиле су да приме јеврејске избеглице. Да би се обрадила и анализирао актуелна мигрантска криза у Европи, са посебним освртом и у односу на Србију, потребно је по нашем мишљењу навести укратко и сумарно какаву је све мигрантску и избегличку кризу преживела Србија у XX и XXI веку. У Првом светском рату од 1914. до 1918. године цивилно становништво је услед аустроугарске и бугарске окупације било десетковано и принуђено да се са српском војском повлачи преко Црне Горе и Албаније у Грчку.² После Октобарске револуције у Русији 1917. године настао је велики број избеглица, преко пет милиона, који су бежали из Русије у европске државе. У тадашњој Србији се настанило преко 40.000 руских избеглица, које је прихватила Краљевина Југославија.³ Током постојања тзв. Независне Државе Хрватске у Србију је пребегло, или је насилно протерано, преко 500.000 Срба

² *Кроз Албанију 1915–1916*, (ур. Коста Тодоровић) Спомен књига, Просвета, Београд, 1968.

³ Јован Качаки, *Руске избеглице у Југославији, Библиографија радова 1920–1944*, Друго допуњено и прерађено издање, Универзитетска библиотека „Светозар Марковић“ Београд, Београд, 2003.

због усташког геноцида.⁴ Немачки окупатор је протерао и депортовао из Словеније у Србију око 60.000 цивилних лица.⁵ Над Србима на Косову и Метохији за време окупације од стране италијанске војске у Другом светском рату вршени су масовни и стравични ратни злочини од стране албанских квислинга и италијанских и немачких окупатора, па су зато били принуђени да се масовно исељавају у Србију. Процењује се да се тада, под тим масовним насиљем, са Косова и Метохије иселило у Србију преко сто хиљада лица. На њихова места су окупатори и албански квислинзи довели најмање сто хиљада Албанаца из Албаније.⁶ Нажалост, нова Југославија доноси 6. марта 1945. године Одлуку о привременој забрани враћања колониста на њихова пређашња места боравка. Ова Одлука је позната као Одлука број 153.⁷ Наведеном Одлуком Србима и Црногорцима који су били насилно протерани или су побегли од терора окупатора и њихових сарадника са Косова и Метохије забрањен је повратак на своја имања на Косову и Метохију. Они су исељавани углавном у северне делове Србије. На овај начин се знатно изменила демографска слика на Косову и Метохији у корист Албанаца. За време Другог светског рата дошло је до огромних, до тада невиђених миграција становништва што је створило огромне проблеме. Савезничке државе су 9. новембра 1943. године у Вашингтону формирале прву агенцију Уједињених нација: Управу Уједињених нација за помоћ и обнову (UNRRA), која је поред читавог низа делатности имала задатак и да пружа помоћ становништву држава које су страдале у Другом светском рату, као и да олакша репатријацију ратних заробљеника и избеглица.⁸ После завршетка Другог светског рата Европа је била преплављена са преко једанаест милиона избеглица и миграната, што је створило огромне политичке, економске, етничке, верске, међународноправне и организационе проблеме. Често се у најширој јавности мешају појмови избеглице и мигранти, па је прилика да ова два појма појаснимо. Избеглице су лица која, бојећи се оправдано

⁴ Милош Хамовић, *Избеглиштво у Босни и Херцеговини 1941–1945*, „Филип Вишњић“, Београд, 1994.

⁵ Ференц Тоне, *Нацистичка политика денационализације у Словенији у годинама од 1941. до 1945*, Љубљана, Партизанска књига, 1979, стр. 152-320.

⁶ Бранислав Божовић, *Сурова времена на Косову и Метохији, квислинзи и колаборација у Другом светском рату*, Институт за савремену историју, Београд, 1991; Павле Иванов Џелетовић, *Балистички покрет, 1939–1952. масовност, сарадња са италијанским и немачким окупаторима и злочини над Србима*, Архив Србије, Београд, 2001; Спасоје Ђаковић, *Сукоби на Косову*, Народна књига, Београд, 1984.

⁷ *Службени лист број 13 од 6. марта 1945. године.*

⁸ Борис Кривокапић, *Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 1107; Слободан Нешовић, Бранко Петрановић, *Југославија и Уједињени народи 1951–1945*, “Народна књига” и Архив Југославије, Београд, 1985, стр. 361-364.

да ће бити прогоњени због своје расе, своје вере, своје националности, своје припадности некој социјалној групи или својих политичких мишљења и уверења, беже из своје државе због личне безбедности.⁹ Мигранти су лица која напуштају једну територију да би се преселили на другу територију и то не зато што им је угрожен живот, или због оружаног сукоба, већ се селе због бољег живота, економских разлога, због посла, образовања и слично. Другим речима, избеглице не могу да се безбедно врате у своје земље када они то желе док мигранти могу. Сматрамо да је ово веома важно јер је проблем избеглица регулисан међународним правом, док је питање и проблематика миграната регулисано националним правом земље где се мигранти налазе. У саставу Организације Уједињених нација постојала је, као специјализована агенција Организације Уједињених нација, Међународна организација за избеглице која је радила у времену од 1947. до 1951. године. Када је Међународна организација за избеглице престала са радом, Уједињене нације су 1951. године основале Комесаријат Уједињених нација за избеглице и именовале Високог комесара Уједињених нација за избеглице, који постоји и данас. Од оснивања па све до данас UNHCR је пружио помоћ за преко 50 милиона избеглица и због свог хуманитарног рада је добио две Нобелове награде за мир 1954. и 1981. године.¹⁰ За време оружаног сукоба деведесетих година XX века у Хрватској и Босни и Херцеговини настао је егзодус српског народа пред налетима хрватске војске, полиције и паравојних снага. У војно-полицијској акцији познатој под називом “Бљесак” од 1. маја 1995. године, са територије Западне Славоније протерано је преко 15.000, а 80.000 Срба је побегло у Републику Српску и Србију. У војно-полицијској акцији хрватске војске познатој под називом “Олуја” од 4. августа 1995. године, чији је циљ био заузимање територије Републике Српске Крајине, избегло је преко 250.000 Срба у Србију. За време агресија држава НАТО на Савезну Републику Југославију од 24. марта до 10. јуна 1999. године са Косова и Метохије протерано је или је побегло у друге делове Србије, као и у Црну Гору, од бомбардовања и од терора албанске паравојне терористичке организације тзв. Ослободилачке војске Косова ОВК или УЧК преко две стотине хиљада Срба, Црногораца и Рома. Процењује се да се тада из Албаније без икаквог правног основа населило најмање две стотине хиљада Албанаца, што је још више изменило постојећу демографску слику становништва Косова и Метохије у корист Албанаца. Данас на Косову и Метохији у многим градовима, местима и селима нема Срба јер су протерани, тако да су та места данас етнички чисто албанска. Настанком ратова и оружаног сукоба у протеклих неколико година у

⁹ *Људске слободе и права, 136 мултилатералних међународних конвенција и других аката*, (ур. Владимир Тодоровић), Службени гласник, Београд, 2000, стр. 504.

¹⁰ Борис Кривокапић, *Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 370-372.

Авганистану, Ираку, Сирији,¹¹ Египту, Судану, Либији, Јемену, Пакистану као и у другим државама Азије и Африке појавило се стотине хиљада избеглица, који су испред ратова, ратних разарања и оружаних сукоба напустили своје државе. Наведене избеглице су бежале у друге државе спасавајући сам живот, остављајући у својој земљи сву имовину и већина је без икаквих финансијских средстава. Највише расељених лица било је у Сирији за време рата и оружаног сукоба, где се процењује да је 12 милиона људи било расељено што чини 50% становништва. Затим, у Ираку је било преко четири милиона расељених лица што чини 10% становништва.¹² Највећи број избеглица из наведених држава се упутио преко Турске, Италије, Грчке, Бугарске, Македоније и Србије у европске државе. Највише избеглица одлучило се да затражи политички азил и да се населе у Немачку, Француску, Енглеску, Аустрију, Шведску, Швајцарску или у неку од скандинавских држава. Сматрамо да наведена лица која су протеклих неколико година пребегла из земаља Африке и Азије где се воде ратови или оружани сукоби треба да имају статус избеглица. Међутим, лица из држава где се не воде ратови или оружани сукоби не могу имати статус избеглица, него требају да имају статус миграната. Наведена разлика је веома важна са међународноправног аспекта јер то има за последицу решавање њиховог статуса у државама имиграције. Пошто су стотине хиљада наведених избеглица у протеклих неколико година успеле да уђу у неколико европских држава, највише у Немачку, Француску и Аустрију, још стотине хиљада избеглица које се налазе у Турској, Грчкој, Италији, Македонији, Бугарској и Србији чекају погодну прилику да се уселе у Немачку, Француску, Аустрију, Швајцарску, Енглеску, Шведску или било коју државу Европске уније. Тако су се ове државе суочиле са озбиљним проблемом постојећег броја избеглица у својим земљама, као и даљег прихватања избеглица који се најављује као изванредан и реалан. Проблем у свим европским државама је физичка и финансијска немогућност да се даље прими толики број избеглица. У европским државама, пре свега Европској унији, настао је расцеп између држава које хоће да приме један део избеглица и оних држава које потпуно одбијају пријем избеглица. Постојао је предлог да све државе Европске уније приме одређен број избеглица по принципу одређених квота. Међутим, тај предлог није прихваћен, а одбијање пријема избеглица се образлаже почев од финансијских разлога, економских разлога, смештајних капацитета, религијских разлога као и опасности од тероризма. Од свих држава Европске уније највише избеглица ушло је у Немачку. Процењује се да у Немачкој има око један милион избеглица. Поред финансијских, економских и других напред наведених проблема, у многим европским државама појавили су се и

¹¹ Benedetta Berti, "The Syrian Refugee Crisis: Regional and Human Security Implications", *Strategic Assessment*, Vol. 17, No. 4 January 2016, pp. 41-53.

¹² Maha Yahuya: Refugees and the Making of a Arab Regional Disaster, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2015, pp. 3-5.

одређени политички проблеми. Одређене десничарске, националистичке, неонацистичке и екстремистичке политичке партије отворено су ступиле у масовне демонстрације против пријема избеглица захтевајући забрану усељавања избеглица као и протеривање постојећих избеглица. У тим демонстрацијама испољио се расистички и верски екстремизам и било је жестоких физичких напада на избеглице као и напада на полицију и органе безбедности. Напади су били и на избегличке кампове.¹³ У самој Немачкој је дошло до оштре политичке поделе у вези примања избеглица. Канцеларка Ангела Меркел и њена коалиција имају позитиван став у погледу решавања мигрантске и избегличке кризе. Овакав став Канцеларке Ангеле Меркел наишао је на велики отпор код њених политичких противника као и код једног дела у њеној тзв. „великој коалицији“ као у једном делу њене политичке партије Хришћанско демократске уније (CDU), нарочито после неколико терористичких напада у Немачкој које су извршили исламски фундаменталисти. Затим, чињеница је да Немачка сноси највеће финансијске, смештајне и све друге трошкове везане за прихват и смештај избеглица и миграната и да су ти трошкови огромни и да се стално повећавају, што посебно изазива анимозитет не само према избеглицама и мигрантима него и према Ангели Меркел и њеној Хришћанско демократској унији.

У погледу проблематике мигрантске и избегличке кризе у центру интересовања међународне јавности је Немачка из разлога што се у њој налази највећи број избеглица и миграната. Затим, што Немачка, за разлику од многих других држава Европске уније, има разумевања за решавање ове проблематике. Иначе, у Немачкој се налази неколико милиона страних радника из разних држава који ту живе и раде више деценија. Турака има, према неким проценама, око пет милиона од којих је милион и двеста хиљада немачких држављана. Између Турске и Немачке у последње време води се доста жесток дијалог због политике турског председника Реџепа Тајипа Ердогана, који је позвао Турке који имају немачко држављанство да не гласају за Хришћанско демократску унију (CDU) Ангеле Меркел и Социјалдемократску партију (SPD) као и за опозиционе Зелене, пошто су они непријатељи Турске.¹⁴ Наиме, при уласку у наведене државе стотине хиљада избеглица и миграната немају пасоше нити друга индентификациона документа, или имају фалсификована документа, и велике су могућности да са избеглицама улазе масовно и терористи. Терористички напади који су недавно извршени у Француској, Белгији, Немачкој, Шпанији, Енглеској показали су да су извршиоци били терористи који су са лажним документима ушли са

¹³ Feargal Cochrane, *Migration and security in the global age: Diaspora communities and conflict*, Routledge, London 2015, pp.100-155, Huseyin Cinoglu, Nurullah Altun, "Terrorism, International Migration and Border Control", *European Scientific Journal*, Vol. 9, No.20, July 2013, pp. 100-114.

¹⁴ Дневни лист *Политика*, 23. август 2017, стр. 2.

избеглицама. Поједине државе (Мађарска, Хрватска, Словенија, Аустрија, Енглеска, Чешка, Словачка, Литванија, Летонија, Естонија, Финска, САД) одбијају да приме избеглице и мигранте из Сирије, Ирака, Јемена, Либије, Авганистана, Пакистана и других афричких држава, а који долазе из Турске, Грчке, Бугарске, Македоније и Србије због страха од терориста и неконтролисаног илегалног уласка у њихове државе. Тако су Мађарска, Хрватска, Аустрија и Словенија на својим границама подигле чврсте, високе жичане ограде са сталним видео надзором које обезбеђују јаке полицијске и војне снаге и на тај начин практично онемогућиле илегалан улазак избеглица. Утврђено је да се међу избеглицама из ратних подручја Сирије и Ирака налази и велики број избеглица из Авганистана, Пакистана, Туниса, Ирана, Јемена и још неких афричких држава. Избеглице из тих држава у којима се не воде ратови или оружани сукоби су избеглице који долазе из економских разлога и мотива и они не могу да буду сматрани за избеглице по међународном праву. Та лица треба да имају статус миграната. Процена је да у читавом свету има преко 65 милиона избеглица, азиланта, интерно расељених лица и мигранта и то несумњиво указује да је у питању глобална појава и глобални проблем. Актуелна политичка ситуација у Сирији, Ираку, Авганистану, Либији, Пакистану и читавом низу афричких држава указује да решење проблема избеглица и миграната неће бити брзо донето, иако су за његово решење ангажоване Уједињене нације, Европска унија, Међународни Црвени крст из Женеви, затим читав низ владиних и невладиних међународних организација. Избеглице, мигранти и расељена лица су начелно непожељна категорија у свим државама. Њихово присуство у земљи пријема или уточишта ствара читав низ проблема од самог статуса, смештаја, издржавања, здравствене заштите и неге, школовања, држављанства, као и међународне заштите. Начелно посматрајући, положај избеглица је веома неповољан не само због свог материјалног положаја јер су у највећем броју случајева лица без било каквих финансијских средстава за живот, већ и због тога што су за регулисање свог правног статуса остављени сами себи. Они немају уобичајену дипломатско-конзуларну заштиту и помоћ државе чији су држављани а из које су побегли. Често та лица постају апатриди, јер им држава из које су побегли одузима држављанство, што ствара додатни проблем, а држава која им је пружила уточиште није им дала држављанство нити има намеру да то уради. Поврх свега, ту су и знатна финансијска средства које држава пријема или уточишта троши без добијања неке накнаде. Из наведених разлога многе државе су склоне да се врло негативно односе према пријему и прихватању избеглица, миграната или расељених лица. Појам и статус избеглица регулисан је на основу међународне мултилатералне Конвенције о статусу избеглица која је усвојена у Женеви 28. јула 1951. године, а која је ступила на снагу 22. априла 1954. године. Наведена Конвенција о статусу избеглица из 1951. године регулисала је конкретан поступак кога мора да се придржава свака држава

потписница, а везан је за статус избеглица. Ову Конвенцију је ратификовала тадашња Федеративна Народна Републике Југославија 1960. године. Појам и статус избеглица регулисан је међународном мултилатералном конвенцијом под називом „Протокол о статусу избеглица“, који је усвојен у Њујорку 31. јануара 1967. године а ступио је на снагу 4. октобра 1967. године.¹⁵ На основу овог Протокола из 1967. године дошло је до изједначења свих избеглица, садашњих и будућих, и то не само на оне који су пребегли због прогона на основу расног, политичког или верског сукоба и других оправданих сукоба. Република Србија је 12. марта 2001. године потписала конвенцију. Пошто један број савремених држава често произвољно тумачи и примењује давање статуса избеглица и миграната као и поступак протеривања избеглица, тада настају спорови између држава где се налазе избеглице и држава одакле су избеглице дошле. Зато је прилика да сумарно наведемо шта се у наведеном Протоколу о статусу избеглица из 1967. године предвиђа под „Протеривање“ и „Забрана протеривања и одбијања“. У члану 32, у ставу 1, под називом „Протеривање“ предвиђа се следеће: „Државе уговорнице ће протерати избеглицу који се редовним путем налази на њиховој територији само ако постоје разлози националне безбедности или јавног реда“. У члану 33, под називом „Забрана протеривања и одбијања“ предвиђа се, у ставу 1, да „ниједна држава уговорница неће протерати или вратити силом, на ма који начин то било, избеглицу на границе територије где би његов живот или слобода били угрожени због његове расе, вере, држављанства, припадности некој социјалној групи или његових политичких мишљења“. У ставу 2 истог члана предвиђа се „право коришћења овом одредбом не може се ипак позвати избеглица кога из озбиљних разлога треба сматрати опасним за безбедност земље где се налази или који, пошто је против њега донета коначна одлука због злочина или нарочито тешког кривичног дела, представља опасност за заједницу поменуте земље“.¹⁶ Један од главних мигрантских проблема настаје када избеглице из једне државе на илегалан начин уђу у неку државу, па онда та држава утврди да нису у питању избеглице на основу наведене Конвенције из 1951. године и Протокола из 1967. године, па та држава донесе одлуку да их врати у државу одакле су на илегалан начин ушле. Тада обично настаје проблем када држава одакле су илегално ушли одбије да их прими. Обично се наводи разлог да они нису њихови држављани па онда немају никакву обавезу према њима у погледу повратка. Оваква ситуација са проблемом повратка присутна је у већој или мањој мери у Турској, Грчкој, Србији, Мађарској, Хрватској, Словенији и Аустрији. Иако су међународни прописи јасни у погледу статуса избеглица као

¹⁵ *Collection of international instruments concerning refugees, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees–UNHCR, Geneva, 1979, pp. 40-43.*

¹⁶ *Collection of international instruments concerning refugees, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees–UNHCR, Geneva, 1979, pp. 22-23.*

и њиховог повратка у државу одакле су дошли на илегалан начин, у пракси се то веома често не примењује.¹⁷

ИЗВОРИ

- Berti, Benedetta, "The Syrian Refugee Crisis: Regional and Human Security Implications", *Strategic Assessment*, Vol. 17, No.4 January 2016.
- Cinoglu, Huseyin, Altun, Nurullah, "Terrorism, International Migration and Border Control", *European Scientific Journal*, Vol. 9, No.20, July 2013.
- Cochrane, Feargal, *Migration and security in the global age: Diaspora communities and conflict*, Routledge, London 2015.
- Collection of international instruments concerning refugees*, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees-UNHCR, Geneva, 1979.
- Glazer, Sarah, *European migration crisis: should the EU open its borders wider?*, CQ Press, Washington DC. 2015.
- Heisbourg, Françoise, "The Strategic Implications of the Syrian Refugees Crisis", *Survival* 57, Issue 6, 2015.
- Nesser, Peter, *Islamist Terrorism in Europe, A History*, C. Hurst&Co. London, 2015.
- Yahuya, Maha, *Refugees and the Making of a Arab Regional Disaster*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2015.
- Божовић, Бранислав, *Сурова времена на Косову и Метохији, квислинзи и колаборација у Другом светском рату*, Институт за савремену историју, Београд, 1991.
- Дневни лист *Блиц* од 21. августа 2017.
- Дневни лист *Политика* од 23. августа 2017.
- Ђаковић, Спасоје, *Сукоби на Косову*, Народна књига, Београд, 1984.
- Качаки, Јован, *Руске избеглице у Југославији, Библиографија радова 1920–1944*, (друго допуњено и прерађено издање), Универзитетска библиотека „Светозар Марковић“ Београд, 2003.
- Кривокапић, Борис, *Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Кроз Албанију 1915–1916*, (ур. Коста Тодоровић) Спомен књига, Просвета, Београд, 1968.
- Људске слободе и права, 136 мултилатералних међународних конвенција и других аката*, (ур. Владимир Тодоровић), Службени гласник, Београд, 2000.

¹⁷ Sarah Glazer, *European migration crisis: should the EU open its borders wider?*, CQ Press, Washington DC. 2015.

Нешовић Слободан, Бранко Петрановић, *Југославија и Уједињени народи 1951–1945*, “Народна књига” и Архив Југославије, Београд, 1985.

Службени лист број 13. од 6. марта 1945. године.

Тоне, Ференц, *Нацистичка политика денационализације у Словенији у годинама од 1941. до 1945*, Љубљана, Партизанска књига, 1979,

Хамовић, Милош, *Избеглиштво у Босни и Херцеговини 1941–1945*, „Филип Вишњић”, Београд, 1994.

Џелетовић, Иванов Павле, *Балистички покрет, 1939–1952. масовност, сарадња са италијанским и немачким окупаторима и злочини над Србима*, Архив Србије, Београд, 2001.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија је суочена са проблемима избеглица и миграната још од првих дана настанка мигрантске кризе јер читава та главна мигрантска рута названа „Балканска рута“ иде из Грчке преко Македоније и Бугарске у Србију, а из Србије ка Мађарској и Хрватској и даље према Аустрији и Немачкој која је у највећем броју случајева њихов крајњи циљ. Србија се од првих дана придржавала међународног права које регулише статус избеглица и то, Конвенције из 1951. године и Протокола из 1967. године, пре свега њихов прихват, а затим регистрацију и индентификацију тих лица. Република Србија је једна од ретких држава која се у потпуности придржавала међународног права у вези са овим европским и међународним безбедносним проблемом. То је констатовано и од надлежних из Високог комесаријата Уједињених нација за избеглице (UNHCR) и Међународног Црвеног крста из Женеве.¹⁸ Република Србија, која је иначе у тешкој финансијској ситуацији, безрезервно је помогла у смештају, исхрани, здравственој заштити, нези и одећи све избеглице које су биле у краћем или дужем времену на територији Србије. Број избеглица који је прошао кроз Србију од настанка мигрантске кризе износи милион и петсто хиљада лица из Сирије, Авганистана, Ирака, Пакистана, Јемена као и из низа афричких држава. Сада се према последњим подацима Комесаријата за избеглице Србије у Србији налази око 4.500 избеглица који су смештени у избегличким камповима у разним местима у Србији, где су им у потпуности обезбеђени сви услови боравка који су предвиђени по међународним стандардима за избеглице. Поред смештаја и исхране, у тим избегличким камповима постоји и комплетна здравствена служба. Поред осталог, пошто се у тим избегличким центрима налази и већи број деце организовано је и

¹⁸ Иначе у појединим државама избеглички центри су у доста неповољним смештајним условима. Тако је Папа Фрања недавно изјавио да су неки избеглички центри као концентрациони логори. Дневни лист *Блиц* од 23. априла 2017.

њихово школовање на српском и енглеском језику. Пожељно би било да се ова избегличка деца школују на својим матерњим језицима. Али, Србија за то нема финансијских средстава да ангажује наставнике из тих држава. Тако да од јесени 2017. године око две хиљаде деце полази у школе.¹⁹ То су огромна финансијска средства које је уложила Србија, а само један мали део је стигао као помоћ или донација из Европске уније, Међународног црвеног крста из Женеви и неких невладиних међународних организација. За разлику од многих других држава Србија је од првих дана када су избеглице и мигранти улазили у Србију извршила њихову регистрацију и индентификацију, као и здравствене прегледе по постојећим међународним прописима. Наведена регистрација и идентификација је веома значајна и важна јер се на тај начин постиже безбедност у откривању терориста као и других осумњичених лица. Пошто је прилив избеглица и миграната из Македоније и Бугарске био велики и илегалан ван постојећих граничних прелаза, Србија је дуж своје границе са Македонијом и Бугарском појачала своје безбедносне снаге. Пошто је дужина наведених државних граница релативно велика и пошто се ради о неприступачним теренима Србија је направила споразум са Аустријом и Мађарском тако да њихови полицијски органи заједно са српском полицијом непрекидно врше надзор државне границе. Захваљујући електронској видео техници наведена контрола се врши даноноћно и она је дала већ одличне резултате, јер је у великој мери смањен илегални прелазак границе. Тако само у 2017. години је спречен илегални улазак 22.000 избеглица и имиграната. Још увек на свим државним границама постоје лица која врше свакодневна кријумчарење избеглица и миграната на разне начине. Највеће кријумчарење избеглица је путем мањих бродова и чамаца из Либије у Италију, као из Турске на грчка острва. Веома често су ти мањи бродови и чамци пренатрпани па долази до њиховог превртања и потапања, а потом и дављења на десетине и стотине избеглица. Најдрстичнији пример овог кријумчарења је био у априлу 2015. године када се брод на коме су се налазили илегални мигранти из Либије услед пренатрпаности брода насукао па се 800 миграната удавило. Таквих примера има свакодневно. Мађарска и Хрватска су затвориле своје границе за масовни пролаз избеглица, тако да су ове избеглице и мигранти њих око пет хиљада принуђени да у Србији у избегличким камповима чекају када ће Мађарска и Хрватска пропустити одређен мали број избеглица. Према подацима из јула 2017. године у Србији постоји 17 избегличких центара у којима су смештене избеглице и мигранти из азијских и афричких држава. Од стране Европске уније и Међународног Црвеног крста и других невладиних организација Србија је добила веома скромна финансијска средства којима нису ни изблиза покривени финансијски трошкови. Поједине друге државе Европске уније добиле су вишеструко већа финансијска средства иако су имале

¹⁹ Дневни лист *Блиц* од 21. августа 2017.

далеко мање избеглица и мање трошкове везане за смештај и прихват избеглица. Због велике концентрације избеглица у Грчкој, Македонији и Бугарској, Србија је била принуђена да појача обезбеђење своје државне границе према Македонији и Бугарској и на тај начин спречи илегални улазак избеглица и миграната. И ово појачано обезбеђење државне границе захтевало је знатна финансијска средства. Постојећа мигрантска криза имала је и штетне последице по Републику Србију. Не само да су у питању финансијске штете него и одређене безбедносне и међународне последице. Пре свега, Србија је морала да појача комплетну безбедност почев од безбедности на границама па до безбедности на многим јавним објектима, инфраструктурним објектима и читавог низа привредних, саобраћајних и других културно просветних и спортских манифестација. Европска унија је услед мигрантске кризе дочекала неспремно масовни илегални улазак избеглица и миграната из Либије и Турске у Грчку и Италију.²⁰ Затим, када је овај илегални улазак избеглица и миграната добио незапамћене размере, онда је Европска унија завела на својим границама стриктну и детаљну контролу која је увелико успорила прелазак државне границе. Тада су на границама према Мађарској и Хрватској настале стравичне гужве и километарске колоне возила. Штете које Србија има од тога су велике јер огроман број српских и страних камиона који извозе лако кварљиву робу чекају на граници и по десетак сати. Затим, наведена чекања на границама су и даље присутна и то шкоди и туризму Србије. Став Републике Србије је да неће да буде стационар и резервоар миграната и избеглица које долазе са Блиског и Средњег истока. Наиме, овај став Влада Републике Србије је више пута јавно објавила, пре свега, Европској Унији и осталим релевантним међународним институцијама и организацијама. Дакле, Република Србија нема никакве међународне обавезе да буде стални стационар и резервоар миграната и избеглица. Мигрантска криза је добила врло актуелну димензију а то је међународни тероризам, од кога све државе зазиру и прибојавају се јер је у огромној маси избеглица веома тешко утврдити и идентификовати терористе и поред свих мера предострожности и контроле. Најновији терористички напади који су извршени у Француској, Белгији, Енглеској, Немачкој, Шпанији показали су да терористи самоубице, који су исламски фундаменталисти, поред експлозива и ватреног оружја користе и друга средства. То су масовна убиства коришћењем камиона и аутомобила. Такође, у неколико случајева у више држава (Енглеска, Финска, Немачка, Белгија) терористи користе и хладно оружје (ножеве, секире и др.).²¹ Мигрантска и избегличка криза је глобални проблем, а не само проблем Европе и Блиског и Средњег истока, а ова проблематика врло је актуелна у САД и потреса читав

²⁰ Françoise Heisbourg, "The Strategic Implications of the Syrian Refugees Crisis", *Survival* 57, Issue 6, 2015.

²¹ Peter Nesser, *Islamist Terrorism in Europe, A History*, C. Hurst&Co. London, 2015, pp. 267-290.

политички систем. Иако су САД веома удаљене од Блиског и Средњег истока и Африке, мигрантска и избегличка криза је присутна у већој или мањој мери још од средине XIX века, као и кроз читав XX век све до данашњих дана. САД су доносиле бројне забране за усељавање као и годишње квоте за усељавање које су се углавном показале као неуспешне. Јер, највеће илегално усељавање у САД је из Мексика, где је граница у дужини од неколико хиљада километара и где се свакодневно врши илегално усељавање. У САД се по проценама налази преко десет милиона илегалних миграната, већином Мексиканаца као и углавном држављана Латинске Америке, који су као јефтина радна снага запослени у пољопривреди и на великим плантажама. Амерички председник Доналд Трамп је у току своје председничке кампање обећао да ће решити питање илегалних миграната јер то угрожава безбедност САД, на тај начин што ће дуж читаве границе са Мексиком изградити зид. Ступањем на дужност председник Трамп је донео уредбу којом је забранио улазак избеглицама из Сирије, Ирака, Ирана, Јемена, Либије, Судана и Сомалије. Ова Трампова уредба изазвала је бројне протесте код разних имигрантских организација и удружења, као и Америчке уније за грађанске слободе, који су поднели тужбе да би се блокирала наведена уредба. Недавно је председник Трамп на конвенцији у Аризони, у граду Фениксу, изјавио да тражи да Конгрес финансира овај његов план изградње зида на граници и да то подрже и демократска странка. Иначе наведени зид на граници са Мексиком треба да кошта неколико десетина милијарди америчких долара. Уколико Конгрес овај предлог не усвоји, Трамп је рекао: „Сада би демократе који опструишу хтеле да ми то не радимо, али, верујте ми, изградимо тај зид чак и ако будемо морали да затворимо нашу владу“.²² Трамп и његова влада су до сада изазвали невиђене протесте, демонстрације као и огромну медијску кампању. Решење мигрантске кризе која је постала глобални проблем, по општем мишљењу, је решиво само престанком ратова и оружаних сукоба на Блиском и Средњем истоку као и у Африци. Главну улогу за престанак ратова и оружаних сукоба на Блиском истоку, као и у Африци, имају велике силе и њихови савезници који су се противно Повељи Уједињених нација умешали у унутрашње послове наведених држава са задатком и жељом да се промене владе и државни системи тих држава. Престанком ратова и оружаних сукоба престаје и оправдан страх и бојазан лица са тих подручја за своје животе, те тиме престају и масовна кретања избеглица према европским државама.

²² Дневни лист *Политика* од 24. августа 2017, стр. 3.

УДК: 25.364 (497.11)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 61-62, стр. 368–384
Изворни научни рад

СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ ГРАЂАНА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И У СРБИЈИ

Маријана ДУКИЋ-МИЈАТОВИЋ

Жељко ВОЈИНОВИЋ¹

Александра ЛУКИЋ²

Abstract: Social risks, as a part of the social environment with a negative impact, can have a great influence not only on satisfying the needs of individuals but also on the level of the whole society. Taking above-mentioned into consideration, one of the major tasks of social politics is to ensure the channelling of those risks through the system of social insurance. Bearing in mind that social risks represent the inevitable phenomenon in every country, the main task of this research paper is to show and explain the nature of social risks appearing in the European Union and Serbia, and also the way in which Serbia and certain EU countries prevent and resolve these risks through the policy of social insurance.

Key words: social risks, social insurance, welfare state, pension system, employment, social expenditure

1) УВОД

Социјално осигурање представља кључни сегмент социјалне политике сваке земље, чија основна сврха јесте обезбеђивање заштите свим члановима друштва од социјалних ризика којима су изложени. Социјална политика сваке земље усмерена је на решавање социјалних проблема и социјалних ризика. Социјални ризици, као претња личном и друштвеном благостању,

¹ Економски факултет у Суботици, Универзитет у Новом Саду.

Е-маил: m.mijatovic@ef.uns.ac.rs; zelko.vojinovic@ef.uns.ac.rs

² Tata Consultancy Services, Budapest, Hungary. Е-маил: lukicka@gmail.com

представљају оправдање за примену социјалне политике. Генерално, програми социјалног осигурања креирају се како би обезбедили социјалну правичност, односно спречили настанак социјалне искључености. Пружањем одговарајућих нивоа накнада или издатака грађанима којима је то неопходно пружа се заштита од одговарајућих ризика, чиме се заправо врши редистрибуција дохотка.³ Систем социјалног осигурања Европске уније обухвата пензионо, здравствено и осигурање за случај незапослености, док је циљ овог система да покрије ризике старости, неспособности, болести, инвалидности и смрти, чиме се уједно обезбеђује и одређена економска и социјална сигурност грађана чија примања су легална и чланова њихове породице.⁴

2) СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА, СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ И СОЦИЈАЛНА ПОМОЋ У ЕУ

У Европској унији израз социјална заштита има широко значење. Уопштено, оно се односи на све програме и аранжмане у друшву који за циљ имају заштиту социјално рањивих група. Социјална заштита обухвата како јавне тако и приватне социјалне програме, док се сам концепт заснива на претпоставкама о друштвеној солидарности и удруживању тако да се социјални ризици, почевши од оних који се лако могу предвидети (као што је старење) до оних који се теже могу предвидети (као што је, на пример, болест), заједничким напорима покрију и у одређеном степену компензују. Израз социјална заштита је шири од израза социјална сигурност и социјално осигурање. Штавише, социјална заштита укључује и социјалну помоћ. Према томе, у концепту социјалне заштите обухваћена су три стуба социјалне политике: социјална сигурност, социјално осигурање и социјална помоћ, путем којих се врши превенција социјалних ризика и решавају настали социјални проблеми. Социјална помоћ се разликује од социјалног осигурања по два основа. Прво, социјално осигурање покрива унапред утврђене социјалне ризике као што су болест или старење. Друго, право на коришћење социјалног осигурања условљено је плаћањем доприноса. За разлику од социјалног осигурања, социјална помоћ не покрива унапред утврђене ризике док коришћење социјалне помоћи није условљено плаћањем доприноса. Дакле, социјално осигурање се заснива на принципу реципроцитета, док се

³ Hsu Minchung, "Social Insurance and Welth Distribution", *Economic Bulletin*, Vol. 31(1), 2011, стр. 687.

⁴ Јелена Бировљев, Жељко Војиновић, Вера Мирковић, „Функционална зависност категорија корисника пензија у односу на укупан број запослених“, Економске теме, 53(3), 2015, стр. 362.

социјална помоћ заснива на унилатералним трансферима.⁵ С друге стране, основна разлика између социјалне сигурности и социјалног осигурања јесте у начину финансирања. Социјална сигурност се финансира кроз обавезне доприносе, и у том случају не постоји непосредна веза између особе која плаћа осигурање и особе која прима накнаду у случају појаве социјалног ризика. Дакле, систем социјалне заштите у ЕУ заснива се на два основна стуба, а то су социјално осигурање и социјална помоћ. Систем социјалног осигурања је неопходан, пре свега, како би се обезбедила социјална правичност и сигурност члановима друштва. Такође, социјално осигурање подразумева обавезу запослених да уплаћују доприносе ради стицања права коришћења средстава из социјалних фондова у будућности, независно од свог економског положаја. С друге стране, социјална помоћ такође подразумева обавезу плаћања доприноса, док је право на коришћење средстава из фонда, за разлику од социјалног осигурања, условљено економским положајем појединца, односно његовим социјалним статусом.

3) СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ ЕУ У РАЗЛИЧИТИМ МОДЕЛИМА ДРЖАВЕ БЛАГОСТАЊА

Држава благостања представља спремност и способност државе да посредством својих институција активно учествује у превенцији социјалних ризика и решавању социјалних проблема који значајно могу обликовати животе њених грађана. Данас се у Европској унији не може говорити о јединственој социјалној политици, међутим, присутне су одређене сличности на основу којих се поједине земље могу сврстати у одређене групе на основу модела државе благостања ком припадају. Иако је у литератури присутан већи број типологија државе благостања, најутицајнија је подела данског социолога Госте Еспинг-Андерсена, према којој се све земље чланице Европске уније могу класификовати у три, односно четири режима државе благостања, а то су:

1. социјал-демократски модел,
2. либерални модел,
3. корпоративистички модел, и
4. медитерански модел.⁶

У овом раду у изворну Андерсенову типологију укључен је такође и медитерански модел ради потпуније анализе. Дакле, регулација социјалних

⁵ Јова Радић, *Економија рада и социјална политика Европске уније*, Пролетер, Бечej, 2011, стр. 353.

⁶ Goste Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1990, p. 26.

питања налази се у рукама Европске уније, док су за трошкове, извођење и функционисање политике социјалног осигурања задужене саме чланице. Политика социјалног осигурања грађана међу различитим земљама чланицама може се посматрати са становишта степена декомодификације, који уједно представља и један од значајнијих елемената по основу ког се земље разликују. Декомодификација показује степен зависности појединца од деловања тржишта рада, односно у којој мери је држава благостања омогућила да се социјална заштита остварује као социјално право, независно од тржишта рада. Такође, значајан фактор који утиче на разлике политика социјалног осигурања међу земљама посматраних модела је свакако и степен стратификације. Поред тога, значајан утицај на разлике које постоје међу моделима игра и распон социјалне политике ових земаља, односно ниво социјалних ризика и проблема који се могу спречити и решити интервенцијом државе. Држава благостања манифестује се кроз интервенцију државе у социјалном сектору, услед немогућности тржишта да у свакој ситуацији омогући ефикасност и правичну дистрибуцију дохотка а све у циљу осигурања грађана од ризика и смањења сиромаштва и социјалне искључености. У развијеним земљама држава благостања подразумева и обезбеђује, између осталог, универзалну здравствену заштиту, пензионо осигурање, осигурање за случај незапослености, бесплатно образовање.⁷

Социјал-демократски модел

Социјал-демократски модел државе благостања односи се на скандинавске земље (Данску, Шведску и Финску) и Холандију, као комбинацију социјал-демократског и корпоративистичког модела, иако се услед недавних реформи социјалне политике више приближила социјал-демократској пракси. Основна карактеристика овог модела државе благостања јесте социјална политика која се показала као најиздашнија, односно социјална политика која се заснива на највишем нивоу издатака за социјалну заштиту и на универзалним социјалним правима која почивају на начелу држављанства. Јаки централизовани синдикати и удружења послодаваца, релативно правилна редистрибуција дохотка, усмереност ка пуној запослености, масиван јавни сектор уз начело универзалности приликом социјалног осигурања су управо оно што разликује скандинавске земље од остатка Европе. Основна тежња овог модела јесте да се обезбеди декомодификација у друштву, односно смањење зависности појединца од деловања тржишта рада, на основу низа универзалних бенефиција које се заснивају на принципу солидарности и једнакости.⁸ Другим

⁷ Assar Lindbeck, *An Essay on Welfare State Dynamics*, Institute for International Economic Studies, Stockholm, 2003, p. 4.

⁸ Goste Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1990, p. 24.

речима, основни темељ социјалне заштите у овим земљама јесу универзална давања која се стављају на располагање свима којима су неопходна, при чему она нису условљена нивоом прихода и материјалним положајем. Када је реч о тржишту рада, основно опредељење социал-демократског модела своди се на постизање пуне запослености, при чему се решење проблема незапослености види у повећању запослености у јавном сектору. Запошљавање у јавном сектору такође има и улогу у промовисању друштвене правичности и солидарности, што се посебно односи на рањиве групе, као што су жене и инвалиди, који наилазе на потешкоће у проналаску радних места у приватном сектору. Социјал-демократски модел државе благостања карактеришу интервенције на тржишту рада као и прекид са ранијом праксом да тржиште заузима кључну позицију у формирању економског, политичког и социјалног живота радника. Социјално осигурање заснива се на принципу универзалности и вертикалне редистрибуције, при чему се социјални програми финансирају из пореза који су релативно високи. Систем пензионог осигурања у овом моделу је релативно уравнотежен. Део пензије се обезбеђује из буџета, што представља универзалну компоненту, док је други део одређен ранијим зарадама или уплаћеним доприносима. Последица издашне социјалне политике су високи трошкови система социјалног осигурања, због чега су стопе пореза и доприноса у овим земљама више него у другим земљама чланицама ЕУ. Генерално, од свих земаља овог модела, у периоду између 1980. године и 2016. године, Шведска је имала највиша издавања за социјалну потрошњу, у просеку 27,1% од БДП-а. Међутим, од 2013. Финска се показала као најиздашнија земља, са социјалном потрошњом која од 2014. године прелази преко 30% од БДП-а.⁹

Либерални модел

Либерални модел државе благостања обухвата Велику Британију и Ирску. Једна од основних карактеристика овог модела јесте врло уска дефиниција социјалног ризика. Број ризика за које појединац може очекивати помоћ државе је далеко мањи него у социјал-демократском и копоративистичком моделу. То, међутим, не значи да грађани нису осигурани од социјалних ризика, већ да је само мали део ризика покривен од стране државе, док је већина покривена системом приватног осигурања. Становништво се подстиче да социјалне проблеме решава, посредством тржишних институција, као што је приватно осигурање, док је улога државе мала и временски ограничена. За разлику од социјал-демократског модела, који је усмерен да пуну запосленост кроз веома активну социјалну политику уз тежњу да се смањи зависност појединца од деловања тржишта рада, либерални модел усмерен је на

⁹ OECD, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG#, датум приступа 10.01.2017.

економски раст, при чему се тржиште сматра главним регулатором и саморегулишућим механизмом, док је улога државе сведена на минимум.¹⁰ Отуда, може се рећи да се социјална политика земаља ових модела заснива на *laisser-faire* принципу, што подразумева да ће тржиште аутоматски обезбедити дистрибуцију богатства и равнотежу, при чему би мешање државе у економске токове требало свести само на помоћ у оним подручјима где се тржишни механизам покаже као неуспешан.¹¹

Управо због тога државне пензије из радног односа су релативно ниске, због чега су многи радници чланови приватних пензионих фондова преко својих послодаваца. Такође, разлике између пензија које се обезбеђују у јавном сектору су мале. Када је реч о здравственом осигарању, доминира приватно осигурање. Систем осигурања за случај незапослености подразумева накнаде које су знатно ниже у поређењу са накнадама у социјал-демократском моделу. Ниво накнаде не зависи од ранијих примањима већ је утврђен у фиксном износу који је нешто виши од минималних трошкова живота. Социјална политика земаља либералног модела финансира се порезима, међутим, управо због специфичности у погледу доминације тржишта и дефинисања социјалних ризика, ове земље карактерише и најмања социјална потрошња у поређењу са осталим земаљама посматраних модела. У периоду између 1980. и 2016. године, ове земље у просеку утрошиле су око 18,5% свог БДП-а на финансирање социјалне потрошње.¹²

Корпоративистички модел

Корпоративистички модел државе благостања обухвата земље континенталне Европе, односно Немачку, Аустрију, Белгију, Француску и Луксембург. Кључна подручја система социјалног осигурања као што су пензије и накнаде, регулисана су на начин који карактерише умереност када су у питању издашност и правичност. Наиме, реч је о прелазном решењу између либералног и социјал-демократског модела државе благостања.

Два значајна фактора која су утицала на обликовање корпоративистичког модела јесу, с једне стране, сам корпоративизам по ком модел и носи назив и, с друге стране, социјално учење католичке цркве. Корпоративизам подразумева чврсту везу између статуса на тржишту рада и социјалних права, што заправо подразумева да програме државе благостања може да користи

¹⁰ Philip Manow, *The good, the bad, and the ugly: Esping-Andersen's regime typology and the religious roots of the Western welfare state*, Max Planck Institute for the Study of Societies, 2004, p. 3.

¹¹ Agnar Sandmo, *Adam Smith and Modern Economics*, Norwegian School of Economics, Bergen, 2014, p. 253.

¹² OECD, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG#, датум приступа 10.01.2017.

само онај ко је учествовао у њиховом финансирању кроз плаћање доприноса. Корпоративистички модел обликован је и под јаким утицајем цркве због чега породица заузима веома важну улогу у решавању социјалних проблема. Социјална политика обликована је према традиционалној структури породице, где је мушкарац хранитељ и обезбеђује доходак док је жена задужена за бригу о домаћинству и деци, чиме се она удаљава од тржишта. Накнаде и услуге социјалне заштите усмерене су тако да подстичу јачање улоге породице. У неким земљама, као што су Немачка и Аустрија, помоћ државе је релативно скромна када су у питању атипичне породице, као што су, на пример, самохране мајке са децом.¹³ Овај модел такође карактерише и примена принципа супсидијарности, што подразумева да држава треба да реши социјални проблем уколико тржиште и породица нису то у могућности. Систем социјалног осигурања обезбеђује минимум животног стандарда, док запосленост омогућује подобност приликом добијања социјалних олакшица. Социјално осигурање се финансира кроз доприносе, који чине више од 70% средстава фондова социјалног осигурања.¹⁴ Систем осигурања за случај незапослености подразумева накнаде за незапослене које су релативно високе, међутим, присутне су различите варијације међу земљама у погледу дужине времена у којем се могу користити. На пример, у Белгији не постоји временско ограничење, док у Француској незапослена лица могу да примају ову накнаду максимално пет година. Пензије исплаћене из државних фондова су веома издашне, због чега и доминира државно пензионо осигурање. Уопште, у корпоративистичком моделу приватне форме социјалног осигурања су веома слабо заступљене као последица широко дефинисаних социјалних права појединаца. Посматрањем просечних јавних издатака за социјалну потрошњу, уочава се да ове земље личе на земље социјал-демократског модела. У периоду између 1980. и 2016. године ове земље у просеку су утрошиле 25,2% од свог БДП-а за систем социјалне заштите. Француска, као једна од земаља корпоративистичког модела, током 2016. године показала се као земља са највећим издавањима за социјалну политику у односу на све остале чланице Европске уније, са социјалном потрошњом у износу од 31,5% БДП-а.¹⁵

Медитерански модел

Медитерански модел државе благостања обухвата Грчку, Италију, Шпанију и Португал. Госте Еспинг-Андерсен је изворно ове земље третирао као део

¹³ Goste Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1990, p. 27.

¹⁴ Yann Algan, Pierre Cahuc, Marc Sangnier, *Efficient and Inefficient Welfare States*, Intitute for the Study of Labor, 2011, p. 1.

¹⁵ OECD, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG#, датум приступа 10.01.2017.

корпоративистичког модела. Међутим, неразвијена држава благостања као једна од њихових основних карактеристика, један је од главних разлога услед кога ове земље треба посматрати одвојено, као део медитеранског модела. Социјална политика земаља овог модела у неким подручјима веома наликује на решења либералног модела, нарочито када су у питању подстицаји за улазак на тржиште рада и његова регулација. Међутим, сама структура тржишта рада је другачија у односу на земље осталих модела због високог учешћа пољопривреде. Овакву социјалну политику такође обележава и висока сегментација социјалних права и статуса, док кључни елеменат социјалне политике престављају новчани трансфери који су повезани са радним статусом, што чини овај модел сличним корпоративистичком моделу. Међутим, за разлику од социјал-демократског модела, циљ социјалне политике ових земаља није постизање пуне запослености, нарочито када су жене у питању.¹⁶ Политика социјалног осигурања заснива се на заштити запослења и могућности превременог пензионисања, што за последицу има већи степен искључености радно способног становништва са тржишта рада ових земаља у односу на просек за ЕУ. Поређењем са земљама из социјал-демократског модела, медитеранске земље карактерише неиздашан систем социјалне заштите, који се углавном финансира доприносима. Генерално, када је реч о систему осигурања за случај незапослености, накнаде су ниске. У погледу пензионог осигурања, за ове земље је карактеристично да су старосне пензије високе, што за последицу има чињеницу да медитеранске земље у просеку троше највећи део БДП-а на пензије него све остале земље Европске уније. Међутим, посебну потешкоћу у финансирању пензионог система чини проблем демографског старења. Управо тај проблем навео је Италију да спроведе већи број реформи свог пензионог осигурања, при чему се све те промене заправо свде на прелазак на доприносе уместо система накнаде. Иако медитеранске земље карактерише неразвијена држава благостања, у погледу просечне социјалне потрошње ове земље налазе се испред либералног модела. Током 2016. године Италија се показала као најиздашнија земља са издацима за социјалну политику који су износили 28,9% од БДП-а, од чега је највећи удео имало пензионо осигурање.¹⁷

4) СОЦИЈАЛНА ПОТРОШЊА У ЕУ

Основни задатак државе благостања јесте да својим грађанима обезбеди прихватљив ниво животног стандарда, док значајан показатељ нивоа интервенције представља удео који социјална потрошња има у укупном БДП-у

¹⁶ Јова Радић, *Економија рада и социјална политика Европске уније*, Пролетер, Бечеј, 2011, стр. 309.

¹⁷ OECD, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG#, датум приступа 10.01.2017.

дате земље. У табели број 1 приказани су сумарни подаци везани за просечну социјалну потрошњу земаља чланица свих модела уз издвојену 2016. годину, како би лакше могле да се уоче разлике. Наведени подаци представљају добре показатеље социјалне политике датих земаља. Оно што је заједничко за све земље социал-демократског модела државе благостања јесте најиздашнија социјална политика, за коју се у борби против социјалних ризика у периоду између 2004. и 2015. године у просеку издвојило 27,9% БДП-а.

Табела 1: Социјална потрошња по моделима, као проценат од БДП-а

		2016	Просечна издвајања од 2004–2015
Социјал-демократски	Шведска	27.1	27.9
	Данска	28.7	
	Финска	22	
	Холандија	30.8	
Либерални	В. Британија	21.5	20.7
	Ирска	21.5	
Корпоративистички	Немачка	25.3	26.9
	Аустрија	27.8	
	Белгија	29	
	Француска	31.5	
	Луксембург	21.8	
Медитерански	Италија	28.9	24.5
	Грчка	27	
	Шпанија	24.6	
	Португал	24.1	

Извор: OECD, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG#, Интернет, 10.01.2017.

У средишту социјал-демократског модела налази се универзализам и висок степен декомодификације. Ове земље такође карактерише и универзална покривеност од социјалних ризика, док је право на социјалну заштиту засновано на грађанском статусу. Међутим, последица издашне социјалне политике у овим земљама су свакако више стопе пореза које грађани плаћају у односу на остале земље Европске уније. Отуда, поставља се питање да ли је социјал-демократски модел одржив само у условима високе продуктивности рада. Савремене економије данас суочавају се са кризом система јавних финансија, и управо због тога Шведска је једна од земаља која може послужити

као пример чланице Европске уније која је започела реформу своје социјалне политике како би се прилагодила датим променама. Реформе се пре свега односе на смањење висине и трајања социјалних накнада. С друге стране налазе се земље либералног модела, које карактеришу најнижа издвајања за социјалну заштиту, која су у просеку износила 20,7% од БДП-а у посматраном периоду између 2004. и 2015. године. Оваква издвајања управо су последица уског схватања социјалних ризика ових земаља. Наиме, превенција социјалних ризика препушта се тржишним механизмима у форми приватног осигурања, док је држава задужена само за оне социјалне ризике који се сматрају неприхватљивим. Програми социјалног осигурања веома су скромни, а саме накнаде обезбеђују се на основу провере имовинског стања. С друге стране, за земље социјал-демократског модела принцип тржишног осигурања није могуће применити у случају социјалних ризика, из разлога што је политика социјалног осигурања грађана усмерена ка солидарности и правичности. Наиме, систем приватног осигурања заснива се на томе да премије које осигураник плати морају бити веће него што је потребно како би се платио очекивани губитак. Управо због тога, особе које су изложене већој вероватноћи појаве губитка уједно плаћају и више премије. Статистика показује, на пример, да су жене у просеку више изложеније болестима него мушкарци и уколико би постојао систем социјалног осигурања који се заснива на тржишним принципима, жене би у том случају плаћале веће премије него мушкарци. Међутим, сви осигураници плаћају једнаке премије, без обзира на пол из разлога што је уопште неправично да одређени део популације плаћа веће премије из разлога што се суочава са вишим ризицима на које не може да утиче.¹⁸ Као прелазно решење између ова два модела, јављају се земље корпоративистичког модела у којима постоји снажна веза између социјалног осигурања, статуса на тржишту рада и улоге породице у превенцији социјалних ризика. Ове земље у просеку издвајају 26,9% БДП-а за социјално осигурање, при чему се 2016. године Француска показала као најиздашнија, посматрајући земље из свих модела. Најзад, посматрајући земље медитеранског модела, уочава се оно што је уједно и њихова основна карактеристика – неразвијена држава благостања, будући да се за социјално осигурање најмање издваја у односу на све остале моделе, уколико се искључи либерални модел услед своје специфичне државе благостања.

5) СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ У СРБИЈИ

Делатност, начела, циљеви, права и услуге социјалне заштите у Србији регулисани су Законом о социјалној заштити који је ступио на снагу 2011.

¹⁸ Јова Радић, *Економија рада и социјална политика Европске уније*, Пролетер, Бечеј, 2011, стр. 210.

године. На основу овог закона социјална заштита дефинише се као „организована друштвена делатност од јавног интереса чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединца и породица, као и спречавање настајања и отклањања последица социјалне искључености“.¹⁹ Главна извршна власт у погледу администрирања дефинисаних активности припада Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. Корисници социјалне заштите у Србији могу бити њени држављани, као и страни држављани и лица без држављанства, у складу са међународним уговорима и законом.

Генерално, систем социјалне заштите у Србији обухвата: 1) социјалну заштиту на основу социјалног осигурања путем доприноса, 2) права по основу социјалне помоћи и дечје заштите, и 3) услуге социјалне заштите.²⁰ Будући да социјални ризици, као неминован део економске и друштвене реалности, имају свакодневни утицај не само на појединца, већ уједно и на друштво као целину, веома важан сегмент социјалне политике једне земље представља управљање тим ризицима. Услед неравномерне редистрибуције дохотка која онемогућује појединцу да обезбеди себи средства која представљају основну претпоставку припадности друштву, често се дешава да појединци нису у могућности да се сами заштите од социјалних ризика, услед чега су потребне и колективне акције како би се спречио настанак социјалне искључености. Стога, веома важно подручје социјалне политике представља социјално осигурање које у Србији посредством Завода за социјално омогућује каналисање тих ризика. Контролу и надзор над радом Завода за социјално осигурање врши Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. Као и у земљама Европске уније, у оквиру важеће законске регулативе у обавезно социјално осигурање убрајају се осигурање за случај незапослености, пензионо и здравствено осигурање. Иако је међу земљама чланицама Европске уније услед различитих социјалних, економских и демографских структура датих земаља присутан диспарат у погледу социјалне потрошње, у просеку се издваја једна четвртина БДП-а на финансирање социјалне заштите. С друге стране, када је реч о Србији, расходи намењени социјалној заштити током 2008. године износили су 18,2% БДП-а, при чему се њихов највећи део, од око 70%, односио на пензије. Преливањем светске економске кризе, чији утицај на српску привреду постаје видљив током 2009. године када долази до негативне стопе раста БДП-а од 3%, општа економска ситуација нарочито се заоштрава у периоду између 2011. и 2013. године. Наиме, тренд раста јавног дуга и фискалне неравнотеже угрожавају

¹⁹ Закон о социјалној заштити, „Службени гласник РС”, 24/2011.

²⁰ Јуриј Бајец, Горана Крстић, Љиљана Пејин-Стокић, Горан Панев, *Социјална заштита и социјална укљученост у Србији*, Економски Институт, Београд, 2008, стр. 9.

економску стабилност, док су расходи за социјалну заштиту у овом периоду реално смањени за 8%, чиме је доведена у питање могућност државе да својим грађанима омогући адекватну заштиту од социјалних ризика.²¹ Пензиони систем у Србији је уређен на основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2003. године. Како би се обезбедила заштита од основних ризика као што су старост, инвалидност или смрт осигураника, пензионо осигурање у Србији је обавезно и засновано на текућем финансирању. Поред обавезног јавног система, постоји и могућност добровољног пензионог осигурања, док је увођење обавезних приватних пензионих фондова одбачено. Пензије се финансирају на основу доприноса, чија стопа од августа 2014. године износи 26%, од којих је 14% на терет послодаваца а преосталих 12% на терет запослених. Обавезним пензионим осигурањем покривени су сви грађани који имају легална примања, односно сва запослена лица или лица која самостално обављају делатност и пољопривредници. У почетку је пензијско-инвалидско осигурање било организовано у оквиру три одвојена државна фонда – за осигурање запослених, самосталних делатника и пољопривредника. Међутим, 1. јануара 2008. године ови фондови су најпре административно спојени, да би се пуна финансијска консолидација извршила 2011. године. Права осигураника која произилазе из обавезног пензијско-инвалидског осигурања јесу:

- За случај старости – право на старосну пензију
- За случај инвалидности – право на инвалидску пензију
- За случај смрти – право на породичну пензију, право на накнаду погребних трошкова
- За случај телесног оштећења проузрокованог повредом на раду или професионалном болешћу – право на новчану накнаду за телесно оштећење
- За случај потребе за помоћи и негом другог лица – право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица.²²

Пензиони систем у Србији заснива се на Бизмарковом моделу обавезног здравственог осигурања, који подразумева организацију пензионог система на основу запослења. Наиме, овај модел подразумева да сва запослена лица која су током радног века уплаћивала доприносе имају право на пензије које ће им обезбедити једнак ниво животног стандарда који је био присутан за време активног запослења. Дакле, систем пензијског и инвалидског осигурања заснива се на PAYG моделу, што заправо значи да сва запослена лица по

²¹ Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/11/Drugi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-sm njenju-siromastva-final.pdf>, датум приступа 01.04.2017., стр. 9.

²² Закон о пензијском и инвалидском осигурању, „Службени гласник РС”, бр. 34/03.

принципу обавезности путем доприноса издвајају средства у Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање на основу којих се исплаћују текуће пензије и остала права из пензијског и инвалидског осигурања. ПИО фонд је правно лице са статусом организације основан са циљем остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања и обезбеђивањем средстава за остваривање ових права. Фонд има око 2,47 милиона осигураника из свих категорија и преко 1,73 милиона пензионера.²³ Међутим, као и у Европској унији, и у Србији су присутне значајне демографске промене, у виду стално растућег удела старијег становништва у укупном становништву, чиме се врши притисак на одрживост постојећег пензионог система. Наиме, од 2010. године када је број корисника пензије износио 1.510,801, овај број је крајем 2016. године је достигао 1.728,138. С друге стране, у овом раздобљу број осигураника је опадао, при чему је стопа замене на крају 2016. године износила 1:1,2.²⁴ Према подацима Светске банке, Србија је средином 2015. године била четврта по реду земља у Европи са највишим издвајањима за пензиони систем као удео од БДП-а, након Украјине, Француске и Италије.²⁵ Имајући у виду наведено, заједно са свим демографским променама са којима се Србија тренутно суочава, поставља се питање одрживости пензионог система у дугом року и потребе за даљом реформом овог вида социјалне заштите. Систем здравствене заштите у Србији, као и пензиони систем, заснива се на Бизмарковом моделу обавезног здравственог осигурања. Наиме, сви грађани који остварују приходе у виду зарада, пензија или накнада имају законску обавезу плаћања доприноса за здравствено осигурање, на основу којих се и обезбеђују средства за финансирање права из овог вида социјалног осигурања. Стопа по којој се обрачунавају и плаћају доприноси износи 10,3%.²⁶ Обавезно здравствено осигурање обухвата осигурање за случај болести и повреде ван рада и осигурање за случај повреде на раду или професионалне болести, док су Законом о здравственом осигурању утврђена следећа права:

- Право на здравствену заштиту
- Право на накнаду зараде за време привремене спречености за рад осигураника
- Право на накнаду трошкова превоза у вези са коришћењем здравствене заштите.²⁷

²³ Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, <http://www.pio.rs/lat/otpora/delatnost.html>, датум приступа 01.04.2017.

²⁴ Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, *Статистички годишњи билтен 2016*, Београд, 2016, стр. 9.

²⁵ World Bank, *Serbia Public Finance Review*, 2015, стр. 63.

²⁶ Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање, „Службени гласник РС”, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13, 108/13, 57/14, 68/14, 112/15

²⁷ Закон о здравственом осигурању, „Службени гласник РС”, бр. 107/05.

Здравствена заштита се за већину грађана Србије, обезбеђује кроз систем обавезног здравственог осигурања, док се за грађане који не остварују никакве приходе и не могу остварити право на здравствено осигурање као чланови породице некога ко их остварује, доприноси се плаћају из буџета државе. Обавезним здравственим осигурањем у Србији обухваћено је око 95,8% становништва и тај удео готово је непромењен од 2010. године.²⁸ Права из обавезног здравственог осигурања остварују се на основу оверене исправе о здравственом осигурању. Обавезно здравствено осигурање у Србији заснива се, између осталог, на начелу обавезности и начелу узајамности и солидарности. Наиме, трошкове обавезног здравственог осигурања носе осигураници и други уплатиоци обавезних доприноса за здравствено осигурање процентуално према својој заради, односно сразмерно својим материјалним могућностима, док се права користе према потреби, чиме се обезбеђује међугенерациска солидарност. Обавезно здравствено осигурање спроводи се посредством Републичког фонда за здравствено осигурање са седиштем у Београду, чија основна делатност јесте да осигураним лицима омогући остваривање права из обавезног здравственог осигурања кроз закључење са даваоцима здравствених услуга.²⁹ Републички фонд, у складу са законом, обавља и послове добровољног здравственог осигурања. Фонд је организационо подељен на Дирекцију, Покрајински фонд и филијале Републичког фонда са испоставама. Систем социјалне заштите у Србији такође обухвата и обавезно осигурање за случај незапослености, на основу ког се грађанима гарантују одређена права у случају да дође до незапослености, која се заснивају на принципима обавезности, узајамности и солидарности. Односно, обавезно осигурање за случај незапослености подразумева право на:

- Новчану накнаду
- Здравствено осигурање и пензијско и инвалидско осигурање
- Друга права у складу са законом.³⁰

Реализација наведених права врши се посредством Националне службе за запошљавање, на основу средстава прикупљених уплаћивањем обавезних доприноса за осигурање за случај незапослености и других средстава у складу са законом. Стопа по којој се обрачунавају и плаћају доприноси износи 1,5%.

²⁸ Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, Интернет: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/11/Drugi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva-final.pdf>, датум приступа 01.04.2017, стр. 18.

²⁹ Републички фонд за здравствено осигурање, Интернет: http://rfzo.rs/index.php/onama_datum_pristupa 01.04.2017.

³⁰ Завод за социјално осигурање, Интернет: <http://www.zso.gov.rs/prava-iz-osiguranja-za-slucaj-nezaposlenosti.htm>, датум приступа 01.04.2017.

Право на новчану накнаду по основу незапослености имају сва лица која су била покривена овим видом осигурања најмање 12 месеци непрекидно или са прекидима у последњих 18 месеци. Такође, за време коришћења новчане накнаде, лице има право и на здравствено и пензијско и инвалидско осигурање, док чланови породице корисника новчане накнаде такође имају право на здравствено осигурање уколико нису већ здравствено осигурани по неком другом основу. Један од основних услова који мора бити задовољен како би лице остварило право на новчану накнаду јесте да оно није остало без посла својом намером, већ је дошло до прекида радног односа од стране послодавца. Основица за утврђивање висине новчане накнаде јесте просечна зарада лица током последњих 12 месеци који претходе незапослености. Временски период коришћења накнаде по основу осигурања за случај незапослености се разликује, односно она се исплаћује незапосленом лицу:

- 3 месеца, ако има стаж осигурања од 1 до 5 година;
- 6 месеци, ако има стаж осигурања од 5 до 15 година;
- 9 месеци, ако има стаж осигурања од 15 до 25 година;
- 12 месеци, ако има стаж осигурања дужи од 25 година.³¹

Незапослено лице може остварити право на новчану накнаду у трајању од 24 месеца уколико му је до испуњавања првог услова за стицање пензије остало до 2 године.

6) ИЗВОРИ

- Бировљев, Јелена, Војиновић, Жељко, Мирковић, Вера, “Функционална зависност категорија корисника пензија у односу на укупан број запослених“, *Економске теме*, 53(3), 2015.
- Бајец, Јуриј, Крстић, Горана, Пејин-Стокић, Љиљана, Панев, Горан, *Социјална заштита и социјална укљученост у Србији*, Економски Институт, Београд, 2008.
- Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, Интернет: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/11/Drugi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smajenju-siromastva-final.pdf>, датум приступа 01.04.2017.
- Esping-Andersen, Goste, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Priceton, New Jersey, 1990.
- Завод за социјално осигурање, Интернет: <http://www.zso.gov.rs/prava-iz-osiguranja-za-slucaj-nezaposlenosti.htm>, датум приступа 01.04.2017.

³¹ Национална служба за запошљавање, http://www.nsz.gov.rs/live/trazite-posao/dok-trazite-posao/nezaposleni/trajanje_prava_na_nov_anu_naknadu.cid540, датум приступа 01.04.2017.

- Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање, „Службени гласник РС”, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13, 108/13, 57/14, 68/14, 112/15
- Закон о здравственом осигурању, „Службени гласник РС”, бр. 107/05
- Закон о пензијском и инвалидском осигурању, „Службени гласник РС”, бр. 34/03
- Закон о социјалној заштити, „Службени гласник РС”, бр. 24/2011
- Lindbeck, Assar, *An Essay on Welfare State Dynamics*, Institute for International Economic Studies, Stocholm, 2003.
- Minchung, Hsu, „Social Insurance and Welth Distribution”, *Economic Bulletin*, Vol. 31(1), 2011.
- OECD, Интернет: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG#, датум приступа 10.01.2017.
- Manow, Philip, *The good, the bad, and the ugly: Esping-Andersen's regime typology and the religious roots of the Western welfare state*, Max Planck Institute for the Study of Societies, 2003.
- Национална служба за запошљавање, Интернет: http://www.nsz.gov.rs/live/trazite-posao/dok-trazite-posao/nezaposleni/trajanje_prava_na_nov_anu_naknadu.cid540, датум приступа 01.04.2017.
- Радић, Јова, *Економија рада и социјална политика Европске уније*, Пролетер, Бечеј, 2011.
- Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, *Статистички годишњи билтен 2016.*, Београд, 2016.
- Sandmo, Agnar, *Adam Smith and Modern Economics*, Norwegian School of Economics, Bergen, 2014.
- World Bank, *Serbia Public Finance Review*, 2015.
- Yann, Algan, Piere, Cahuc, Marc, Sangnier, *Efficient and Inefficient Welfare States*, Intitute for the Study of Labor, 2011.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Иако се у Европској унији не може говорити о јединственој социјалној политици, а уједно ни о јединственој политици социјалног осигурања њених грађана, могуће је, ипак, на основу одређених сличности извршити њихово груписање полазећи од Госте Еспинг-Андерсенове класификације модела државе благостања. Упркос свим различитостима које су присутне не само међу моделима државе благостања већ и између самих земаља, основни изазов са којим се суочава сваки модел, а такође и Србија, јесте обезбеђење што је могуће вишег нивоа социјалне заштите а да се при томе не угрози одрживост јавних финансија, нарочито када је у питању пензиони систем. Генерално,

социјални ризици се разликују у зависности од економских и друштвених околности под којима настају, при чему свака појава новог социјалног ризика даје уједно и нову димензију социјалној политици. Неминовна је чињеница да су социјални ризици саставна појава друштвене и економске стварности, а на свакој држави је да одлучи у којој мери ће учествовати у њиховој превенцији и сузбијању.

УДК: 343.815/053.6(497.6)

Bibliid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 385–398

Изворни научни рад

ВАСПИТНЕ ПРЕПОРУКЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Проф. др Иван ЈОКСИЋ

Милорад МАТИЋ, М.А.

Горан МИЛОЈЕВИЋ, М.А.¹

Abstract: The minors, generally speaking, are the most sensitive categories of offenders in society. Their status position is linked to the general condition of the psycho-physical immaturity. It resulted in the first written legal sources glimpses of a more favourable attitude of lawmakers against minors. In ancient times until the present day, the juvenile was seen as vulnerable offenders. In criminal law, the status of a minor shows the presence of the various models, which are characterized by peculiarities in the Juvenile approach crime. However, serious updating of the criminal status of minors is linked to the emergence of restorative justice. It represented an antipode of a retributive approach to crime. First, as a unique way of treating crime, restorative justice has had its stronghold in the application of alternative measures against juveniles. On this basis, the majority of European countries revised the existing legal provisions and introduced, under various names, alternative measures against juveniles. Criminal legislation of the Republic of Srpska was the 1990s system of criminal reactions to minors, through the introduction of Educational Recommendations. These measures do not belong to criminal sanctions but to the criminal law specific type measures (*sui generis*). Specifics of corrective recommendations derived from their distinctive legal nature, the process conditions for imposing, an uncertain outcome in terms of the final outcome of the application, the competence of (prosecution and judgment), and others. Therefore, it is of paramount importance to point to the features of the educational recommendations in the Republic of Srpska.

Key words: juvenile, criminal and legal status, restorative justice, corrective recommendations, the guardianship authority, the prosecution, the court.

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду; Градска управа у Лозници; Е-mail: ijoksic@hotmail.rs

1) УВОД

Потреба за новелирањем традиционалног система кривичних санкција према малолетницима појавила се почетком 20. века. Она се заснивала на кризи кажњеничког односа државе према малолетницима који није давао очекиване резултате. Правна историја бележи примере који потврђују да се заштравањем кривичне репресије не може смањити стопа криминалитета. Тако су још стари Сумерци предвиђали скору пропаст света на основу пораста друштвено неприхватљивог понашања младих. У Хамурабијевом законуку помињу се казне за младе који не слушају своје родитеље. Они су кажњавани веома сурово коришћењем нечовечних начина извршења казне. У римској држави мало дете и душевни болесник нису могли бити криви и за њих је одговарало друго лице.² На истоку су Кинези примењивали оштре казне за малолетне учиниоце нечег неподобног, а граница кривичне одговорности била је седам година. Кривично право у средњем веку одликује велика неуједначеност – у Енглеској су сурово кажњавана сва деца старија од 12 година када учине преступ. Смртна казна је била изрицана као санкција за крађу већу од 12 пенија.³ Еволуција кривичноправног статуса малолетника огледа се у постепеном ублажавању њиховог кажњавања. Испрва је било речи о блажем третману малолетних у односу на пунолетна лица. Ова благод је препознатљива код извршења строгих казни, а не и у њиховој блажој врсти. То је практично значило да је постојао исти казнени режим за сву кажњеничку популацију, али је пенални третман малолетника био далеко повољнији у односу на пунолетна лица. Различито третирање малолетника у кривичном законодавству средњовековних држава имало је одјека и на нашим просторима. Испрва српска држава није познавала повлашћеније казнено третирање малолетника. Душанов законик не садржи одредбе о кривичној одговорности и кажњавању малолетника. Тачније, нису познати примери у којима су малолетници, због свог старосног узраста, имали повољнији статус у односу на пунолетна лица.⁴ Међутим, поједини статuti средњовековних градова (Корчулански из 1214. године, Дубровачки из 1272. године и Сплитски из 1312. године) прописују горњу старосну границу малолетства (12–14 година). Судаћи органи слободно цене да ли је малолетника овог старосног доба потребно казнити или не, с тим што се приликом евентуалног кажњавања малолетство узима као олакшавајућа околност.⁵

² Обрад Станојевић, *Римско право*, Досије, Београд, 1993, стр. 250.

³ Милана Љубичић, „Кретање малољетничког преступништва у Србији у периоду 1980–2004“, *Социолошки преглед*, вол. 40, бр. 4, стр. 589-590.

⁴ Иван Јоксић, „Промене у кривичноправном статусу малолетника са посебним освртом на кривичну одговорност“, *Журнал за криминалистику и право*, вол. 15, бр. 2, стр. 117.

⁵ Никола Срзентић, et. al., *Кривично право Југославије – општи део*, Савремена администрација, Београд, 1998, стр. 525.

Кривичноправни статус малолетника, на подручју данашње Босне и Херцеговине и Србије, је у периоду до ослобођења од османлијске власти био у духу њихове негације као посебне категорије делинквената. Иако су приметни покушаји нешто блажег режима њиховог кажњавања, не може се негирати одсуство интересовања тадашњих власти да малолетницима доделе статус посебне категорије извршилаца кривичних дела.

2) РЕСТОРАТИВНА ПРАВДА КАО АЛТЕРНАТИВА РЕТРИБУЦИЈИ

Ресторативна правда представља новум у кривичној доктрини чије се појављивање везује за другу половину 20. века. У питању је особени вид правде или праведности који одступа од класичних форми кривичне репресије, заснованој на генералној и специјалној превенцији. Пре разматрања њеног односа са ретрибутивном правдом неопходно је рећи шта, заправо, представља ресторативна правда. Прецизније, да ли је уопште могуће одредити оквири и садржај ресторативне правде у данашњем времену? Одговор на ово питање захтева знатно шири приступ који укључује следеће:

1. Ресторативна правда: нова парадигма или комплементарни модел поступања?
2. Позиционирање ресторативних програма у или изван кривичноправног система?
3. Дефиниција ресторативне правде: заснована на процесима или заснована на исходима?
4. Круг лица која су део ресторативне правде?
5. Ресторативна правда: алтернативна казна или алтернатива кажњавању?
6. Принципи ресторативне правде и њихова флексибилност?⁶

Одредити појам и значење ресторативне правде представља изузетно сложен и захтеван задатак. У литератури се наводи више различитих одређења ресторативне правде, па би се могло рећи да не постоји заједничка или универзална дефиниција. Нису ретки аутори који своје ставове о ресторативној правди заснивају на претходним дефиницијама које су прилагођавали сопственом виђењу њене улоге и значаја. Џонстон (*Gerry Johnstone*) сматра да ресторативна правда представља највеће научно достигнуће савременог кривичног права и криминологије.⁷ Маршал (*Tony*

⁶ Theo Gavrielides, *Restorative justice theory and practice: addressing the discrepancy*, Helsinki, 2007, p. 38-43.

⁷ Gerry Johnstone (eds.), *Restorative justice (text, sources, context)*, Willan Publishing, London, 2003, p. 511.

Marshall) истиче да је ресторативна правда процес у коме стране које имају удела у конкретном случају, заједно решавају како ће се носити са последицама кривичног дела, као и са наступелим ефектима у будућности. Он дефинише ресторативно правосуђе у виду општих начела која усмеравају праксу било које установе или групе у третирању кривичног дела. Под њима подразумева: стварање довољно простора за лично учешће главних актера у ресторативном процесу; оријентација ка приступу решавања проблема унапред; креативна (флексибилна) пракса; посматрање проблема које су изазвала кривична дела из угла њиховог окружења.⁸ Лајбман (*Marian Liebmann*) даје нешто шири дефиницију ресторативне правде где наводи да је ресторативно правосуђе процес у коме стране учеснице у појединачном делу заједнички доносе одлуку како да се носе са последицама овог дела и његовим импликацијама на будућност.⁹ Брејтвејт (*John Braithwaite*) сматра да је ресторативна правда кривичноправни систем који је више оријентисан на жртву, у коме се жртви поправља причињена штета, али у коме се поправља штета и учиниоцу и заједници.¹⁰ Дефинисање ресторативне правде проналазимо и у међународним документима Уједињених нација. У Декларацији о основним принципима примене програма ресторативне правде у кривичним случајевима из 2002. године, ресторативну правду чине програми базирани на ресторативном процесу који служи остваривању ресторативних циљева. Зарад лакшег појмовног одређења и дефинисања ресторативне правде поједини аутори је упоређују са ретрибутивном правдом. Њихов однос се најсликовитије може описати кроз навођење основних специфичности оба модела правде. Изражене супротности су приказане у наредној табели:¹¹

⁸ Tony Marshall, *Restorative justice: an overview*, Home Office Research Development and Statistics Directorate, London, 1999, p. 5.

⁹ Marian Liebmann, *О вештинама посредовања између жртве и починиоца (материјал за семинар)*, УНИЦЕФ, Београд, 2003.

¹⁰ John Braithwaite, "Restorative Justice and a Better Future", In: Gerry Johnstone (eds.) *A Restorative Justice Reader – texts, sources, context*. Devon: Willan Publisher, 2003, p. 86-87.

¹¹ Златко Николић, Иван Јоксић, *Малолетничка делинквенција – социјалнопсихолошки и кривичноправни аспекти*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2011, стр. 134-135.

РЕТРИБУТНИ МОДЕЛ	РЕСТОРАТИВНИ МОДЕЛ
Предност начела материјалне истине	Предност измирењу странака и накнади штете настале кривичним делом
Објективно утврђивање повреде законских норми	Задовољење интереса странака (учиниоца, жртве и друштва)
Круто спровођење правила кривичне процедуре	Прилагођавање кривичне процедуре примени диверзионих мера
Главна улога судије, тужиоца и судског већа	Повећана улога осталих институција (центра за социјални рад, невладиног сектора и сл.)
Обавезно вођење доказног поступка	Изостајање доказног поступка у случајевима када се примењују диверзионе мере
Релативно дуго трајање кривичног поступка	Изостајање кривичног поступка, односно његово скретање
Велики и непотребни трошкови које производи вођење поступка	Смањени трошкови вођења поступка или њихово изостајање
Изрицање кривичне санкције као крајњег исхода вођења кривичног поступка	Измирење, накнада штете, рад у корист заједнице, лечење у здравственој установи и сл.

Велики број различитих дефиниција ресторативне правде указује на одсуство ширег консензуса међу ауторима. Поље неслагања је присутно у пренаглашавању одређених елемената ресторативне правде уз истовремено негирање постојања неких других. Нису ретки они који ресторативну правду негативно конотирају сматрајући да њу чини све оно што је супротно ретрибутивној правди. Различит однос према ресторативној правди је уочљив и у делу лаичке јавности. Занимљиве податке у том правцу дају истраживања спроведена у Србији. На питање шта представља ресторативна правда, грађани су давали различите одговоре. „Анализом њихових одговора уочава се да око једне трећине њих не помисли ни на шта, односно да их појам ресторативна правда ни на шта не асоцира и да не знају шта овај појам може да значи. С друге стране, око две трећине испитаника је навело на шта помисли када се каже ресторативна правда, при чему их овај појам махом асоцира на рестаурацију, ресторацију, обнављање, реституцију. У том смислу, они су наводили да ресторативна правда за њих значи враћање у пређашње стање, поправљање односа, накнаду штете, помирење, активно укључивање у дијалог, договор око поправљања штете, споразум и слично.“¹² Применити ресторативну правду је

¹² Сања Ђопић, et al., *Ставови грађана и стручњака о алтернативним санкцијама и ресторативној правди*, Фондација Центар за демократију, Београд, 2015, стр. 58.

могуће на два начина и то: у оквиру кривичног поступка или изван њега. У кривичној доктрини се по овом питању јављају различита мишљења која нуде аргументе. Сматрамо примеренијим став о потреби сврставања ресторативне правде у оквиру кривичног поступка али са јасно омеђеним пољем њене примене. У противном бисмо имали ситуацију да би се ресторативна правда, изван кривичног поступка (процедуре), сводила на произвољну и неодмерену, неретко и неконтролисану примену алтернативних мера према малолетницима.¹³ Међутим, арбитрарност у примени ресторативне правде, иако наоко примамљива, довела би у питање оправданост њене примене и значила повратак на традиционална средства кривичне реакције. На линији оваквог схватања отпочела је ера реформисања кривичног законодавства у европским земљама, праћеног осамостаљивањем малолетничког кривичног права уз увођење алтернативних мера према малолетницима.¹⁴

3) ВАСПИТНЕ ПРЕПОРУКЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Осврт на стање у малолетничкој кривичној регулативи

На правној сцени у Републици Српској претходних година дошло је до значајних промена. То се примарно односи на регулисање кривичноправног статуса малолетника. Они су претходно били у склопу општег кривичног законодавства, тако што се у Кривичном закону малолетничка материја

¹³ У Србији је обављено истраживање које указује на, укупно посматрано, већу склоност испитаника да се за дата кажњива понашања опредељују за репресивне мере. Тако 96,1% испитаника подржава казну затвора за понуђене облике престопа, а 34,4% подржава условну затворску казну. На изражену репресивност указује и податак да више од половине испитаника (62,2%) одобрава смртну казну. Испитаници су се ређе опредељивали за мере ресторативног карактера, сматрајући ове мере прихватљивим за лакша, посебно имовинска кривична дела или прекршаје, нарочито уколико су се у улози извршилаца налазиле младе особе. Цит. према: Весна Николић Ристановић (eds), Наташа Вучковић (eds), *Ставови грађана и стручњака о алтернативним санкцијама и ресторативној правди*, Фондација Центар за демократију, Београд, 2015, стр. 47.

¹⁴ У светлу укупних разматрања промена о кривичноправном статусу малолетника О. Перић наводи присуство новијих тенденција у западноевропским земљама односно њиховим законодавствима. Овај аутор предочава неколико основних тенденција, тако што се у првом реду доводи у питање досадашњи патерналистички концепт заштите малолетника (*welfare* модел), а појачавају се њихова права. Истражују се нове мере чиме се прибегава одвраћању (*diversion*) од судства за малолетнике или, ако су оне неопходне, траже се алтернативе лишењу слободе. Најзад, води се рачуна о томе да се надокнади штета коју је жртва кривичног дела претрпела. Обрад Перић, *Деценија великих промена у кривичном статусу малолетника*, Зборник радова, Досије и Криминолошка секција српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2007, стр. 153.

налазила у VI поглављу „Васпитне препоруке, мјере и казне за малољетнике.“ Каснијим изменама и допунама овог Закона изостављена је малолетничка материја која постаје део посебног закона о малолетницима.¹⁵ Реформисање кривичног законодавства Републике Српске довршено је скорим доношењем Кривичног законика који је ступио на снагу јула месеца 2017. године.¹⁶ Важан сегмент укупних реформи кривичног законодавства у Републици Српској представља доношење посебног Закона о заштити и поступању са дјецом и малољетницима у кривичном поступку (у даљем тексту: Закон о малолетницима).¹⁷ Овај Закон је систематизован у седам посебних делова у оквиру којих се налази малолетничка материја (материјална, процесна и извршна). У првом делу Закона (Основне одредбе) дата је дефиниција детета, одређене су старосне границе дете-малолетник, дефинисани су основни принципи у поступању са малолетницима, одређена минимална права малолетника у кривичном поступку и др. У одредби члана 8 Закона о малолетницима нарочито је наглашена обавеза тужиоца за малолетнике и судије за малолетнике да, у складу са принципима и правилима прописаним законом и подзаконским актима, не прибегавају вођењу формалног кривичног поступка, него да случај малолетног учиниоца кривичног дела реше применом васпитних препорука.¹⁸ Поједини сегменти кривичноправног статуса малолетника додатно су употпуњени изменама и допунама Закона о малолетницима.¹⁹ С обзиром да се у фокусу нашег интересовања налазе васпитне препоруке, поменути изменама и допунама Закона о малолетницима, оне остају у статусу кривичноправних мера посебне врсте (*sui generis*). На овај начин је наглашен знатно либералнији карактер ових мера лишен ретрибутивних садржаја, а нарочито удаљен од некада доминирајуће идеје о трпљењу и испаштању извршиоца кривичног дела.

Услови и сврха васпитних препорука

Васпитне препоруке се могу изрећи уз претходно испуњење услова прописаних одредбом члана 24 Закона о малолетницима. Тако се према

¹⁵ Кривични закон Републике Српске („Службени гласник РС“, бр. 49/03-67/13).

¹⁶ Кривични законик Републике Српске („Службени гласник РС“, бр. 64/17).

¹⁷ Закон о заштити и поступању са дјецом и малољетницима у кривичном поступку Републике Српске („Службени гласник РС“, бр. 13/10).

¹⁸ Сам термин „васпитна препорука“ није најсрећније изабран да дефинише оно чему је намењен, јер судови не препоручују, већ налажу у императивној форми. Препорука, дакле, није императив. Златко Николић, Иван Јоксић, *op. cit.*, стр. 196-197.

¹⁹ Закон о измјенама и допунама Закона о заштити и поступању са дјецом и малољетницима у кривичном поступку Републике Српске („Службени гласник РС“, бр. 61/13).

малолетнику могу применити ове мере за кривична дела за која је прописана новчана казна или казна затвора до пет година, а за кривична дела за која је прописана казна тежа од пет година – ако су испуњени услови из члана 89 став 1 овог закона и ако је то сразмерно околностима и тежини учињеног кривичног дела у складу са чланом 9 овог закона. Овде законодавац употребљава упућујуће норме којима циљано предвиђа примену начела опортунитета кривичног гоњења. Смисао и суштина примене овог института огледа се у томе да за кривична дела, са прописаном новчаном казном или казном затвора до пет година, тужилац може одлучити да не покрене кривични поступак иако постоје докази да је малолетник учинио кривично дело, ако сматра да не би било целисходно да се води поступак према малолетнику, с обзиром на природу кривичног дела и околности под којима је учињено, ранији живот малолетника и његова лична својства. Тужилац може поступити на исти начин и у случају кривичног дела са прописаном казном затвора преко пет година ако је такво поступање у складу са принципом сразмерности из члана 9 Закона о малолетницима.²⁰ Осим тога, законодавац дозвољава могућност примене безусловног опортунитета. То би практично значило да јавни тужилац може одлучити да не покрене кривични поступак према малолетнику неопредељујући се истовремено за примену васпитних препорука.²¹ На основу одредбе члана 24 Закона о малолетницима неопходно је кумулативно испуњење посебних услова да би уопште постојала могућност примене васпитних препорука. Они се састоје у следећем:

1. да малолетник признаје кривично дело,
2. да је признање дато слободно и добровољно,
3. да постоји довољно доказа да је малолетник учинио кривично дело,
4. да малолетник у писаној форми изражава спремност за помирење са оштећеним,

²⁰ Код примене начела опортунитета кривичног гоњења важна је примена постојећих мерила која утврђује тужилаштво. Њима се на експлицитан начин прави разлика између оцене целисходности изведене из дискреционог права јавног тужиоца од пуке самовоље која би представљала злоупотребу дискреционог овлашћења. Татјана Бугарски, „Васпитни налози као диверзиони модел поступања и њихова примена у пракси Вишег јавног тужилаштва и Вишег суда у Новом Саду“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. 49, бр. 1, стр. 91.

²¹ У судској пракси имамо примере у којима је суд сматрао да је нецелисходно изрећи казну нити васпитну меру јер је на основу карактеристика личности произишло да нема потребе за ресоцијализацијом, а самим тим ни опасности од даљег вршења кривичних дела. У конкретном случају се по оцени суда предметно кривично дело јавља као изоловано и није последица структурираног делинквентног понашања окривљеног, па би изрицање кривичне санкције било нецелисходно (Решење Апелационог суда у Београду Кж.1 бр. 215/13 и Решење Вишег суда у Београду К. бр. 588/12).

5. да малолетник у писаној форми да пристанак за примену васпитне препоруке, а млађи малолетник и уз пристанак родитеља или стараоца, и
6. да у писаној форми пристанак да и оштећени у случају када се то по закону захтева.

Услове за примену васпитних препорука можемо поделити према критеријуму њихове повезаности са кривичним делом и његовим учиниоцем. Првој групи припада *објективни услов* који се начелно односи на кривично дело запређено новчаном казном затвором до пет година уз могућу примену и код тежих кривичних дела (члан 24 став 1 Закона о малолетницима). Утврђивање горње границе тежине кривичног дела, уз поменути изузетак када она може бити прекорачена, обухвата подручје ситног и донекле средњег криминалитета.²² Другој групи припада *субјективни услов* који се односи на малолетног учиниоца и оштећеног. Персонални карактер овог услова изражен је у посебном односу малолетног учиниоца јер се од њега не очекује само пуко признање кривичног дела. Признање кривичног дела од стране малолетника представља израз његове душевне и социјалне зрелости. По његовом понашању може се видети да је увидео сву штетност својих поступака уз истовремено изражену вољу за сарадњом са органима правосуђа код избора адекватне васпитне препоруке у конкретном случају.²³ Једном речју, признање мора бити дато на правно прихватљив начин уз изражену покајничку вољу малолетника.

Но, чак и када је признање дато на прописани начин неопходно је да постоји довољно доказа да је малолетник заиста учинио кривично дело. У пракси нису тако ретки случајеви где малолетници, под утицајем старијих лица из криминалног миљеа, лажно признају кривично дело. На тај начин фактички преузимају одговорност на себе свесни чињенице да уживају блажи

²² Иако се не наводе типичне врсте ситног и средњег криминалитета уочљив је тренд насилничког понашања малолетника услед којег врше разнородна кривична дела. Они код извршења кривичног дела испољавају високу дозу агресивности, која превазилази „неопходан“ ниво агесије, код извршења појединих кривичних дела (нпр. учествовање у тучи). Разматрајући питање насилничког криминалитета Ђ. Игњатовић исправно примећује да „у тријасу у коме се злочин догађа: учинилац, жртва и место извршења дела, могу се предузети многи кораци у циљу успешније контроле насилничког криминалитета“. Иако се на овом месту поменути аутор експлицитно не изјашњава о малолетничком криминалитету, тим пре би понуђени начин решавања криминалних конфликта могао бити примењив на ову старосну популацију. С тим у вези, васпитне препоруке управо почивају на идеји укључивања сва три актера кривичног дела. Види: Ђорђе Игњатовић, „Појам и етиологија насилничког криминалитета“, *Crimen*, вол. 2, бр. 2, стр. 206.

²³ Милош Бабић, Иванка Марковић, *Кривично право – општи дио*, Правни факултет, Бања Лука, 2013, стр. 408.

третман код утврђивања одговорности за учињено кривично дело.²⁴ Кумулативно прописивање услова за примену васпитних препорука трпи одређене изузетке. Они се односе на услов да у писаној форми пристанак да и оштећени у случају када се то по закону захтева. Овај услов је примењив само у случају постојања оштећеног кривичним делом. Уколико извршењем кривичног дела није оштећено ниједно лице овај услов није потребно испунити. Полазећи од опште сврхе диверзионих мера према малолетницима, као и идеја и поставки на којима почива ресторативна правда, законодавац је прописао општу сврху васпитних препорука и то (члан 25 Закона о малолетницима): да се не покреће кривични поступак према малолетнику; да се применом васпитних препорука утиче на правилан развој малолетника и јачање његове личне одговорности како убудуће не би чинио кривична дела.²⁵ С обзиром на овакву законску формулацију можемо уочити специјално-превентни карактер васпитних препорука. Органи који учествују у њиховом изрицању и примени морају првенствено узети у обзир личност малолетног учиниоца кривичног дела уз процену могућности постизања што бољих резултата у његовом поправљању. По овом обележју, васпитне препоруке се умногоме приближавају васпитним мерама. На исти начин је одређена сврха васпитних налога у Србији.²⁶

Врсте и одабир васпитних препорука

Алтернативне мере (програме) према малолетницима у упоредном законодавству чини широка лепеза обавеза које се намећу малолетнику. Оне варирају од уобичајених (као што су редовни одласци у школу, у медико-психолошке институције и др.), па све до примене различитих ограничења која

²⁴ Ово је нарочито случај код малолетника који се већ налазе на криминалној лествици. Они у договору са пунолетним делинквентима признају извршење њиховог кривичног дела док заузврат подижу свој рејтинг у криминалним круговима. Такође им се обезбеђује одбрана пред судом чије трошкове носе лица која малолетник своји признањем штити од кривичног прогона. Нису ретки случајеви у којима им организоване криминалне организације, користећи своју повезаност са одређеним деловима државе, пружају „неформалну помоћ“.

²⁵ Овако одређена сврха васпитних препорука примењује се и у односу на полицијско упозорење као алтернативну меру према малолетницима. У том смислу се прописује да је сврха изрицања полицијског упозорења одређена на истоветан начин као и код васпитних препорука (види члан 22 став 2, тачка 4 Закона о малолетницима). Овакав став законодавца је потпуно у складу са правном природом алтернативних мера којима припадају полицијско упозорење и васпитне препоруке.

²⁶ Обрад Перић, *Коментар Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 25.

се додирују са кривичним санкцијама.²⁷ У кривичном законодавству Републике Српске предвиђена је примена шест различитих васпитних препорука и то (члан 26 Закона о малолетницима):

1. лично извињење оштећеном,
2. накнада штете оштећеном,
3. редовно похађање школе или редовно одлажење на посао,
4. укључивање у рад, без накнаде, у хуманитарне организације или послове социјалног, локалног или еколошког садржаја,
5. лечење у одговарајућој здравственој установи (болничко или амбулантно),
6. укључивање у појединачни или групни третман васпитних, образовних, психолошких и других саветовалишта.

Тужилац или судија за малолетнике могу у конкретном случају одредити примену једне или више васпитних препорука. Иако законодавац (*de iure*) не фаворизује ниједну од понуђених васпитних препорука чињеница је да оне не уживају једнак фактички третман. У питању су мере које имају различите садржаје, па је неопходно код примене појединих укључивање и других органа односно организација. Тако је, на пример, код примене васпитних препорука лично извињење и накнада штете оштећеном неопходна медијација (посредовање). Предвиђена је алтернативна могућност да медијацију води службено лице органа старатељства или организација овлашћена за провођење медијације (ако у оквиру надлежног органа старатељства нема оспособљеног лица за провођење поступка медијације). Међутим, ако поступак медијације проводи организација, службено лице органа старатељства је обавезно да прати процес медијације и о постигнутом споразуму и његовој примени обавештава тужилаштво, односно суд. У погледу начина провођења медијације примењују се одредбе важећег Закона о поступку Медијације.²⁸ Једно од важнијих питања у вези са васпитним препорукама јесте њихов правилан одабир. Ово стога што успех у примени васпитних препорука првенствено зависи од процене

²⁷ “Када говоримо о врстама програма морамо истаћи да они зависе од врсте и тежине кривичног дела, али првенствено од психофизичког стања у коме се налази малолетник. Постоје примери ових програма у пракси САД, Канаде, Аустралије, да малолетник може бити само под дневним надзором или пак под “целокупним третманом” који подразумева његов боравак у установи у којој се програм спроводи. Неретко су малолетни учиниоци обавезни да присуствују посебно организованим радионицама у којима слушају предавања о друштвеној штетности криминалног понашања и употреби наркотика, алкохола и сл. Ове радионице укључују и практичан рад са малолетним делинквентима који организују волонтери различитих образовних профила и усмерења“. Иван Јоксић, „Специфичности диверзионих програма у Сједињеним Америчким Државама“, *Страни правни живот*, вол. 61, бр. 1, стр. 171.

²⁸ Закон о поступку Медијације Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, бр. 37/04).

испуњености услова за њихову примену и прибављеног мишљења надлежних органа. Тако, при избору васпитних препорука, тужилац или судија узимају у обзир мишљење и свеукупне интересе малолетника, као и интересе оштећеног, водећи рачуна да се применом васпитних препорука не омета редовно школовање или рад малолетника.²⁹ Временско трајање васпитних препорука је ограничено најдуже једну годину и изричу се на пуне часове, дане и месеце. Постоји могућност да се васпитне препоруке могу током трајања заменити другом васпитном препоруком или потпуно укинути. Најзад, примена наведених могућности, почев од избора, трајања и укидања васпитних препорука, подразумева следеће: реално сагледавање могућности малолетника за њихово испуњење; оштећеног да буде обештећен и релевантне установе да ефикасно и потпуно примени програм извршења. Евиденција о изреченим васпитним препорукама, које воде тужилаштва и судови, немају карактер казнене евиденције. Отуда се они не могу употребити на било који начин који би штетио интересима самог малолетника.

4) ИЗВОРИ

- Braithwaite, J., "Restorative Justice and a Better Future", In: Gerry Johnstone (eds.) *A Restorative Justice Reader – texts, sources, context*. Devon: Willan Publisher, 2003, pp. 83-97.
- Gavrielides, Th., *Restorative justice theory and practice: addressing the discrepancy*, Helsinki, 2007.
- Johnstone, G., (eds.), *Restorative justice (text, sources, context)*, Willan Publishing, London, 2003.
- Liebmann, M., *О вештинама посредовања између жртве и починиоца (материјал за семинар)*, УНИЦЕФ, Београд, 2003.
- Marshall, T., *Restorative justice: an overview*, Home Office Research Development and Statistics Directorate, London, 1999.
- Бабић, М., Марковић И., *Кривично право – општи дио*, Правни факултет, Бања Лука, 2013.

²⁹ Иако се избор и примена васпитног налога (препоруке) врши у сарадњи са родитељима, усвојиоцем или староцем малолетника и надлежним органом старатељства, у пракси наилазимо на опречна мишљења. У једном од истраживања обављеним у Србији у временском интервалу март–мај 2011. године, у оквиру Програма *International Management Group* „Унапређење доступности правде у Србији“, прикупљени су подаци у вези са применом васпитних налога. Тако, стручњаци из 50% центара за социјални рад обухваћених узорком учествују у избору васпитног налога, али саговорници углавном немају сазнања да ли родитељи/старатељи учествују у овом процесу. Надежда Сатарић, Драган Обрадовић, *Анализа пракси примене васпитних налога и посебних обавеза у Србији*, Београд, 2011, стр. 66.

- Бугарски, Т., „Васпитни налози као диверзиони модел поступања и њихова примена у пракси Вишег јавног тужилаштва и Вишег суда у Новом Саду“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. 49, бр. 1, стр. 89-116.
- Закон о заштити и поступању са дјецом и малољетницима у кривичном поступку Републике Српске („Службени гласник РС“, бр. 13/10).
- Закон о измјенама и допунама Закона о заштити и поступању са дјецом и малољетницима у кривичном поступку Републике Српске („Службени гласник РС“, бр. 61/13).
- Закон о поступку Медијације Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, бр. 37/04).
- Игњатовић, Ђ., „Појам и етиологија насилничког криминалитета“, *Crimen*, вол. 2, бр. 2, стр. 179-211.
- Јоксић, И., „Промене у кривичноправном статусу малолетника са посебним освртом на кривичну одговорност“, *Журнал за криминалистику и право*, вол. 15, бр. 2, стр. 115-126.
- Јоксић, И., „Специфичности диверзионих програма у Сједињеним Америчким Државама“, *Страни правни живот*, вол. 61, бр. 1, стр. 169-181.
- Кривични закон Републике Српске („Службени гласник РС“, бр. 49/03-67/13).
- Кривични законик Републике Српске („Службени гласник РС“, бр. 64/17).
- Љубичић, М., „Кретање малољетничког преступништва у Србији у периоду 1980–2004“, *Социолошки преглед*, вол. 40, бр. 4, стр. 589-613.
- Николић, З., Јоксић И., *Малолетничка делинквенција – социјалнопсихолошки и кривичноправни аспекти*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2011.
- Николић, Ристановић В. (eds), Вучковић, Н. (eds), *Ставови грађана и стручњака о алтернативним санкцијама и ресторативној правди*, Фондација Центар за демократију, Београд, 2015.
- Перић, О., *Деценија великих промена у кривичном статусу малолетника*, Зборник радова, Досије и Криминолошка секција српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2007.
- Перић, О., *Коментар Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривично-правној заштити малолетних лица*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Решење Апелационог суда у Београду Кж.1 бр. 215/13 и Решење Вишег суда у Београду К. бр. 588/12.
- Сатарих, Н., Обрадовић, Д., *Анализа пракси примене васпитних налога и посебних обавеза у Србији*, Београд, 2011.
- Срзентић, Н., et. al., *Кривично право Југославије – општи део*, Савремена администрација, Београд, 1998.

Станојевић, О., *Римско право*, Досије, Београд, 1993.

Топић, С. et al., *Ставови грађана и стручњака о алтернативним санкцијама и ресторативној правди*, Фондација Центар за демократију, Београд, 2015.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРПСКУ

Криза кривичне репресије и трагање за хуманијим облицима државне реакције на криминалитет уопште, а нарочито код малолетника, обележила је другу половину прошлога века. Праћењем опште стопе криминалитета у друштву увидело се да вишевековни репресивни механизми, којима се кривично право обилато служило, нису остварили очекиване резултате. Идеја о појачаној специјалној и генералној превенцији, као резултат примене сурових казни, почела је постепено да уступа место све гласнијим захтевима за општом хуманизацијом кажњавања. Своје теоријско утемељење је проналазила у идеји ресторативне правде као антипода ретрибутивној правди. Овај вид правде подразумевао је знатно другачији приступ малолетном учиниоцу кривичног дела. Он постаје неко кога треба измирити са жртвом и уједно му помоћи да отклони све факторе који су допринели извршењу кривичног дела. Под утицајем оваквих стремљења у кривичном праву Република Српска је приступила новелирању свог кривичног законодавства. Најпре је у оквиру ранијег Кривичног закона, а затим и потпуно самосталног Закона о малолетницима, уведена могућност примене алтернативних мера (полицијско упозорење и васпитне препоруке). У том смислу је наглашена обавеза тужиоца за малолетнике и судије за малолетнике да, у складу са принципима и правилима прописаним законом и подзаконским актима, не прибегавају вођењу формалног кривичног поступка, него да случај малолетног учиниоца кривичног дела реше применом васпитних препорука. Примена васпитних препорука је фокусирана на кривична дела са подручја ситног и донекле средњег криминалитета. Материјалне услове за примену васпитних препорука је могуће испунити у оквиру опортунитета кривичног гоњења. Овај процесни институт даје могућност непредузимања или одустанка од кривичног гоњења онда када има услова за примену алтернативних мера према малолетницима. Важно је нагласити да опортунитет представља могућност која се разматра у сваком конкретном случају узимањем у обзир и објективних и субјективних услова за примену васпитних препорука. Врсте васпитних препорука су прилагођене потребама да се кроз признање кривичног дела, обештећење оштећеног и пружањем помоћи малолетнику, у смислу његовог поправљања и отклањања криминогених фактора који делују на његову личност, оконча кривични случај. Приликом избора васпитне препоруке, тужилац или судија треба да узму у обзир мишљење и свеукупне интересе малолетника, као и интересе оштећеног, водећи рачуна да се применом васпитних препорука не омета редовно школовање или рад малолетника.

УДК: 371(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 61-62, стр. 399–409
Изворни научни рад

ПРОМОВИСАЊЕ ПРЕНОСИВИХ ВЕШТИНА У ОБРАЗОВНОЈ ПОЛИТИЦИ ЕУ

Лидија БЕКО
Вера ОШМЈАНСКИ¹

Abstract: The paper raises important research questions relevant to the concept of transferable skills, their significance and application through English courses in geology studies. In order to clarify the concept and overcome major ambivalence that exists in the field, the first part of the paper analyzes the definition and classification of transferable skills. The paper further offers insight into the complexity of the application and the emergence of skills in a number of different contexts. Placed in geological studies, transferable skills are viewed as indispensable both in terms of academic area and career context that follows. Bearing in mind the complexity of the above-mentioned conceptions, the next part of this paper attempts to offer explicit forms of planning and teaching of transferable skills within English courses. The final part of the paper indicates that the importance of transferable skills for the Republic of Serbia resides in, among other things, students' awareness of self-development, self-realization in their career and numerous other areas of interest as well as the consequences of the lack thereof. In this way, we want to point out that the responsibility does not lie only with educational institutions, individuals or lecturers' expertise. Neither is the mere openness of our students to formal training at the university enough. One of the key factors of the student's career development is the awareness that acquiring skills continually opens up new horizons of knowledge, thus ensuring mobility on the market and increasing competitive advantage and the assumption of new career roles.

Key words: transferable skills, geology, English language teaching, educational methods, labour market.

¹ Рударско-геолошки факултет Универзитета Сингидунум у Београду.
Е-маил: lidijabeko@hotmail.com

1) СВРХА

Идеја подучавања преносивих вештина у настави енглеског језика на геолошким студијама јавила се као одговор на захтеве глобализованог, неолибералног окружења у коме живимо, великих очекивања од дипломаца и факултета, динамике научног, технолошког и економског развоја у свим областима савременог српског друштва као и тржишно оријентисаног подручја образовања.² У светлу трендова Болоње, већина високошколских институција у Европи данас настоји да курикулуми буду осмишљени тако да академском, као и основном знању, пруже што бољу подршку у ономе што се процењује да је његов природни додатак, а што тржиште рада назива вештинама (OECD, 2013).³ Терминолошки гледано, према ОЕЦД-у, вештином се данас сматра „способност да се успешно испуне сложени захтеви у одређеном контексту. Компетентан учинак и ефикасна акција подразумева мобилизацију: знања, когнитивних и практичних вештина као и облика друштвених понашања као што су ставови, емоције, вредности и мотавација“.⁴ У прилог томе, Европска комисија јасно наводи да постоји позитивна корелација између предузетништва и економског раста једне државе.⁵ Исте ставове дели и Боне (*Bonnet*) који тврди да је образовање мотор економског развоја, а „лице које обавља или испуњава обавезе посла није само тело, физичка сила, већ духовна, морална и емотивна снага, која има потенцијал да буде иновативна, самостална и креативно оспособљена“.⁶ Цивели (*Civelli*) сматра да само знање није чинилац сигурности и да уколико појединац уз формалне квалификације и личне способности не поседује и одређене вештине из компетенција и способности, он губи значај као продуктивни фактор.⁷ Према концептуалном оквиру развијеном у ОЕЦД-у (OECD), вештине

² Појам преносиве вештине у раду наизменично користимо са термином трансферабилне вештине.

³ OECD (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*. OECD Publishing. Доступно на: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>, (сајту приступљено: 7. марта 2017).

⁴ Organization for Economic Cooperation and Development, *Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations (DeSeCo)* – Summary of the final report: “Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society”, November 2003, p. 2.

⁵ European Commission, *Entrepreneurship Education in Europe: Fostering Entrepreneurial Mindsets through Education and Learning*, COM 33, European Commission, Brussels, February 2006.

⁶ Jean Bonnet, *Entrepreneurship and Economic Development*. Centre de Recherche en Économie et Management, WP 2012-04. University of Caen Basse-Normandie, CREM-CNRS, UMR 6211, 2012, p. 5.

⁷ Franco F. Civelli, “New competences, new organizations in a developing world”. *Industrial and Commercial Training*, 1996, 29(7): pp. 226-229.

се дефинишу као индивидуалне карактеристике које воде личном благостању и друштвено-економском напретку, те је потребно поседовати мноштво вештина како би се постигли различити животни циљеви.⁸ Саме вештине деле се на когнитивне вештине које укључују разумевање, тумачење, анализу и комуникацију сложених информација и способност примене ових информација у ситуацијама свакодневног живота. Ове вештине су релевантне и неопходне за све врсте занимања како би се обезбедила основа за ефикасно и успешно учење у друштвеном и економском животу напредних економија. У мерном смислу, ОЕЦД је за процену одраслих од 16–65 година израдио програм међународне процене способности одраслих⁹ који оцењује вештине писмености, нумеричких вештина и решавање проблема у окружењима са развијеним технологијама, које се још називају “вештине обраде информација”. Када је реч о друштвеним и емоционалним вештинама које су везане за рад са другима (пријатељство, поштовање, брига), затим за постизање циљева (упорност, самоконтрола, страст), као и управљање амбицијама (смиреност, оптимизам, поверење), оне се заснивају на таксономијама из области психологије личности, при чему се посебно наглашава „велика петорка“ вештина, у које спадају екстравертност, усаглашеност, савесност, емотивна стабилност и отвореност. Кад је реч о овим вештинама не постоје мерни инструменти који би проценили потенцијал развоја (Ibid) Неке вештине потичу од интеракције између когнитивних, друштвених и емоционалних вештина, као што су на пример креативност и критичко мишљење. Оне се због свог значаја често називају „вештинама 21. века“ и од њих се највише очекује када је реч о крупним променама и иновацијама. Креативност упућује на стварање садржаја који нису само нови, оригинални и неочекивани, већ и адекватни, корисни и прилагођени задатку, док критично размишљање подразумева способност стратешког размишљања и примену правила кроз нове ситуације ради решавања проблема (Ibid). Вештине специфичне за одређени посао или занимање које послодавци захтевају, насупрот емоционалним, когнитивним и друштвеним вештинама нису преносиве или релевантне за сва занимања. Њихово мерење на међународном нивоу није установљено како би се могли поредити или процењивати (OECD 2010).¹⁰ Будући да су потребе за стицањем вештина ургентне, променљиве у односу на време и окружење, вредно је помена да се вештине које студент буде стицао у

⁸ Organization for Economic Cooperation and Development *Education at a Glance Interim Report: Update of Employment and Educational Attainment Indicators*, OECD, Paris www.oecd.org/edu/EAG-Interim-report.pdf, 2015.

⁹ Programme for the International Assessment of Adult Competences (PIAAC), 2015.

¹⁰ Organization for Economic Cooperation and Development, *Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD, Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-en>, 2010.

другим контекстима, у другим окружењима и ситуацијама, могу лако и брзо пренети у извесне специфичне радне околности. Та главна карактеристика вештина – да омогућавају хоризонталну и веритикалну преносивост из једне области у другу, из једне дисциплине у другу – нама даје један од кључних аргумената за ауторизацију да младим инжењерима геологије на настави језика понудимо одговарајући репертоар преносивих вештина кроз бројне задатке и облике рада.

2) МЕРЕ

Из Извештаја о скринингу,¹¹ са састанака одржаних 20. фебруара 2014. (експланаторни) и 4. априла 2014. (билатерални) поводом отварања поглавља 26 о образовању и култури, дајемо следеће важне делове кроз цитате: „Стратегија за „Развој образовања у Србији 2020.“ заснива се на концепту омогућавања свим лицима – од предшколског до високог образовања – да стекну кључне компетенције на основу знања и вештина, како би се боље интегрисали у друштво и доприносили привреди. Мноштво организација и институција укључено је у ЦУ.¹² Реализују се различити пројекти Европске уније. Будући планови у оквиру ЦУ укључују, између осталог, развој програма за основно и стручно образовање, процену квалитета институција ЦУ, курсеве обука за наставнике ЦУ, учешће у 6. Програму ОЕЦД за међународну процену компетенција одраслих (PIAAC) и електронско учење“. „Од 2013. године, Комисија позива Србију да учествује у свим тематским групама ОМК,¹³ као што су оне за учење одраслих, модернизацију високог образовања, школску политику, стручно образовање и обуку (COO), трансверзалне вештине као и дигитално учење и електронско учење. Да би имала користи од ове могућности, Србија је навела да ће успоставити сличне радне групе „из сенке“ у земљи. Министарство образовања, науке и технолошког развоја планира да од 2015. године обезбеди функцију подршке представницима Србије у ОМК форумима“. „Србија је напредовала у развоју Националног оквира квалификација али још није извршила његово упућивање на Европски оквир квалификација. То ће морати да се оствари приступањем како би се подржало признавање квалификација у целој ЕУ, чиме се подржава слободно кретање људи“.

¹¹ Извештај о скринингу Србија, Поглавље 26 – образовање и култура, Интернет: www.eupregovori.bos.rs/pregovori-o-pregovorima/uploaded/izvestaj_pg_26_1.pdf. (сајту приступљено 5. маја 2017)

¹² ЦУ је скраћеница за целоживотно учење, *енгл.* Life-long learning, LLL.

¹³ ОМК је скраћеница за отворени метод координације и представља оквир сарадње који иде у правцу конвергенције националних политика и остваривање заједничких циљева са Европском унијом.

3) САДРЖАЈ

Геолошке студије и трансферабилне вештине

Када је реч о захтевима који се данас постављају пред савременог инжењера, према Зајглеру (*Zeigler*), све је присутнија потреба да осим солидног стручног знања поседују и низ других вештина које су од пресудне помоћи у обављању посла, нарочито у критичним ситуацијама. У Западној Европи све више је као нови тренд присутна техничка изврсност, укључење новијих вештина у академски курикулум, као и висок ниво знања енглеског језика.¹⁴ Према Шараткумару (*Sharatkumar*), универзитетски менаџмент све више имплементира „меке вештине“ кроз наставу попут: прилагодљивости, способности за решавање проблема, доношење одлука, вештине комуникације, тимски рад, истраживачке вештине, као и онедавно, познавање и интеракција са транснационалним културама и етикеција.¹⁵ Санти и Хигинс (*Santi & Higgins*),¹⁶ наводе да уколико прихватимо да курсеви геологије (примери су дати за хидрогеологију и инжењерску геологију) треба да, између осталог, покрију нове вештине и способности како би студенте мултимодално описменили, онда стратегије за побољшање постојећих академских курикулума леже у могућности примене нових наставних материјала из области потребних вештина. У оквиру актуелног курикулума осећа се недостатак, пре свега, дигиталних вештина и дигиталне писмености у свим облицима академског рада. Квантитативно решавање проблема и квалитативно јачање способности по питању поменутих вештина, тема је бројних аутора (*Macdonald, Valentine, Burns, Elifrits*) који предлажу да уз мале модификације стандардног курикулума будући инжењери треба да постану свесни примене тражених вештина кроз нове теме у настави, те активно прате континуирану интеракцију како хоризонталну (током академске године у оквиру студијских области), тако и вертикалну (кроз целокупне студије). На овај начин, у сарадњи са професионалном зајединицом, могу се постићи значајни резултати. Међутим, традиционални курсеви на геолошким студијама су и даље много више оријентисани ка пружању знања из самог предмета него преносивих вештина. Овакви курсеви користе основе одређене научне области и имају тенденцију да студентима пруже шире академско

¹⁴ R. Ziegler, 'Student Perceptions of "soft" skills in Mechanical Engineering', International Conference on Engineering Education – ICEE 2007, Coimbra, Portugal. Интернет: icee2007.dei.uc.pt/proceedings/authors/Z.html, (сајту приступљено: 2. марта 2017).

¹⁵ V. Sharatkumar, Need for soft skills in Global Engineering, Services, NASCOM ENGINEERING SERVICES FORUM. Интернет: <http://nasscom.in>, (сајту приступљено: 26. априла 2017).

¹⁶ Paul M. Santi, Jerry D. Higgins, "Preparing Geologists for Careers in Engineering Geology and Hydrogeology", *Journal of Geoscience Education*, 5(3), November, 2005, pp. 512-521.

знање које ће студенти касније, попут хардвера, применити у одређеним секторима знања и запошљавања. Друга кључна карактеристика наставе је фокусирање на краткорочно памћење, где се мало пажње посвећује критичком размишљању, тимском раду, облицима лидерства, организационим вештинама, вештинама планирања, проналажења и прикупљања релевантних информација, вештинама аналитичког мишљења итд. Такође, геолошким наукама и инжењерству недостаје уграђивање трансферабилних вештина не само у академске циљеве курса, већ и у вештине које се процењују. Студенти увек имају тенденцију да фокусирају своје знање на оно што се оцењује, тако да академско писање, као техничка вештина, добија на значају само зато што је организована као део курикулума. У циљу развоја преносивих вештина на геолошким студијама упркос ограничењима, настојимо да пронађемо алтернативна решења. У оквиру *job shadowing*-а, симулиране језичке активности која представља ефикасну демонстрацију језика струке у контексту рада, развијамо вештине попут вештине писања радне биографије, усмене и писане комуникације, невербалне комуникације, умрежавања итд. Сврсисходност и усклађеност ових активности огледа се како у побољшању језичких компетенција, тако и у унапређењу самопоуздања и самопоштовања студената.¹⁷ Једна од опција, која на другим факултетима већ постоји, јесте организовање вршњачког оцењивања. Наиме, уочено је да релативно велики број студената који похађа курс наставницима ограничава могућност за давање повратних информација, иако то сами студенти захтевају или очекују. У ту сврху организовање група за оцењивање се показало веома корисним.

Енглески језик и трансферабилне вештине

Друштвене науке, као и енглески језик, својом природом су засноване на интеракцији са друштвом и главним делом су дијалогске, проистекле из контаката својих дисциплина са контекстом, док фокус производње знања стављају у домен актуелне примене. Енглески језик своја истраживања везује за кориснике, а евалуацију одређује у односу на квалитет интеркације, чиме се знање добијено на овај начин неизбежно декларише као хетерогено, епистемолошки неограничено и у стању сталне промене. Другим речима, знање из области енглеског језика формулише се кроз његову интердисциплинарност, трансдисциплинарност и релевантност у односу на стварност. Наведени аргументи су полазиште са кога настојимо да осим пословично утврђених као кључних вештина, домен рада као што су вештина

¹⁷ Вера Ошмјански, Лидија Беко, „Улога *job shadowing*-а на почетној години академских студија”, Зборник радова међународне конференције *Страни језик струке: Прошлост, садашњост, будућност*, Факултет организационих наука Универзитета у Београду, 26–27. септембар 2014. стр. 375-381.

слушања, писања, читања и говора допунимо преносивим вештинама од користи младим инжењерима попут интерперсоналних вештина, вештина јавне комуникације (са стручним и нестручним саговорницима), вештина аргументовања, убеђивања и преговарања, вештина везаних за организацију и тимски рад итд. Надаље, развој информационих технологија омогућава наставницима језика чак и са ограниченом стручном спремом да много више постигну компјутерски потпомогнутим учењем. Учење засновано на информационим технологијама омогућује студентима стицање драгоцених преносивих вештина као што је ауторско писање, коришћење речника, приступ базама података, коришћење образовних алата и графичких организатора, коришћење гифова, анимација, звучних ефеката у креирању радова итд. У свим овим иновацијама важно је да учење буде у потпуности оцењено како би се осигурало да студенти побољшају своје стандарде учења, као и да прихватање страних стандарда допринесе додатној мотивацији. Поред тога, битно је да наставници језика и доменски предавачи публикују искустава и резултате праксе. Дистрибуирани ресурси као што је веб-сајт виртуелне геологије професора Батлера (*Butler*),¹⁸ дају важан допринос овој теми. Корисно је нагласити да информационе технологије у настави језика, а то важи и за доменске студије, треба користити само тамо где је то потребно и где има образовне предности и вредности. На пример, информационе технологије нису замена за проучавање стена у реалном животу, али уз помоћ рачунара и уз знање енглеског језика, студенти могу да доживе процес, окружење и активности које иначе не би видели нити искусили. Разматрајући најбољи начин како да оптимално подучавамо на геолошким студијама, користили смо се искуствима који се могу поделити у неколико тачака. Постоје мишљења по којима се преносиве вештине могу подучавати на бази два модела и то тако што генеришу две различите парадигме практичних приступа (*Nor*).¹⁹ Први модел се наизва „дифузија“ и ту се вештине изучавају експлицитно, где спада модел академског писања. Дифузно се могу радити поједине вештине и у оквиру курса језика, посебно када се ради о вештинама које су сродне основном предмету курса, као што су то вештина постављања питања, презентације или јавног наступа, аргументације, сажимања итд. Други модел „инфузије“ означава идеју да се вештине интензивно убризгавају у академски курс

¹⁸ J.C. Butler, *Virtual Poster Sessions. Another Node* Интернет: ANON: <http://www.uh.edu/jbutler/anon/anonposter.html>, 1996; *The Virtual Geoscience Professor*. Интернет: <http://www.uh.edu/jbutler/anon/aonofield.html>, 1996.

¹⁹ F. M. Nor, 'Instilling Soft Skills in Engineering Learners through Language Learning', International Conference on the Roles of the Humanities and Social Sciences in Engineering 2008 (ICOHSE08), Centre for Communication Skills and Entrepreneurship UniMAP in collaboration with The Ministry of Higher Education Malaysia, 5th – 6th December 2008, Perlis. Интернет: dspace.unimap.edu.my, (сајту приступљено: 21. априла 2017).

уградњом према логици и нивоу курса. Утолико је значајније што вештине попут креативности, иновативности критичног мишљења нису вештине које се могу учити у изолацији нити припадају само екстринзичкој мотивацији или експлицитном подучавању, већ траже време, зрелост и спремност да вредности оваквих знања покажу. Ширењем ове теме ван научне заједнице очекује се да се под „истраживачки шешир“ ставе и пословна, владина и привредна окружења на начин да курикулум високошколског образовања буде програм који иновативно интегрише нефилолошко и филолошко образовање. Кад је реч о терцијалном филолошком образовању са фокусом на геологију, друштво би требало бити свесније да се морају увести нови модели интердисциплинарне обуке и укључити не-техничке вештине на кохерентан начин у саму наставу. Генерације које су сигурне у раду у глобалном окружењу поред поседовања очекиваних језичких вештина и комуникационих способности требало би да у свом личном развоју имају дефинисане елементе широког спектра преносивих вештина укључујући и културну осетљивост, радну етику и бројне друге. Услед свега наведеног, свесни смо да не може постојати један јединствени метод имплементације који би испуњавао захтев свих специфичних ситуација, па ни поменути модел не сматрамо коначним, али смо у великој мери сигурни да као предавачи језика усвајамо надлежности у областима које превазилазе матичност наше струке и за шта би од пресудног значаја било да се на државном нивоу идентификују или антиципирају потребе за одређеним вештинама имајући у виду актуелне економске трендове. Таква методологија предвиђања у Европи већ постоји (*Skills forecasting*) у виду пројекта CEDEFOP.²⁰

4) ИЗВОРИ

- Bonnet, Jean, (2012), *Entrepreneurship and Economic Development*, Centre de Recherche en Économie et Management, WP 2012-04. University of Caen Basse-Normandie, CREM-CNRS, UMR 6211.
- Burns, S.F., 2002, The Role of Higher Education Curricula in the Future of Engineering Geology, in Tepel, R. E., ed., *Proceedings from the Symposium on Visioning the Future of Engineering Geology: Sustainability and Stewardship*, AEG – AIPG 2002 Annual Meeting, September 26, 2002, Reno, NV.
- Butler, J.C., (1996a), *Virtual Poster Sessions*. Another Node, Интернет: ANON: <http://www.uh.edu/jbutler/anon/anonposter.html>

²⁰ European Centre of the Development of Vocational Training. Интернет: www.cedefop.europa.eu; <http://www.cedefop.europa.eu/en/about-cedefop/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/skills-forecasts.aspx>

- Butler, J.C., (1996b), *The Virtual Geoscience Professor*. Интернет: <http://www.uh.edu/jbutler/anon/aonofield.html>.
- Civelli, Franco F., (1997), "New competences, new organizations in a developing world". *Industrial and Commercial Training*, 29(7).
- Elifrits, C.D., ed., 2003, Proceedings from the Symposium on Visioning the Future of Engineering Geology: Degree Program Quality and Accreditation, AEG 2003 Annual Meeting, September 17, 2003, Vail, CO, 101p.
- European Commission, (2006), *Entrepreneurship Education in Europe: Fostering Entrepreneurial Mindsets through Education and Learning*, COM 33, European Commission, Brussels, February.
- Lowden, K., et al., Employers' perceptions of the employability skills of new graduates. University of Glasgow SCRE Centre and Edge Education, 2011.
- Macdonald, R.H., Srogi, L., and Stracher, G.B. "Building the Quantitative Skills of Students in Geoscience Courses", *Journal of Geoscience Education*, 48, 2000: 409-412.
- Nor, F. M., 2008, 'Instilling Soft Skills in Engineering Learners through Language Learning', International Conference on the Roles of the Humanities and Social Sciences in Engineering 2008 (ICOHSE08), Centre for Communication Skills and Entrepreneurship UniMAP in collaboration with The Ministry of Higher Education Malaysia, 5th-6th December, Perlis. Интернет: dspace.unimap.edu.my, (сајту приступљено: 21. априла 2017).
- OECD (2003), Organization for Economic Cooperation and Development (2003). Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations (DeSeCo) – Summary of the final report "Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society", November.
- OECD (2010), *Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD, Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-en>.
- OECD (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*. OECD Publishing. Интернет: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>, (сајту приступљено: 7. марта 2017).
- OECD (2015), *Education at a Glance Interim Report: Update of Employment and Educational Attainment Indicators*, OECD, Paris, Интернет: www.oecd.org/edu/EAG-Interim-report.pdf
- Santi, Paul M., Higgins, Jerry D., "Preparing Geologists for Careers in Engineering Geology and Hydrogeology", *Journal of Geoscience Education*, 5(3), November, 2005.
- Sharatkumar, V., 2009, Need for soft skills in Global Engineering Services, NASCOM ENGINEERING SERVICES FORUM. Интернет: <http://nasscom.in>, (сајту приступљено: 26. априла 2017).

- Valentine, R.M., "Professional Preparation in Engineering Geology for the Consulting Industry" in Higgins, J.D. and Williams, J.W.,(eds), *Academic Preparation for Careers in Engineering Geology and Geological Engineering*, Association of Engineering Geologists Special Publication No. 2, 1991.
- Ziegler, R., 2007, 'Student Perceptions of "soft" skills in Mechanical Engineering', International Conference on Engineering Education – ICEE 2007, Coimbra, Portugal. Интернет: <icee2007.dei.uc.pt/proceedings/authors/Z.html>, (сајту приступљено: 2. марта 2017).
- Извештај о скринингу Србија Поглавље 26 – образовање и култура (2017) Интернет: www.eupregovori.bos.rs/pregovori-o-pregovorima/uploaded/izvestaj_pg_26_1.pdf.(сајту приступљено 5.маја 2017.
- Ошмјански, Вера, Беко, Лидија, (2014), "Улога job shadowing-а на почетној години академских студија", Зборник радова међународне конференције *Страни језик струке: Прошлост, садашњост, будућност*, Факултет организационих наука Универзитета у Београду, 26–27. септембар 2014.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Иако садашњи тренд у настави на академским студијама реагује на глобализацију и смернице Болоњске декларације, трансферабилне вештине нису нашле адекватна наставна решења. Разлози су бројни, а главни би се могао свести на следеће: подучавање трансферабилних вештина захтева интензиван напор, време, квалификације, нове наставне материјале и облике наставе. Да би се осигурало да дипломци оптимално овладају адекватним вештинама, наше високо образовање треба системски да обезбеди предавачима обуку из овог комплексног домена. Требало би, такође, нагласити да један од могућих разлога неподучавања трансферабилних вештина или одуговлачења јесте и то што оне имају карактер интердисциплинарности, док традиционални предавачи квалификовано подучавају најчешће кроз монодисциплинарност, те ово питање остаје отворено и у развијенијим друштвима од наших. Другим речима, иако се питање добре припреме младих дипломца за тржиште истиче и постаје све јасније да се високошколске образовне институције суочавају са растућом конкуренцијом и потребом за ефикасношћу, новим програмима и новим начинима подучавања, чини се да универзитети и даље не желе да предају трансферабилне вештине с обзиром на то да оне могу негативно утицати на академске стандарде и циљеве.²¹ С друге стране, послодавци више воле да обучавају запослене на послу у складу са специфичностима својих позиција и послова него да улажу у институције

²¹ K. Lowden et al, Employers' perceptions of the employability skills of new graduates. University of Glasgow SCORE Centre and Edge Education, 2013.

високог образовања у ширем смислу. Поменута ситуација односи се и на образовну арену Београдског универзитета, јер послодавци очекују да млади инжењери владају одређеним вештинама, што ће им омогућити да буду продуктивни од самог почетка. Ако дипломац показује познавање пословног менаџмента уз вештине комуникације, презентности, победничког менталитета и лидерства, он ће бити окарактерисан као проактиван и продуктиван. На тај начин, трансферабилне вештине често имају једнако важну улогу у радној биографији дипломца као и основно знање. Из свега наведеног произилази да, поред улоге предавача, универзитета или матичног факултета, непобитна је и улога студента и његова одговорност у побољшању личних вештина. Другим речима, савест едукатора налаже да се студентима помогне да изграде позитиван став према важности и усавршавању свих потребних вештина, духу непрекидне иницијативе, креативности, критичног и кооперативног оспособљавања, као и многим новим вештина које ће будуће време наметати као неопходне.

УДК: 341.231.14-053.6(4-672EU:497.11)

Bibliid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 410-428

Изворни научни рад

ПРАВА ДЕТЕТА НА ЗАШТИТУ ОД НАСИЉА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – СТАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Маја СУБОТИН, М.А.

мр Драган ПАШИЋ¹

Abstract: Children represent a special group of people with a series of specific needs for protection, because of their psychophysical state, according to their age. Enabling the fulfilment of all child's rights and providing an adequate protection and conditions for the correct development of children, must be of primary importance on the national and international level. The need for more efficient solving of the child's rights protection issue has forced upon adopting different international, but also regional documents, whose cause is determination and expanding the catalogue of child's rights on a higher level, development of national modules and strategies of protection, as well as acceleration of countries' cooperation in terms of applying these rights, which include the child's right for protection from violence. Violence over children presents a constantly actual problem, and especial worry is an increasing extension of peer and family violence. From the analysis of the documents which contain regulations in this area, it is clear that raising a level of conscience about the guaranteed child's rights, as well as about the seriousness and destructiveness of appearance of violence over children, needs necessary actions towards more efficient protection of children and their rights.

Key words: child's rights, children protection, violence.

1) УВОД

Велики број универзалних и регионалних докумената дао је свој допринос у области људских права и њихове заштите, а суштински развој каталога ових

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду. Е-маил: majasubotin@yahoo.com; Адвокат, Е-маил: advokat.pasic@yahoo.com

права везује се за Повељу Уједињених нација и Универзалну декларацију о људским правима.² Међутим, поједине теме или групе људи због својих специфичности наметнули су потребу за доношењем докумената који се њима детаљније баве, односно који прецизније регулишу њихова права, па су се, у том смислу, издвојила и права детета. Ипак, с обзиром на то да већина међународних уговора из сфере људских права садржи и поједине одредбе о правима детета, није било лако реализовати идеју о доношењу посебних докумената који се баве овим питањем. Међу првим документима којима се одало признање потреби заштите деце издваја се Декларација о правима детета (Женевска декларација) усвојена 1924. године, а којом се заправо направила основа за доношење будућих међународних докумената из ове области.³ Конвенција Уједињених нација о правима детета⁴ усвојена 1989. године као универзално ратификован међународни уговор, представља најзначајније међународно достигнуће из ове области и самим тим обавезно представља полазну тачку за анализу свих других докумената, како међународних, тако и регионалних. Регионални системи заштите људских права пратили су развој универзалног система као одраз потребе да се установе правила из ове области и на ужим географским подручјима који имају заједничко културно наслеђе и сличности у политичком, економском и историјском смислу, а најбржи напредак остварен је на тлу Европе.⁵ Међу најзначајније европске документе, када је реч о људским правима, односно правима детета, убрајају се Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Европска социјална повеља, Европска конвенција о остваривању дечјих права, Конвенција Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања. Право детета на заштиту од насиља подразумева заштиту од физичке силе или претње којом се наноси психички или физички бол, страх или патња у другом облику, а односи се и на заштиту од сексуалног злостављања.⁶ Као директне последице физичког

² Закон о повељи Уједињених нација усвојеној у Сан Франциску 26. јуна 1945. „Службени лист ДФЈ”, бр. 69/45; Универзална декларација о људским правима усвојена у Генералној скупштини Уједињених нација 10. децембра 1948. године.

³ Декларација о правима детета (Женевска декларација) усвојена од стране Скупштине Друштва народа 1924. године; Невена Вучковић Шаховић (уред.), *Права детета у међународним документима*, Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2011, стр. 8-9. Интернет: http://www.unicef.rs/files/Publikacije/PDFPrava_deteta_medjunarodnim_dokumentimaF.pdf (05.09.2017.)

⁴ Конвенција Уједињених нација о правима детета од 20.11.1989. године, ступила на снагу 1990. године. Видети: „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, бр. 15/90.

⁵ Сања Тепавчевић, „Компаративна анализа система заштите људских права у регионима”, *Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону”*, Источно Сарајево, 2014, стр. 955.

⁶ Бошковић Мило, *Криминологија*, Правни факултет, Нови Сад, 2012, стр. 121.

злостављања могу се јавити неуролошка оштећења, физичке повреде, а у крајњем исходу и смрт детета, а повезује се и са агресивним понашањем код деце, емоционалним проблемима, потешкоћама у учењу и другим психолошким проблемима.⁷ Све већа распрострањеност и озбиљност последица насиља над децом утицала је на неопходност уврштавања права детета на заштиту од насиља у права утврђена различитим најзначајнијим европским документима, о којима ће и бити речи у овом раду.

2) КОНВЕНЦИЈА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА О ПРАВИМА ДЕТЕТА

Најважнији корак који је учињен на међународном нивоу у сфери права детета јесте Конвенција Уједињених нација о правима детета од 20. новембра 1989. године.⁸ Имајући у виду да је Конвенција Уједињених нација о правима детета увела каталог права детета и да представља први међународноправни документ који садржи универзално прихваћену дефиницију детета, као и поједина иновативна права попут права детета да изрази своје мишљење и др., али и да је прва која истиче улогу невладиних организација у области права детета, промоције и заштите ових права, јасно је да се с разлогом сматра јединственим међународним уговором и једним од највећих достигнућа када је реч о правима детета. Прецизирање недовољно јасних и опште дефинисаних одредби остварено је кроз рад надзорних тела успостављених међународним уговорима, а надзорно тело установљено Конвенцијом је Комитет за права детета који је кроз тринаест Општих коментара, правно необавезујућих за државе, усмерио тумачење појединих одредби Конвенције. Међутим, ови Општи коментари, иако нису правно обавезујући, доприносе бољем информисању држава, стручних лица, родитеља и деце о утврђеним правима и начинима њихове реализације.⁹ Према овој Конвенцији, дететом се има сматрати лице које није навршило осамнаест година живота, уколико се, по закону који се примењује на дете, пунолетство не стиче раније.¹⁰ У Повељи

⁷ Невенка Жегарац, Љиљана Мијановић, Мирјана Обретковић, Љубомир Пејаковић, Ивана Симовић, Ивана Стевановић, *Заштита детета од злостављања – приручник за центре за социјални рад и друге службе у локалној заједници*, Југословенски центар за права детета, Београд, 2001, стр. 39.

⁸ Конвенција Уједињених нација о правима детета од 20.11.1989. године, ступила на снагу 1990. године. Видети: „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, бр. 15/90.

⁹ Невена Вучковић Шаховић (уред.), *Права детета у међународним документима*, *op. cit.*, стр. 8-9.

¹⁰ Конвенција Уједињених нација о правима детета од 20.11.1989. године, ступила на снагу 1990. године. Видети: „Службени лист СФРЈ” – Међународни уговори, бр. 15/90.

Конвенције истакнут је значај породице као основне јединице друштва која директно утиче на потпуни и складни развој личности детета, важност пружања деци посебне бриге и помоћи, као и потреба за проширивањем посебне бриге за дете. Конвенција о правима детета имплементира нова права на међународном нивоу у односу на до тада утврђена (право детета да зна своје порекло), утврђује права која су до тада била предвиђена само у одређеним регионалним документима (право детета на саслушање у судском поступку), затим, даје правно обавезујући карактер појединим правима која су била садржана само у форми препорука (права деце са физичким и психичким инвалидитетом), уводи нове обавезе државама у сфери заштите права детета (права детета на здравље и здравствену заштиту), и истиче обавезу држава да приликом остваривања права утврђених Конвенцијом спрече сваки облик дискриминације деце.¹¹ Истиче се и обавеза држава да предузму све потребне законодавне, административне и остале мере у правцу остваривања права утврђених Конвенцијом, као и да у погледу економских, социјалних и културних права предузму такве мере максимално користећи своја расположива средства и да, када је то потребно, реализују међународну сарадњу у том смислу.¹² Када је реч о заштити детета од насиља, предвиђена је обавеза држава да предузму одговарајуће законске, административне, социјалне и образовне мере за заштиту детета од свих облика физичког или менталног насиља, повређивања или злостављања, запостављања или немарног поступања, малтретирања или експлоатације, укључујући сексуално злостављање, док је дете под бригом родитеља, законских заступника или било које друге особе која се брине о детету. Ове заштитне мере треба да укључују ефикасне поступке за доношење социјалних програма намењених обезбеђивању неопходне подршке детету и онима који се о детету старају, као и друге облике заштите и спречавања, утврђивања, пријављивања, прослеђивања, истраге, поступања и праћења случајева наведеног злостављања детета, и по потреби, обраћања суду. Право детета на заштиту од насиља обухваћено је и чланом у коме се наводи да се стране уговорнице обавезују да штите децу од свих облика сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, и да у те сврхе нарочито предузимају све одговарајуће националне, билатералне и мултилатералне мере за спречавање навођења или присиљавања детета на учешће у ма којој незаконитој сексуалној активности, за спречавање искоришћавања деце за проституцију или друге незаконите сексуалне радње, и мере за спречавање искоришћавања

¹¹ Урош Новаковић, „Развој права детета у међународном праву током XX века”, *Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону”*, Источно Сарајево, 2014, стр. 645.

¹² Конвенција Уједињених нација о правима детета од 20.11.1989. године, ступила на снагу 1990. године. Видети: „Службени лист СФРЈ” – Међународни уговори, бр. 15/90, чл. 4.

деце у порнографским представама и материјалима.¹³ Међутим, имајући у виду општу формулацију, може се рећи да, у одређеном смислу, на право детета на заштиту од насиља односи се и члан 36 у коме се наводи да ће стране уговорнице штити децу од свих других облика искоришћавања штетних по било који вид дететове добробити. Дакле, може се закључити да је значај заштите деце од било ког облика насиља препознат и као такав истакнут кроз низ различитих мера којима државе треба да осигурају и остваре заштиту детета од насиља, и то највећој могућој мери.

3) КОНВЕНЦИЈА ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА

Конвенција за заштиту људских права и основних слобода донета је 4. новембра 1950. године у Риму, као одраз жеље земаља Европе да, у складу са Универзалном декларацијом о људским правима, успоставе јединствен регионални систем заштите људских права и слобода уз акценат на владавини права.¹⁴ Иако не садржи одредбе које се изричито односе на посебна права детета, Конвенција заједно са пратећим Протоколима гарантује мноштво круцијалних људских права као што је право на живот, забрану мучења, нечовечног и понижавајућег поступања, забрану ропства и принудног рада, право на слободу и сигурност, забрану дискриминације и др., али и предвиђа међународну заштиту у случају кршења ових права пред Европским судом за људска права, и као таква представља незаобилазни и један од најзначајнијих европских докумената из области људских права уопште.

4) ЕВРОПСКА СОЦИЈАЛНА ПОВЕЉА

Европска социјална повеља, односно Измењена Европска социјална повеља, донета је ради олакшавања економског и друштвеног развоја чланица Савета Европе и са жељом за очувањем и даљим унапређењем људских права и основних слобода, али и за побољшањем животног стандарда и социјалног благостања. Међу циљевима које прихватају и којима теже стране уговорнице Европске социјалне повеље, наводи се, између осталог, да деца и омладина имају право на посебну заштиту од физичких и моралних ризика којима су изложени, уз право на одговарајућу социјалну, правну и економску заштиту. У погледу права детета на заштиту од насиља издваја се члан у коме се наводи

¹³ Ibid., чл. 19, 34.

¹⁴ Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода донета 4. новембра 1950. године у Риму, ступила на снагу 3. септембра 1953. године. Видети: „Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 09/2003, 5/2005, 7/2005.

да се стране уговорнице обавезују да, у намери да обезбеде ефективно остваривање права деце и омладине да одрастају у окружењу које подстиче пун развој њихове личности и њихових физичких и менталних способности, директно или у сарадњи са јавним и приватним организацијама, предузму неопходне мере које имају за циљ да осигурају да деца и омладина, узимајући у обзир права и дужности њихових родитеља, добију бригу, помоћ, образовање и обуку који су им потребни, нарочито кроз обезбеђивање оснивања и одржавања одговарајућих установа и служби, затим, да штите децу и омладину од запостављања, насиља и искоришћавања, као и да обезбеде заштиту и посебну помоћ државе за децу и младе који су привремено или трајно лишени породичне подршке.¹⁵ Ова одредба се заправо односи на све особе млађе од осамнаест година, осим ако се, према закону који се примењује на децу већина остварује раније. Дакле, иако остаје помало нејасно шта се подразумева тачно под појмом „неопходне мере”, јасно је да је у Повељи препознат значај остваривања пуног развоја личности детета и његове заштите у том смислу, али и потреба за изричитом и посебном заштитом од запостављања, насиља и искоришћавања, те да државе уговорнице имају обавезу да у том смислу предузму све могуће мере.

5) ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА О ОСТВАРИВАЊУ ДЕЧЈИХ ПРАВА

Европска конвенција о остваривању дечјих права донета је као одраз уверења да права и најбољи интереси деце треба да буду промовисани и да се у том циљу деци треба пружити прилика да остварују своја права, посебно у породичним стварима која на њих утичу. У преамбули се констатује да деци треба пружити релевантне информације како би се омогућило да се њихова права и најбољи интереси промовишу, као и да одговарајући значај треба дати погледима деце. Истиче се важност родитељске улоге у заштити права и најбољих интереса деце, али се наглашава да државе такође треба да се ангажују у таквој заштити и промоцији права, онда када је то потребно.¹⁶ Ова Конвенција се примењује на децу која нису напунила 18 година, а за циљ има да у најбољем интересу деце промовише њихова права, додели им процесна права и олакша остваривање тих права, обезбеђујући да деца, сама или посредством других особа или тела, буду информисана и да им се дозволи да учествују у поступку пред правосудним органом који се на њих односи. У том смислу Конвенција утврђује низ процесних мера за промовисање остваривања

¹⁵ Измењена Европска социјална повеља, Стразбур, 3. мај 1996. године. Видети: „Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 42/09, чл. 17.

¹⁶ Европска конвенција о остваривању дечјих права, Стразбур, 25. јануар 1996. године.

дечијих права, као што су процесна права детета која обухватају право на информисаност и изражавање сопствених погледа у поступку, право детета да тражи именоване специјалног представника, и друга могућа процесна права. Када је реч о праву детета на информисаност и изражавање сопствених погледа у поступку, оно се састоји од права детета да добије све релевантне информације, да буде консултовано и да изрази своје погледе, да буде информисано о могућим последицама поступања у складу са тим погледима и о могућим последицама сваке одлуке. Неопходно је да се дете према унутрашњем законодавству сматра за довољно способно за разумевање информација и права.¹⁷ Према томе, Европска конвенција о остваривању дечијих права доприноси управо промовисању заштите дечијих права и процесу реализације те заштите, па је у том контексту значајна и са аспекта остваривања права детета на заштиту од насиља.

6) КОНВЕНЦИЈА САВЕТА ЕВРОПЕ О ЗАШТИТИ ДЕЦЕ ОД СЕКСУАЛНОГ ИСКОРИШЋАВАЊА И СЕКСУАЛНОГ ЗЛОСТАВЉАЊА

Конвенција Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања представља, како се то и у самој Конвенцији наводи, један свеобухватан међународни инструмент који је усредсређен на превентивне, заштитне и кривичноправне аспекте борбе против свих облика сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце и који успоставља конкретан механизам за надзор, а донет је с циљем заштите деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, ко год да су починиоци, и с циљем пружања помоћи жртвама.¹⁸ Чланице Савета Европе, и други потписници овог документа, препознале су значај доношења ове конвенције, имајући у виду да свако дете има право на мере заштите у складу са својим малолетничким статусом, као и чињеницу да су сви облици сексуалног злостављања деце изузетно деструктивни по дечје здравље и психосоцијални развој, али и због посебне забринутости због велике распрострањености ове појаве на националном и међународном нивоу. Истакнут је и значај међународне сарадње у погледу спречавања сексуалног искоришћавања и злостављања. Као сврха доношења конвенције наводи се спречавање и борба против сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце, заштита права деце-жртва сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, али и унапређење националне и међународне сарадње из ове области. Државе потписнице су се

¹⁷ Ibid., чл. 3.

¹⁸ Конвенција Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања. Видети: „Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 1/2010.

обавезале да ће све одредбе Конвенције спроводити без дискриминације и да ће предузети све потребне законодавне и друге мере ради спречавања свих облика сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, ради заштите деце. Предвиђено је и предузимање неопходних мера за подизање свести о правима деце и заштити деце, за подизање степена знања о сексуалном искоришћавању и сексуалном злостављању код лица која су редовно у контакту са децом и за остваривање програма превентивне интервенције.¹⁹ Под појмом сексуалног злостављања подразумева се бављење сексуалним активностима са дететом које, сходно одговарајућим одредбама унутрашњег права, није навршило правни узраст у коме су сексуалне активности допуштене, као и ступање у сексуалне активности са дететом када је при томе примењена принуда, сила или претња, или злоупотребљен признати положај поверења, ауторитета или утицаја над дететом, укључујући ту и положај у породици, или када је злоупотребљена посебно осетљива ситуација у којој се дете налази, односно његов рањиви положај, првенствено због менталног или физичког хендикепа или због зависности.²⁰ Конвенција предвиђа низ мера којима се обезбеђује остваривање заштите деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, како у превентивном смислу, тако и у репресивном, садржи мере које се односе на пружање помоћи жртвама, уређује питање међународне сарадње у овој сфери, али и установљава Комитет страна који надзире спровођење конвенције, па се може рећи да је њен значај у овој области неизмеран.

7) СТРАТЕГИЈА САВЕТА ЕВРОПЕ О ПРАВИМА ДЕТЕТА ЗА ПЕРИОД 2016–2021

Једна од улога Савета Европе огледа се у заштити и подстицању људских права, у која се сврставају и права детета. Стратегија Савета Европе о правима детета за период 2016–2021. утврђује његове приоритете у овој области, односно достигнућа на којима се даље гради, главне изазове у погледу права детета, приоритетне области и мере за превазилажење тих изазова и методе рада за остваривање циљева Стратегије. Као приоритетне области за гарантовање права истичу се једнаке могућности за сву децу, партиципација за сву децу, живот без насиља за сву децу, правосуђе по мери детета за сву децу и права детета у дигиталном окружењу.²¹ У Стратегији се наводи да насиље

¹⁹ Ibid., чл. 1, 2, 4, 5.

²⁰ Ibid., чл. 18.

²¹ Стратегија Савета Европе о правима детета (2016–2021), стр. 3. Интернет: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/strategija_se_o_pravima_deteta_2016-_2021-1.pdf (08.09.2017)

над децом угрожава њихов социјални развој и утиче на уживање осталих права, а последице појаве насиља над децом могу бити разорног краткорочног и дугорочног карактера. Када је реч о сузбијању насиља над децом, приметан је напредак ка решавању овог проблема, али је и даље тај напредак сувише спор и ограничен. Свакодневан ризик од насиља над децом, посебно над девојчицама, изразито забрињава имајући у виду да се насиље дешава тамо где би требало да су деца најсигурнија, односно на местима попут школа, у правосудним институцијама, код куће и сл. Као разлози за овакву ситуацију наводе се мала улагања у превенцију насиља, неадекватна примена националних политика, уска истраживања и оскудни подаци, као и недовољно развијени механизми саветовања, извештавања и др.²² У складу са Конвенцијом УН о правима детета, у Стратегији се истиче неопходност предузимања одговарајућих законодавних, административних, социјалних и образовних мера у циљу заштите деце од свих облика насиља, као и решеност Савета Европе да настави да покреће иницијативе за подстицање примене препорука из Студије Генералног секретара УН о насиљу над децом,²³ на регионалном нивоу. Планирано је решавање овог проблема кроз интегрални и стратешки приступ, уз посебан допринос Савета Европе сузбијању насиља над децом у свим областима, као што је област образовања, медија, правосуђа, породице, миграција, деце са инвалидитетом, једнакости и алтернативне заштите. Савет Европе ће предузимати и мере усмерене ка подстицању примене уговора Савета Европе који за циљ имају спречавање свих облика сексуалног насиља над децом, а осим тога ће наставити и да се залаже за делотворно укидање телесне казне и других окрутних или понижавајућих облика кажњавања деце, уз акценат на решавању питања насиља у школама.²⁴ Дакле, Стратегија Савета Европе о правима детета за период 2016–2021. представља значајан документ којим се настоје дефинисати планиране мере, активности и сви други кораци Савета Европе у овом периоду, а који треба да допринесу ефикаснијој заштити, проширивању и унапређењу права детета.

8) ПРАВА ДЕТЕТА НА ЗАШТИТУ ОД НАСИЉА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Уставом Републике Србије загарантована су људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним

²² Ibid., стр. 6.

²³ Студија Генералног секретара Уједињених нација – насиље над децом, Интернет: https://www.unicef.org/serbia/SGs_studija_o_nasilju_nad_decom.pdf (11.09.2017.)

²⁴ Стратегија Савета Европе о правима детета (2016–2021), стр. 13, 14. Интернет: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/strategija_se_o_pravima_deteta_2016_-_2021-1.pdf (08.09.2017)

међународним уговорима и законима, и као таква се непосредно примењују, а деца уживају сва људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости. Одређена права детета су загарантована Уставом, као највишим правним актом, међу којима се наводи и право детета на заштиту од психичког, физичког, економског и сваког другог искоришћавања или злоупотребљавања.²⁵ Даља конкретизација права, начини остваривања и облици заштите дефинисани су кроз законске оквире. Према Породичном закону Републике Србије, свако је дужан да се руководи најбољим интересом детета у свим активностима које се тичу детета, а држава је дужна да предузима све потребне мере за заштиту детета од занемаривања, од физичког, сексуалног и емоционалног злостављања, и од сваке врсте експлоатације, али има и обавезу да поштује, штити и унапређује права детета.²⁶ Овим законом предвиђена је заштита од насиља у породици и посебне мере заштите од овог облика насиља, а под појмом насиља у породици подразумева се понашање којим један члан породице угрожава телесни интегритет, душевно здравље или спокојство другог члана породице. Насиљем се, у овом смислу, нарочито сматра nanoшење или покушај nanoшења телесне повреде, изазивање страха претњом убиства или nanoшења телесне повреде члану породице или њему блиском лицу, присиљавање на сексуални однос, навођење на сексуални однос или сексуални однос са лицем које није навршило 14. годину живота или са немоћним лицем, ограничавање слободе кретања или комуницирања са трећим лицима, вређање, као и свако друго дрско, безобзирно и злонамерно понашање.²⁷ У погледу остваривања права на заштиту од насиља важно је споменути и Закон о социјалној заштити који уређује делатност социјалне заштите, поступке остваривања права у социјалној заштити, као и сва друга питања од значаја за социјалну заштиту, а међу циљевима социјалне заштите истиче и спречавање злостављања, занемаривања или експлоатације, односно отклањање њихових последица.²⁸ Питање заштите деце од насиља у установама образовања и васпитања обухваћено је Законом о основама система образовања и васпитања који утврђује забрану физичког, психичког и социјалног насиља, забрану злостављања и занемаривања деце и ученика, физичког кажњавања и вређања личности, као и сексуалну злоупотребу деце и ученика или запослених. Насиље и злостављање, према овом закону, обухвата сваки облик једанпут учињеног или понављаног вербалног или невербалног понашања које има за последицу стварно или потенцијално угрожавање здравља, развоја и достојанства

²⁵ Устав Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 98/2006), чл. 64, ст. 3.

²⁶ Породични закон, „Службени гласник РС”, бр. 18/2005, 72/2011 – др. закон и 6/2015, чл. 6.

²⁷ Ibid., чл. 197.

²⁸ Закон о социјалној заштити, „Службени гласник РС”, бр. 24/2011, чл. 1, 3.

личности детета и ученика или запосленог, док се под физичким насиљем подразумева физичко кажњавање деце и ученика од стране запослених и других одраслих особа, свако понашање које може да доведе до стварног или потенцијалног телесног повређивања детета, ученика или запосленог, насилно понашање запосленог према деци, ученицима или другим запосленим лицима, као и ученика према другим ученицима или запосленим, а установа је дужна да одмах поднесе пријаву надлежном органу ако се код детета или ученика примете знаци насиља, злостављања или занемаривања. Психичко насиље јесте понашање које доводи до тренутног или трајног угрожавања психичког и емоционалног здравља и достојанства детета и ученика или запосленог, а појам социјалног насиља односи се на искључивање детета и ученика из групе вршњака и различитих облика социјалних активности установе.²⁹ Национални план акције за децу донет је 2004. године и представља стратешки документ Владе Републике Србије у коме је дефинисана општа политика земље према деци до 2015. године, и на тај начин су испуњене поједине обавезе из одређених међународних докумената, али и одређени међународни стандарди у остваривању и заштити права детета које је неопходно испунити у процесу укључивања у европске интеграције. Овај Национални план обухвата и питање права детета на заштиту од насиља и у том смислу утврђује неколико специфичних циљева као што је јачање свести и знања стручњака, лаика и саме деце, о питањима која се односе на права деце на заштиту од свих облика злостављања, занемаривања, искоришћавања и насиља, и успостављање ефикасне, оперативне, мултиресорске мреже за заштиту деце од свих облика насиља, али и предвиђа низ активности које су усмерене ка реализацији утврђених циљева и ефикаснијем остваривању заштите деце.³⁰ Као одраз посвећености Србије према поштовању права и унапређењу положаја деце донета је и Национална стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља, према којој су као приоритетни проблеми издвојени: низак ниво свести међу становништвом о присутности насиља, толеранција на различите облике насиља и недовољна, односно недостајућа едукација јавности како да се суоче са насиљем над децом, недостатак свеобухватних стратегија и системских механизма превенције и реаговања на проблем насиља над децом, недовољно развијено законодавство у овој области, као и механизми за њихово спровођење и мониторинг, потреба за ратификацијом релевантних инструмената за заштиту људских права и развијањем водича за права деце у различитим областима, недовољно развијена мултисекторска мрежа за

²⁹ Закон о основама система образовања и васпитања, „Службени гласник РС”, бр. 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 – аутентично тумачење, 68/2015 и 62/2016 – одлука УС, чл. 45.

³⁰ Национални план акције за децу, Савет за права детета Владе Републике Србије, 2004, стр. 60, 61 – доступан на: <http://www.savetzapravadeteta.gov.rs/content/documents/nacionalni.plan.akcije.za.decu.pdf> (11.09.2017)

заштиту од насиља, неразвијен информациони систем за прикупљање података о насиљу над децом, недостатак протокола за документовање насиља и неразвијена процедура извештавања, недовољно истраживања о учесталости насиља над децом и процене ризика рањивости деце на насиље и злостављање.³¹ Када је реч о остваривању права детета на заштиту од насиља, велики значај имају протоколи за заштиту деце од злостављања и занемаривања у које се убрајају Општи протокол за заштиту деце од злостављања и занемаривања, Посебни протокол о поступању правосудних органа у заштити малолетних лица од злостављања и занемаривања, Посебни протокол за заштиту деце у установама социјалне заштите од злостављања и занемаривања, Посебни протокол о поступању полицијских службеника у заштити малолетних лица од злостављања и занемаривања, Посебни протокол система здравствене заштите за заштиту деце од злостављања и занемаривања, Посебни протокол за заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања у образовно-васпитним установама, као и Приручник за примену посебног протокола за заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања у образовно-васпитним установама.³² Дакле, када је реч о правима детета, може се рећи да право Републике Србије задовољава највише европске стандарде дечијих права.³³ Србија је остварила велики напредак у сфери институционалне изградње у правцу заштите права детета оснивањем Савета за права детета Владе Републике Србије који своју функцију остварује кроз иницирање мера за усклађивање политике Владе у областима које се односе на децу и младе, иницирање мера за изграђивање целовите и кохерентне политике према деци и младима, дефинисање препорука остваривање важних социјалних индикатора у области бриге о деци и младима, који су предуслов за европске интеграције, затим кроз праћење и анализирање мера заштите и остваривања права детета итд.³⁴ Значајну улогу, када је реч о заштити права детета, има и Одбор за права детета, као посебно стално радно тело Народне скупштине, а који разматра предлоге закона с аспекта заштите права детета, прати спровођење и примену закона и других аката који уређују положај и заштиту права детета, врши проверу усклађивања националног законодавства с међународним стандардима права детета,

³¹ Национална стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља, „Службени гласник РС”, бр. 122/2008.

³² Протоколи за заштиту деце од злостављања и занемаривања – доступни на: https://www.unicef.org/serbia/resources_14632.html (11.09.2017.)

³³ Олга Цвејић-Јанчић, „Права детета према праву Србије – хармонизација са европским и међународним конвенцијама”, *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад, 2008, вол. 42, бр. 1-2, стр. 166.

³⁴ Савет за права детета Владе Републике Србије основан 16. маја 2002. године – <http://www.savetzapravadeteta.gov.rs/sr/index> (10.09.2017.)

сарађује са националним и међународним институцијама и телима, као и са локалним органима власти, иницира измене и допуне прописа и предлаже доношење одређених аката и предузимање мера заштите права детета, промовише права детета, и разматра друга питања од значаја за права детета.³⁵ У оквиру институције Заштитника грађана постоји посебно одељење за права детета, а један од заменика задужен је за права детета и родну равноправност. Израђен је и нацрт Закона о Заштитнику права детета као независном државном органу који треба да штити, прати и промовише права детета, па се може очекивати да овај закон у скорије време буде усвојен.³⁶ Међутим, када је реч о заштити деце која су жртве насиља, најважнија институција у процесу реализације заштите јесте Центар за социјални рад као орган старатељства. Посебан допринос у овој сфери имају невладине организације попут Центра за права детета,³⁷ Инцест Траума Центра,³⁸ Мреже организација за децу Србије (МОДС)³⁹ као савез невладиних организација и многе друге.

9) СТАЊЕ У ОБЛАСТИ ПРАВА ДЕТЕТА ПРЕМА ИЗВЕШТАЈУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ЗА 2016. ГОДИНУ

Деца представљају најрањивију групу лица, па је јасно да свако неодговарајуће и угрожавајуће понашање према детету може проузроковати веома деструктивне последице по дечији развој. Управо из тог разлога не сме бити компромиса када је реч о сузбијању насиља над децом, односно када је реч о њиховом праву на заштиту од насиља. Комплексан и веома распрострањен проблем представља породично и вршњачко насиље. Држава

³⁵ Пословник Народне скупштине Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 56/05 – пречишћен текст, чл. 47.

³⁶ Нацрт Закона о Заштитнику права детета – доступан на: http://paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/221116-nacrt_zakona_o_zastitniku_prava_deteta.html (10.09.2017)

³⁷ Центар за права детета је удружење грађана основано 1997. године и усмерено на креирање повољног друштвеног и законодавног оквира за пуно остваривање права детета у Србији – <http://www.cpd.org.rs/> (11.09.2017)

³⁸ Инцест Траума Центар је невадна служба, професионална и непрофитна организација регистрована 1994. године усмерена на пружање психолошке подршке деци и женама који су проживели сексуално насиље и на обучавање лица која раде на заштити деце и жена од насиља у породици и сексуалног злостављања – <http://www.incestrtrauma.centar.org.rs/> (11.09.2017)

³⁹ Мрежа организација за децу Србије (МОДС) је савез добровољних, невладиних и недобитних организација, основан на неодређено време ради остваривања циљева у области остваривањења потреба, права, заштите деце и младих до 18 година – <http://zadecu.org/> (11.09.2017)

је дужна да родитељима детета пружи помоћ кроз подршку и саветовање ради остваривања оптималних услова за дететов правилан развој, међутим, уколико ове мере не допринесу остваривању тог циља и родитељство угрожава дететове интересе и права, држава има обавезу да примени мере за корекцију родитељских дужности, које су обавезујућег карактера, укључујући и репресивне мере, а којима ће се заштитити права детета. Специфична карактеристика вршњачког насиља огледа се у томе што су и злостављач и жртва дете, па систем заштите од овог облика насиља не сме бити усмерен на казну, већ на ресторативни и рехабилитациони модел који треба да обезбеди промену у свести и понашању детета које је вршило насиље, као и рехабилитацију жртве и реинтеграцију. Одлучан и ефикасан одговор на вршњачко насиље је важан и са аспекта утицаја на друге чланове вршњачке групе који су „посматрачи” вршења насиља, како би им се формирала свест о препознавању насиља и креирао исправан став према њему. Дужност је свих државних органа и установа да се у својим активностима руководе најбољим интересом детета, те да у том смислу поступају хитно и ефикасно, односно да интерес детета ставе испред интереса родитеља, старатеља, органа управе, установе или заједнице, увек када су њихови интереси различити од интереса детета, а свако пропуштање извршавања обавезе заштите детета утиче на погоршавање положаја детета, додатно га трауматизује и доводи до препуштања детета онима од којих трпи насиље, па дете постаје и жртва институционалног злостављања.⁴⁰ Заштитник грађана је независан и самосталан државни орган који штити и унапређује поштовање слобода и права, а посебну пажњу посвећује заштити права припадника националних мањина, права детета, права особа са инвалидитетом, права лица лишених слободе, као и равноправности полова. Његов задатак је да контролише да ли органи државне управе, републички јавни правобранилац, органи и организације које врше јавна овлашћења према грађанима поступају у складу са законима и другим прописима Републике Србије или начелима рада добре управе.⁴¹ Према Извештају Заштитника грађана за 2016. годину у Србији су учињена бројна значајна постигнућа у области права детета, али и даље постоје одређене мањкавости на државном нивоу. У погледу остваривања права детета на заштиту од насиља и сузбијања насиља над децом уопште, значајно је доношење Закона о спречавању насиља у породици⁴² кроз који су

⁴⁰ Наташа Јовић, Снежана Нешић (приред.), *Заштита деце од насиља, злостављања и занемаривања – Изабране препоруке и мишљења Заштитника грађана*, Заштитник грађана Републике Србије, Београд, 2015, стр. 5,6,37.

⁴¹ Заштитник грађана Републике Србије, Улога и функција – <http://www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/uloga-i-funkcija> (13.09.2017.)

⁴² Закон о спречавању насиља у породици („Сл. гласник РС”, бр. 94/2016).

и уважене препоруке, предлози и мишљења Заштитника грађана, а уважени су и предлози за измену и допуњу Кривичног законика у циљу усклађивања прописа са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и злостављања. Када је реч о резултатима Заштитника грађана, упућене препоруке⁴³ у већем броју случајева насиља у породици и злостављања и занемаривања утицале су на ефикаснији рад органа идентификовањем њихових дугогодишњих пропуста и системских недостатака у раду. Осим тога, Заштитник грађана је спровео обуке за запослене у надзорним и инспекцијским просветним органима, и на тај начин допринео унапређењу њиховог знања из области насиља, злостављања и занемаривања деце, као и из области пружања подршке ученицима у образовању и обавеза установа образовања и васпитања у случајевима насиља над дететом и потреба детета за услугама додатне подршке. Међу истакнутим мањкавостима наводи се не разматрање годишњег извештаја Заштитника грађана за 2014. годину и 2015. годину од стране Народне скупштине и Одбора за права детета, уз изостанак било којих активности Одбора усмерених ка разматрању препорука, мишљења, ставова и иницијатива Заштитника грађана у области права детета, али и не доношење новог Националног плана акције за децу, од стране Владе, имајући у виду да је претходни истекао. У Извештају се наводи и да физичко кажњавање деце и даље није законом забрањен начин васпитања детета, а посебан проблем представља и недовољна доступност саветовалишта за родитеље и информација о добрим родитељским праксама, штетности физичког кажњавања и облицима алтернативних метода васпитања детета. Изузетно забрињава и чињеница да скоро 12 година након доношења Општег и посебних протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања, није реализован функционалан и ефикасан систем остваривања заштите деце од насиља, а као мањкавост се наводи и да поступање школа у случајевима насиља често није у складу са правилима и стандардима који су прописани за случај сумње или сазнања о насиљу, а просветне инспекције у недовољној мери прате правилност рада школе у тим случајевима. У Извештају се наводи и низ других резултата рада Заштитника грађана, мањкавости из области права детета, али и препоруке, мишљења и законодавне иницијативе по којима није поступљено, а које су непосредној или посредној вези са правом детета на заштиту од насиља. Према статистици Заштитника грађана, из области права детета у 2016. години разматрано је 479 предмета у којима је указано на 694 повреда права, што је 7,4% више у односу на 2015. годину, а предмети из ове области чине 7,64% од укупног броја разматраних предмета. Повреде права детета на заштиту од насиља,

⁴³ Препоруке доступне на – Заштитник грађана, омбудсман, права детета, Мишљења и ставови: http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=506:2013-01-24-18-32-27&catid=41:2012-04-09-12-59-57&Itemid=86 (13.09.2017)

злостављања и занемаривања чине 20,83% од укупно евидентираних повреда посебних права детета, односно ради се о 105 повреда ових права на које је указано Заштитнику грађана.⁴⁴ Овакво стање, тј. пораст броја пријављивања повреда права детета Заштитнику грађана не сме се олако приписати учесталијем кршењу права детета, већ је можда резултат ширења свести о правима детета, начинима њихове заштите и оснаживања одлуке на обраћање Заштитнику грађана, мада и овакав закључак треба узети са резервом, те појачати напоре и активности у сфери заштите права детета, а посебно када је реч о правима детета на заштиту од насиља.

9) ИЗВОРИ

Бошковић, Мило, *Криминологија*, Правни факултет, Нови Сад, 2012.

Вучковић Шаховић, Невена (уред.), *Права детета у међународним документима*, Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2011., Интернет: http://www.unicef.rs/files/Publikacije/PDFPrava_detet_u_medjunarodnim_dokumentimaF.pdf (05.09.2017)

Декларација о правима детета (Женевска декларација) усвојена од стране Скупштине Друштва народа 1924. године

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода донета 4. новембра 1950. године у Риму, ступила на снагу 3. септембра 1953. године. („Сл. лист СЦГ” – Међународни уговори, бр. 09/2003, 5/2005, 7/2005)

Европска конвенција о остваривању дечјих права, Стразбур, 25. јануар 1996.

Жегарац, Невенка, Мијановић, Љиљана, Обретковић, Мирјана, Пејаковић, Љубомир, Симовић, Ивана, Стевановић, Ивана, *Заштита детета од злостављања – приручник за центре за социјални рад и друге службе у локалној заједници*, Југословенски центар за права детета, Београд, 2001.

Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС”, бр. 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 – аутентично тумачење, 68/2015 и 62/2016 – одлука УС).

Закон о повељи Уједињених нација усвојеној у Сан Франциску 26. јуна 1945. („Сл. лист ДФЈ”, бр. 69/45).

Закон о социјалној заштити („Сл. гласник РС”, бр. 24/2011).

Закон о спречавању насиља у породици („Сл. гласник РС”, бр. 94/2016).

⁴⁴ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2016. годину, Заштитник грађана Републике Србије, стр. 50–80 – доступан на: <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202016.%20godinu.pdf> (13.09.2017)

- Заштитник грађана Републике Србије, Улога и функција – [http:// www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/uloga-i-funkcija](http://www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/uloga-i-funkcija) (13.09.2017.)
- Заштитник грађана, омбудсман, права детета, Мишљења и ставови, Интернет: http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=506:2013-01-24-18-32-27&catid=41:2012-04-09-12-59-57&Itemid=86 (13.09.2017)
- Измењена Европска социјална повеља, Стразбур, 3. мај 1996. године („Сл. гласник РС – Међународни уговори”, бр. 42/09).
- Инцест Траума Центар, Интернет: <http://www.incesttraumacentar.org.rs/> (11.09.2017)
- Јовић, Наташа, Нешић, Снежана (прир.), *Заштита деце од насиља, злостављања и занемаривања – Изабране препоруке и мишљења Заштитника грађана*, Заштитник грађана Републике Србије, Београд, 2015.
- Конвенција Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања („Сл. гласник РС – Међународни уговори”, бр. 1/2010).
- Конвенција Уједињених нација о правима детета од 20.11.1989. године, ступила на снагу 1990. године („Службени лист СФРЈ” – Међународни уговори, бр. 15/90).
- Мрежа организација за децу Србије (МОДС), Интернет: <http://zadecu.org/> (11.09.2017)
- Новаковић, Урош, „Развој права детета у међународном праву током XX века”, *Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону”*, Источно Сарајево, 2014.
- Национална стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља („Сл. гласник РС”, бр. 122/2008)
- Национални план акције за децу, Савет за права детета Владе Републике Србије, 2004. Интернет: <http://www.savetzapravadeteta.gov.rs/content/documents/nacionalni.plan.akcije.za.decu.pdf> (11.09.2017)
- Нацрт Закона о Заштитнику права детета, Интернет: http://paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/221116-nacrt_zakona_o_zastitniku_prava_deteta.html (10.09.2017)
- Породични закон („Сл. гласник РС”, бр. 18/2005, 72/2011 – др. закон и 6/2015)
- Пословник Народне скупштине Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 56/05 – пречишћен текст).
- Протоколи за заштиту деце од злостављања и занемаривања, Интернет: https://www.unicef.org/serbia/resources_14632.html (11.09.2017)
- Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2016. годину, Заштитник грађана Републике Србије, Интернет: <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202016.%20godinu.pdf> (13.09.2017.)

- Савет за права детета Владе Републике Србије основан 16. маја 2002. године, Интернет: <http://www.savetzapravadeteta.gov.rs/sr/index> (10.09.2017.)
- Стратегија Савета Европе о правима детета (2016-2021) – доступна на: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/strategija_se_o_pravima_deteta_2016_-2021-1.pdf (08.09.2017)
- Студија Генералног секретара Уједињених нација – насиље над децом, Интернет: https://www.unicef.org/serbia/SGs_studija_o_nasilju_nad_decom.pdf (11.09.2017.)
- Торлак, Нада, „Слика малолетника у медијима – деца као жртве и посматрачи насиља”, *Комуникације, медији, култура*, 2016, бр. 8.
- Тепавчевић, Сања, „Компаративна анализа система заштите људских права у регионима”, *Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону”*, Источно Сарајево, 2014.
- Универзална декларација о људским правима усвојена у Генералној скупштини Уједињених нација 10. децембра 1948. године.
- Устав Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 98/2006)
- Цвејић-Јанчић, Олга, „Права детета према праву Србије – хармонизација са европским и међународним конвенцијама”, *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад, 2008, вол. 42, бр. 1-2.
- Центар за права детета, Интернет: <http://www.cpd.org.rs/> (11.09.2017)

10) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Специфичне потребе детета за посебним правима и механизмима заштите тих права препознате су и признате кроз најзначајније међународне и регионалне документе. Имајући у виду озбиљност, деструктивност и далекосежност последица насиља над децом, право детета на заштиту од насиља је нашло своје место у овим документима, међу којима су и европска документа. Ипак, бројност докумената који се посредно или непосредно баве овим питањем и заједничко залагање европских држава да се кроз њих гарантују и заштите права детета и на тај начин оствари сузбијање насиља над децом, није дало очекиване резултате. Уз низ различитих стратегија, мера и акционих планова на регионалном и националном нивоу, проблем насиља над децом и његова распрострањеност и даље изазива велику забринутост. На питање насиља у породици и вршњачког насиља друштво дуго није давало одговарајући одговор, нити им придавало неопходну пажњу, али су сада препознате последице ових појава и приметни велики напори ка системском решавању овог проблема, уз све интензивније посвећивање пажње новим облицима насиља као што је дигитално насиље над децом. Посебан проблем представља непознавање сопствених права од стране деце, а главну улогу за

решавање овог питања имају породица и школа, односно наставни кадар, али и медији. Имајући у виду да је основни задатак медија да информишу друштво, као и да се медији налазе на трећем месту као извори учења насиља, одмах иза породице и друштвеног окружења, евидентно је да се ради о великој моћи утицаја на јавно мњење коју би требало искористити за сузбијање насиља, као и за упознавање деце са њиховим загарантованим правима и начинима заштите.⁴⁵ Дакле, кроз анализу европских докумената која се тичу права детета на заштиту од насиља, може се закључити да је гарантовање овог права и његове заштите остварено адекватно, а право Републике Србије иде у корак са највишим европским стандардима. Међутим, сурова реалност о учесталости појаве насиља над децом ствара потребу за даљим унапређењем нормативних оквира, креирањем ефикаснијих мера у правцу остваривања заштите деце од насиља, односно сузбијања насиља уопште, затим за појачаном сарадњом на регионалном и међународном нивоу у погледу решавања овог питања, и за унапређењем свести и знања деце о њиховим загарантованим правима и начинима заштите.

⁴⁵ Нада Торлак, „Слика малолетника у медијима – деца као жртве и посматрачи насиља”, *Комуникације, медији, култура*, 2016, бр. 8, стр. 222–223.

УДК: 342.7:341.2(4)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 61-62, стр. 429–443
Изворни научни рад

ПРИХВАТЉИВОСТ ИНДИВИДУАЛНИХ ПРЕДСТАВКИ ПРЕД ЕВРОПСКИМ СУДОМ ЗА ЉУДСКА ПРАВА - АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ И НОВЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ

Андрејана БАКРАЧЕВИЋ, М.А.¹

Abstract: The paper analyzes the admissibility criteria of an individual application submitted to the European Court of Human Rights. It also contains the analysis of an important protection mechanism instituted by the Council of Europe. Since almost 90 percent of applications are being rejected, the topic of particular admissibility criteria and the way they are being interpreted by the Court is of essential importance for every applicant. In relation to that topic, the author puts forward an analysis of standards instituted for the purpose of anonymity and of applications that are manifestly ill-founded or substantially the same. The analysis concerns also the cases in which applications are incompatible with The European Convention for The Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as well as the cases in which applications have not been submitted within six months. The author also focused on the innovations introduced by the ratification of the Protocol no. 14, for example, the new standard of admissibility that allows the Court to evaluate whether the applicant had suffered a significant disadvantage. The paper also presents an interpretation of restrictions imposed on admissibility criteria as a consequence of ratification of Protocol no. 15.

Key words: The European Convention on Human Rights, European Court Of Human Rights, admissibility criteria for individual applications, Protocol 14, Protocol 15.

¹ Докторанд, Правни факултет Универзитета у Београду.
Е-маил: andrijanabakracevic@yahoo.com.

1) УВОД

Заштита права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту Конвенција) и Протоколима уз њу путем подношења представки Европском суду за људска права (у даљем тексту Суд), представља начин остваривања индивидуалних права која су прекршена поступањем државе потписнице Конвенције.² Питање прихватљивости представке јесте једно од есенцијалних имајући у виду да одлуком о прихватљивости, која се доноси у форми закључка, започиње поступак одлучивања у меритуму пред Судом. Званична статистика говори о томе да се, током досадашњег рада Суда, у мање од десет посто од свих поднетих представки одлучи у меритуму, што значи да постоји изузетно висок проценат представки које су проглашене као неприхватљиве. Током 2016. године, пресуде су донете само у 1.926 предмета, што представља око пет процената од свих поднесених представки, док је тринаест процената представки скинуто са листе предмета.³ Преосталих осамдесетдва процента представки проглашене су као неприхватљиве, најчешће због очигледне неоснованости (51%), али и због тога што нису исцрпљени сви домаћи правни лекови (19%). Готово у истој сразмери одбачене су представке у којима није поштовано правило рока од шест месеци, односно које нису биле компатибилне са Конвенцијом или у којима се од Суда очекивало да поступа као жалбени у односу на националне судове. Разлог такве статистике обично се налази у недовољној едукованости подносилаца или њихових правних заступника у погледу услова и форме у којима се она подноси. Међутим, примарни циљ система заштите, који је установљен Конвенцијом, постављен је знатно шире од права на подношење представки и своди се на колективна извршења гарантованих права од стране државе потписнице. Зато се свакој држави намеће обавеза да у оквиру сопственог правног система примењује одредбе Конвенције на начин који она сматра најделотворнијим, а у складу са специфичним захтевима сваке појединачне ситуације. Поред обавезе примене Конвенције, установљена је и примарна одговорност државе за повреду права из Конвенције, што би значило да је у обавези да обезбеди „делотворни правни лек пред домаћим властима, без обзира на то да ли су повреду извршила лица која су поступала у службеном својству“.⁴ Принцип супсидијарности

² Закона о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, *Сл. лист СЦГ* Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005-исправка и “Сл. гласнику РС” – Међународни уговори бр. 12/2010.

³ Статистички приказ чињеница везаних за услове прихватљивости, Интернет: <http://app.echr.coe.int/CheckList/?cookieCheck=true>, 10.9.2017. У складу са чл. 37 Конвенције Суд у свакој фази поступка може да одлучи да предмет буде скинут са листе (*struck out of the list*), али је може на њу вратити ако сматра да околности то налажу.

⁴ Чл.13 Закона о ратификацији Европске конвенције.

поновљен је и при регулисању услова прихватљивости представке у којима се, између осталог, наводи да ће Суд „узети у предмет поступак тек када се исцрпе сви унутрашњи правни лекови“.⁵ Пут једне индивидуалне представке креће од њеног сачињавања од стране подносиоца који према чл. 34 Конвенције може бити свако лице, невладина организација или група лица која тврде да су жртве повреде права установљених Конвенцијом или протоколима уз њу.⁶ Није нужно да подносилац буде држављанин државе потписнице јер је она у обавези да пружи заштиту свим лицима која се налазе у њеној надлежности. У складу с тим правилом, активну процесну легитимацију, поред држављана имају и странци, апатриди и избеглице који се налазе на територији државе потписнице односно територији која је под њеном ефективном контролом.⁷ Поред поменутих, чак и она лица која способност обраћања суду не би могла имати у националним системима, попут пословно неспособних или малолетних лица, могу бити подносиоци представке. Међутим, веома је важно нагласити да се обраћање Суду никако не може подвести под *actio popularis*, те је подносилац дужан да докаже да је лично он жртва кршења конкретног права од стране државе против које подноси представку.⁸ Надлежност Суда цениће се и у погледу времена када је настала повреда права на коју се подносилац позива. Став Суда је да ће одлучивати само о повредама које су настале након ратификације Конвенције, осим у „ погледу чињеница које су се одиграле и пре ступања Конвенције на снагу уколико је у питању континуирана повреда која траје и пошто је Конвенција постала правно обавезујућа“.⁹ У наставку текста

⁵ Ibid., чл. 35. ст. 1.

⁶ Ibid., чл. 34; Листа права и слободе која су гарантована Конвенцијом, али и обавезе у вези са већ прописаним правима, у одређеној мери проширена је путем накнадних споразума који се називају протоколима. При подношењу представке против државе која је потписница Конвенције подносилац би требало да обрати посебну пажњу да ли је та држава ратификовала додатне протоколе. Тако се, на пример, подносилац представке може позивати на повреду опште забране дискриминације само против државе која је ратификовала Протокол 12 уз Конвенцију, а уколико држава то није учинила, може се позивати само на дискриминацију при уживању права и слобода предвиђених Конвенцијом.

⁷ Праксу Суда у вези са ефективном војном контролом погледати у случајевима *Loizidou v. Turkey* представка бр. 15318/89, пресуда од 18.12.1996; *Ilascu and others v. Moldova and Russia*, представка бр. 48787/99 пресуда од 8.7.2004; *Catan and others v. Moldova and Russia*, представка бр. 43370/04 пресуда од 19.10.2012.

⁸ Појам жртве повреде права током времена је прошириван те тако подносилац не мора увек бити непосредна жртва кршења већ се може позивати и на својство потенцијалне односно посредне жртве.

⁹ Најчешћи примери таквих повреда јесу суђења која трају неразумно дуго, те ће Суд у таквим случајевима дужину поступка ценити од његовог почетка, независно од чињенице што Конвенција још увек није ступила на снагу у датој држави. Видети: F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, Paris, 2005, р. 420 у Ивана Крстић, Танасије Маринковић, *Европско право људских права*, Савет Европе, Београд, 2017, стр. 52, *supra* 162.

анализираћемо услове прихватљивости представке који су регулисани чланом 35 Конвенције, последице неприхватљивости као и новине које су у том погледу предвиђене Протоколом 15.

2) АНОНИМНОСТ ПОДНОСИОЦА ПРЕДСТАВКЕ

Конвенција у члану 35 предвиђа да Суд неће поступати по појединачној представи која је анонимна.¹⁰ Анонимност ће постојати када идентитет подносиоца ни на који начин не може бити утврђен од стране Суда на основу докумената који су приложени у представи. Тако се у случају „Blondje“ против Холандије, ни на једном документу није налазило име подносиоца, назван је само са “Blondje”, “NN cel 07” или “Nn. P109.m.20081101.1100” док је законски заступник потписан са X.¹¹ С обзиром да Суд није могао да утврди прави идентитет подносиоца, представку је прогласио анонимном позивајући се на случај X против Ирске. Сходно томе она је недопуштена према члану 35 став 2(а) Конвенције и мора бити одбијена у складу са чланом 35 став 4. Међутим, ову ситуацију треба разликовати од случаја када је подносилац представке уредно потписан на њој, са свим подацима који се захтевају на формулару представке, али је Суду упутио захтев да његов идентитет не буде откривен у званичним документима које Суд објављује. Као разлог најчешће се наводи да би подносилац у случају откривања идентитета могао бити изложен опасности од тешког злостављања. У таквим изузетним случајевима, Суд ће одобрити да разматра представку под псеудонимом на основу Правила 47. став 4. Пословника суда¹² које предвиђа да подносиоци морају „назначити такав захтев и поднети посебну изјаву о разлозима којима се оправдава то одступање од редовног правила о приступу јавности информацијама о поступцима који се воде пред Судом“ који анонимност може одобрити или је пак допустити по службеној дужности.

3) ЗЛОУПОТРЕБА ПРАВА НА ПОДНОШЕЊЕ ПРЕДСТАВКЕ

Мотиви подношења представке неретко нису у вези са заштитом права коју пружа Конвенција. Наиме, то ће бити случај када подносилац доведе Суд у заблуду тако што се лажно представи, поднесе фалсификована документа или пак не обавести Суд о променама које су настале током трајања поступка, попут доношења пресуде у његову корист пред националним судом или других

¹⁰ Чл. 35, ст. 2а Конвенције.

¹¹ „Blondje” v. The Netherlands, представка број 7245/09, одлука од 15. 9.2009. године.

¹² Rules of Court, Registry of the Court, Strasbourg, 2016. Интернет: http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf, 10.9.2017; Видети: Правило 47. став 4.

битних чињеница које би значајно утицале на ток поступка. Осим довођења у заблуду, Суд ће према члану 35 став 3, сматрати да је злоупотребљено право на подношење представке ако се у изражавању користе увредљиве речи, „када је представка неозбиљна или има за циљ да изложи шиканирању“, или ако се „прекрши обавеза поверљивости приликом преговора о споразумној нагодби“.¹³ Тако је у случају Коматиновић против Србије,¹⁴ Суд донео одлуку да је подносилац злоупотребљивао право на подношење представке. Наиме, господин Зоран Коматиновић жалио се Суду да му је на основу члана 6 Конвенције ускраћено право на приступ суду зато што је Уставни суд Србије погрешно одбацио његову жалбу као неблаговремену. Међутим, Уставни суд Србије је у међувремену преиспитао своје раније решење о основаности уставне жалбе подносиоца представке и нашао да није било повреде права подносиоца. О овој чињеници господин Коматиновић није обавестио Суд, што је био у обавези према Правилу 47 став 6, већ је то учинила Влада Републике Србије, што је Суд оценио као злоупотребу права на подношење представке, јер „не само да је пропустио да обавести Суд о предметној одлуци, већ није доставио ни благовремено објашњење зашто је пропустио да то учини.“¹⁵

4) ПРЕДСТАВКА НЕСПОЈИВА СА КОНВЕНЦИЈОМ

Оба услова прихватљивости такође су предвиђена чланом 35 Конвенције. Суд ће одбацити представку ако сматра да је она „у суштини истоветна с представком коју је Суд већ разматрао или која је већ поднета некој другој међународној инстанци ради испитивања, односно решавања а не садржи нове релевантне чињенице.“¹⁶ У првом случају ради се о правилу *ne bis in idem*¹⁷ које забрањује да подносилац о истој ствари поново Суду подноси исту представку или да му се обраћа у предмету који је већ нека друга релевантна међународна институција решила, попут Комитета УН за заштиту људских права.¹⁸ *Ratio legis* одлуке да се представка не може поново подносити Суду лежи у чињеници да би такво поступање фактички представљало жалбени поступак у односу на претходно донету одлуку. С друге стране, одбијање да се решавају случајеви о

¹³ И. Крстић, Т. Маринковић, *op. cit.*, стр. 57. Видети: *Human Rights Education for Legal Professionals (HELP)* on line курс, Прихватљивост представки, Савет Европе.

¹⁴ *Komatinović v. Serbia*, представка бр. 75381/10, одлука од 29.1.2013.

¹⁵ *Ibid.*, Допунско мишљење од 2. 6. 2011.

¹⁶ Чл. 35 ст. 2 тачка б Закона о ратификацији Европске конвенције

¹⁷ Погледати случајеве *Vojinović v. Croatia*, HRC, Communication No. 1510/2006, 30 March 2009 и *Keser and Others v. Turkey*, представка бр. 33238/96 и 32965/96, одлука од 2.2.2006.

¹⁸ Погледати случајеве *POA and Others v. the United Kingdom*, представка бр. 59253/11, одлука од 21.5. 2013. године и *Peraldi v. France*. 2096/05, 7.4.2009. године.

којима је одлучивало неко друго међународно тело, које има могућност доношења одлука, настало је из пијетета, јер би онда то значило да би Суд представљао инстанцу која преиспитује њихове одлуке и обрнуто.¹⁹ Када је у питању неспојивост са одредбама Конвенције, о чему је раније у тексту било речи, подносилац би требало да води рачуна о неколико битних питања. Прво међу њима односи се на тужену страну односно да ли је повреда права из Конвенције настала у вези са одлуком односно услед чињења или нечињења државних органа. Уколико се држави као потписници може приписати такво понашање неопходно је да подносилац буде директна или, у изузетним околностима, индиректна жртва таквог понашања. Чак и када су сви ови услови испуњени кључно питање је да ли је повређено право уопште гарантовано Конвенцијом или њеним протоколима и да ли су били на снази у време настанка штетног догађаја. Инкомпатибилност *ratione materie* представља веома сложено питање о коме је Суд, за свако појединачно право и слободу, изнедрио веома богату праксу. Такође би требало имати на уму да без обзира на то да ли ће се тужена држава позивати на инкомпатибилност *ratione materia* Суд ће је испитивати по службеној дужности.

5) ИСЦРПЉЕНОСТ УНУТРАШЊИХ ПРАВНИХ ЛЕКОВА

Претходно смо напоменули да Суд пружа супсидијарну заштиту у погледу права из Конвенције, док примарна припада државама потписницама. У складу са начелом супсидијарности, Конвенцијом је уведено правило да пре подношења представке Суду морају бити исцрпљени сви унутрашњи правни лекови. Међутим, у пракси Суда настало је правило да ће се ова одредба тумачити са одређеном дозом флексибилности, односно само у вези са оним правним средствима која се сматрају адекватним и ефикасним и да су на располагању у пракси у критично време. Наиме, немогуће је очекивати од подносиоца да исцрпи чак и она правна средства која му нису доступна. У складу са тим, Суд је изградио стандарде у овој области па ће се под адекватним правним средством подразумевати оно које је јасно одређено. Тако је у случају Сејдовић против Италије²⁰ Суд истакао да је потребно да је правни лек био „ефикасан у теорији и у пракси у релевантном времену, односно да је био доступан, био способан да обезбеди обештећење у погледу жалбе подносиоца представке и понудио разумне перспективе успеха.“²¹ Осим особина правног лека које су поменуте у овом примеру, он мора имати и стварну снагу правне заштите, мора бити независтан, пружати могућност брзог одлучивања, као и

¹⁹ И. Крстић, Т. Маринковић, *op. cit.*, стр. 56.

²⁰ *Sejdović v. Italy*, представка бр. 56581/00, одлука од 1.3.2006.

²¹ *Ibid.*, Параграф 46.

то да се мора узети у обзир акумулираност правних средстава.²² Распољивост у пракси правног лека подразумева да је подносилац имао могућност да га искористи и да је та могућност зависила искључиво од његове воље. Распољивост ће Суд ценити према могућности подносиоца да се директно обрати органу, те стим у вези, сва она средства која зависе од дискреционог овлашћења ограна власти не могу имати то својство. Због тога се обично ванредни правни лекови не сматрају располољивим осим у ситуацијама када су једино правно средство које подносилац може искористити у датој ситуацији. С друге стране, доступност се цени према околностима сваког конкретног случаја. То би даље значило да представка подносиоца неће бити одбачена уколико он није успео да искористи правни лек због језика на којем се пружају информације о њему или других препрека које правни лек чине недоступним. Ипак, подносилац ће бити у обавези да приликом попуњавања формулара представке наведе зашто није искористио сва располољива средства.²³

6) ПРАВИЛО О „ШЕСТ МЕСЕЦИ“

Благовременост представке цени се у оквиру правила о „шест месеци“ и везује се за моменат доношења одлуке о правном средству које је последње могло бити коришћено у националном систему.²⁴ Рок се рачуна календарски и почиње да тече наредног дана од јавног објављивања одлуке, а у случају да се јавно не објављује, од дана када је достављена подносиоцу или његовом правном заступнику. То је посебно истакнуто у случају Кос и Тосун против Турске²⁵ у којем је Суд, као релевантан моменат почетка тока рока од шест месеци, узео тренутак од када је подносилац, односно његов заступник, имао довољно сазнања о коначној домаћој одлуци. Суд неће узимати у обзир националне празнике или нерадне дане у датој држави већ ће рок рачунати као календарских шест месеци. Разлози за доношење оваквог правила везују се за потребу да се осигурава правна сигурноси тј. „да се предмети који покрећу питања из Конвенције

²² Lehtinen v. Finland, представка бр. 39076/97, одлука од 14.10.1999; Yoyler v. Turkey, представка бр. 26973/95, одлука од 24.10.2003; Pine Valley Developments Ltd and Others v Ireland, представка бр. 12742/87, одлука од 29.11.1991; Leander v. Sweden, представка бр. 9248/81, одлука од 26.3.1987. године.

²³ Тако на пример, уколико би се подносилац обратио Суду против Републике Србије у којој није искористио уставну жалбу, морао би да као разлог наведе све одлуке Уставног суда у којима се, о истом питању, експлицитно изјаснио да неће поштовати становиште Европског суда за људска права.

²⁴ Погледати случај Paul and Audrey Edwards v. The United Kingdom, представка бр. 46477/99, одлука од 14.03.2002.

²⁵ Koç and Tosun v. Turkey, представка бр. 23852/04, одлука од 13.11.2008.

испитају у разумном року и да се спречи да власти и друге заинтересоване особе буду држане у стању несигурности дуго времена.“ Поред тога, шест месеци је оптималан период који је остављен потенцијалном подносиоцу да одлучи да ли ће се упуштати у поступак пред Судом, и уколико донесе позитивну одлуку остаје му довољно времена да прикупи све релевантне доказе и аргументе за своје тврдње. Међутим, рачунања рока нешто је компликованије када су у питању повреде за које држава није предвидела заштиту у оквиру свог правног система, а посебно ако се ради о повредама које имају континуирани карактер. У таквим случајевима, рок почиње да тече „од датума почињених дела, или мера, или од датума сазнавања за тај акт или његове последице према подносиоцу представке.“²⁶ Међутим, ако се акт или поступање одвија у неколико сукцесивних догађаја, тада рок почиње да тече од оног момента у коме се последњи догађај одиграо, што би даље значило да у случајевима пролонгирања ситуације рок од шест месеци није применљив.²⁷ У пракси Суда, застој рока се рачуна само у оним ситуацијама у којима подносилац није био у могућности да оствари комуникацију са Судом. Изолованост подносиоца, попут боравка у затвору, само по себи неће значити његову спреченост да комуницира, већ се она мора доказати у сваком конкретном случају. Доношењем Протокола 15 рок од шест месеци скраћен је на четири месеца, али ће о томе нешто касније бити речи у одељку о новинама везаним за услове прихватљивости представки.²⁸

7) ЗНАЧАЈНИЈЕ ОШТЕЋЕЊЕ

Ступањем на снагу Протокола 14 уведен је значајан број новина чија је сврха била да се дугорочно одржи и побољша ефикасност система контроле заштите људских права.²⁹ Једна од тих новина односила се на измену чл. 35 Конвенције којим је предвиђен нови услов прихватљивости преставке, а који се односи на неопходност значајнијег оштећења подносиоца. Циљ новог услова био је да омогући Суду да „одбаци предмете које сматра „минорним“, сходно начелу да судије не треба да се баве таквим предметима (*de minimis non curat praetor*).“³⁰ Ипак, Протоколом 14 ограничена је примена овог правила тиме што

²⁶ Dennis and Others v. The United Kingdom, представка бр. 76573/01, одлука од 2.7.2002.

²⁷ Погледати случај Iordache v. Romania, представка бр. 6817/02, одлука од 14.10.2008.

²⁸ Protocol 15, Council of Europe Treaty Series – No. 213, Strasbourg, 2013. Интернет: http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_ENG.pdf, 10.9.2017.

²⁹ „Закон о ратификацији Протокола бр. 14 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода“, Службени лист СЦГ – Међународни уговори, бр. 5/2005 и бр. 7/2005.

³⁰ Practical guide on admissibility criteria, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2014, p. 88 Интернет: http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf

су му придодате две заштине клаузуле. Прва се односи на поштовање људских права предвиђених Конвенцијом и њеним протоколима, односно да се представка не може из овог разлога прогласити неприхватљивом уколико поштовање људских права захтева испитивање суштине представке. Друга се односи на ситуацију када домаћи суд није са дужном пажњом размотрио случај. Ипак, треба имати на уму да ће ступањем на снагу Протокола 15 који у члану 5 предвиђа брисање друге заштитне клаузуле, трајно искључити могућност поступања Суда у таквим ситуацијама, о чему ће нешто касније бити више речи.³¹ Од почетка примене, релативно мали број представки је одбачен по овом критеријуму, али је разумно очекивати да ће након развоја праксе Суда кроз коју је објашњен начин његове примене, већи број представки бити проглашен као неприхватљив по овом основу. Питања са којима се Суд најпре сусретао односила су се на утврђивање значења појма „значајније оштећење“ у пракси. До ступања на снагу Протокола 14, било је неопходно да подносилац докаже да је жртва кршења неког права предвиђеног Конвенцијом или протоколима уз њу, док је сада том услову придодато и да степен оштећења који трпи подносилац буде значајан. Зато ће Суд најпре ценити да ли је постојао минимални степен озбиљности, те је тако у случају *Королев против Русије* прогласио представку неприхватљивом јер није сматрао да је подносилац значајније оштећен јер му није био исплаћен износ од 22,5 рубаља од стране надлежног органа, иако је подносилац субјективно сматрао да је то питање принципа. Суд је истакао да „субјективни осећај подносиоца представке о утицају наводних повреда мора бити оправдан на објективним основама“,³² што је и потврђено у случају *Ринк против Француске*.³³ Поред финансијског момента, који у потпуности не може бити објективизован, Суд ће такође ценити да ли је оштећење спречило подносиоца да искористи стварну прилику да нешто учини или оствари, имало негативан утицај на репутацију подносиоца или је пак дисквалификовало подносиоца у некој његовој будућој активности.³⁴ Увођење овог услова делимично се може закомпликовати одлучивањем Суда имајући на уму раније поменути могућност подносиоца да поднесу представку у својству потенцијалне жртве кршења права тј. када до кршења права још увек није дошло.

³¹ Protocol 15, Ar. 5.

³² *Korolev v. Russia*, представка бр. 25551/05, одлука од 19.10.2010.

³³ *Rinck v. France* представка бр. 18774/09, одлука од 1.7.2010.

³⁴ Наиме, Иако је Суд до сада проглашавао неприхватљивим представке у којима је наведен релативно мали износ (испод 250 евра), то не значи да је за сваког подносиоца тај износ незначајан. Зато ће Суд поред тога ценити и прилике у којима се подносилац налази.

8) НЕОСНОВАНЕ ПРЕДСТАВКЕ

Претходно смо у тексту поменули да је један од најчешћих разлога неприхватљивости представке чињеница да су оне очигледно неосноване, по чл. 35 Конвенције.³⁵ Разлог тако великог броја одбачених представки лежи у чињеници да се суд неће бавити предметима за које је и пре уласка у меритум ствари оценио да нема основа да о њима расправља. Досадашња веома богата пракса Суда, а у вези са овим основом, условно се може разврстати у четири категорије. Прву чине оне представке које су поднете супротно тзв. доктрини „четврте инстанце“, која би подразумевала да Суд поступа као виша инстанца националних судова у смислу преиспитивања њиховог рада и евентуалних грешака у њему. Тако је у предмету Гарсиа Руиз против Шпаније,³⁶ Суд истакао „да његов задатак није да се бави погрешно утврђеним чињеницама или применом права коју је учинио национални суд уколико она нису повредила права и слободе која су гарантована Конвенцијом.“³⁷ Међутим, Суд неће остати имун на очигледну арбитрарност при одлучивању домаћих судова која сама по себи представља кршење Конвенције, што је у потврђено у случају Сисојева и други против Летоније, у којем је Суд преиспитао закључке и наводе националних судова.³⁸ Другу категорију чине оне представке код којих је на први поглед јасно да не садрже повреду права из Конвенције или протокола уз њу или пак ако постоји велики број сличних или истих предмета у којима је Суд претходно утврдио да није дошло до кршења права.³⁹ Поред тога, форма представке налаже подносиоцу да поднесе све релеванте доказе којима потврђује своје наводе и да се позове и објасни зашто сматра да је конкретни члан Конвенције прекршен. Трећу групу чине они случајеви у којима подносилац пропусти да то учини, а да при томе из текста представке није очигледно о ком се члану ради, односно када пропусти да достави доказе за своје тврдње. Тада ће Суд, на основу Правила 44 Ц став 1 Пословника Суда, представку прогласити као неприхватљиву.⁴⁰ Последњу групу чине оне представке које су потпуно нејасне. Нејасноће могу потицати од тога што је сам тест представке до те мере хаотичан да је немогуће разазнати на шта се подносилац позива, који су његови докази и шта конкретно тражи од суда. У исту групу спадају и оне „креативне“ представке у којима подносилац очигледно измишља догађаје јер су чињенице наведене у њима немогуће у реалном животу односно косе се са здравим разумом.

³⁵ Чл. 35 ст. 3 тачка 3 Конвенције.

³⁶ *Garcia Ruiz v. Spain*, представка бр. 30544/96, пресуда од 21.1.2017.

³⁷ *Ibid.*, Параграф 24.

³⁸ *Sisojeva and Others v. Latvia*, представка бр. 60654/00, пресуда од 15.1.2007.

³⁹ *Galev and Others v. Bulgaria*, представка бр. 18324/04, пресуда од 29.9.2009.

⁴⁰ *Trofimchuk v. Ukraine*, представка бр. 4241/03, пресуда од 31.5.2005.

9) НОВИНЕ У ПОГЛЕДУ УСЛОВА ПРИХВАТЉИВОСТИ

Изузетно велики успех који је Суд постигао у свом раду као последицу имао је велики број представки које су претиле да у потпуности загуше рад Суда. Како је ефикасност овог система доведена у питање било је неопходно увести реформе које би очувале и унапредиле рад Суда. Прве новине уведене су Протоколом 14 уз Конвенцију, који је предвидео нови услов прихватљивости у виду правила да подносилац представке мора бити значајније оштећен. Иако је изазвао доста негодовања у јавности, уз аргумент да ограничава право на подношење појединачних представки, апсолутна слобода у одлучивању ограничена је увођењем две заштитне клаузуле. Такође, у завршним и прелазним одредбама Протокола „предвиђено да ће се у прве две године примене, формирање судске праксе по овом питању оставити само већима и Великом већу“.⁴¹ У циљу повећања ефикасности истим протоколом се предвиђа да ће од његовог ступања на снагу судија појединац моћи да одлучује о прихватљивости представки, што до сада није било могуће. Међутим, судија појединац не може бити национални судија тј. не може одлучивати о прихватљивости представке против државе која га је предложила за судију. Протокол 14 ступио је на снагу тек 1. јуна 2010. године, али се убрзо приметило да су спроведене реформе биле недовољне да смање број представки, па „се приступило новој реформи у раду Суда која је, између осталог, обухватила и услове допуштености“.⁴² Протокол 15 предвиђа две значајне новине у погледу услова прихватљивости представке. Прва се односи на скраћивање рока у коме се представка може поднети, са шест на четири месеца.⁴³ У прелазним и завршним одредбама⁴⁴ предвиђено је да ће се правило рока од четири месеца примењивати тек након шест месеци од ступања Протокола 15 на снагу, и да се неће односити на оне представке о којима је већ донета одлука о прихватљивости у смислу члана 35 став 1. Оваква одлука правда се развојем технологије која омогућава бржу комуникацију са Судом као да је рок сличне дужине као рокови који су предвиђени националним законодавствима. Друга значајнија промена везана је за измену услова прихватљивости који се односе на појам значајнијег оштећења. Наиме, чланом 5 предвиђа се брисање

⁴¹ Новине које доноси ратификација и почетак примене Протокола 14 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Извештај Београдског центра за људска права, Интернет: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/02/novine-koje-donosi-ratifikacija-i-poetak-primene-protokola-14-uz-evropsku-konvenciju-za-zatitu-ljudskih.pdf>, 10.9.2017.

⁴² Бојан Тубић, „Нове тенденције у погледу прихватљивости пред Европским судом за људска права“, *Зборник радова правног факултета у Новом Саду*, 891-907, 2016. стр. 894.

⁴³ Члан 4 Протокола 15 уз Конвенцију.

⁴⁴ Исто, чл. 8. ст. 3.

реченице из члана 35 став 3 Конвенције који се односи на другу заштитну клаузулу. То би даље значило да ће по ступању Протокола 15 Суд имати могућност да одбаци представку уколико подносилац није претрпео значајније оштећење, иако тај случај није претходно с дужном пажњом размотрио домаћи суд.⁴⁵ Да ли ће поменуте измене имати у будућности ефекта на побољшање ефикасности рада Суда у виду смањења броја представки показаће се кроз време, иако се поменути променама замера да у знатној мери ограничава индивидуално право на подношење представке.

10) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Систем заштите људских права који је установљен у оквиру Савета Европе нуди могућност подношења индивидуалних представки пред Европским судом за људска права. Међутим, треба нагласити да је функција Суда супсидијарна те да примарна одговорност за поштовање права, која су гарантована Конвенцијом и протоколима уз њу, припада државама потписницама. С тим у вези, свако лице које сматра да је жртва повреде неког од ових права може поднети индивидуалну представку против одговорне државе. Званична статистика Суда говори у прилог чињеници да велика већина подносилаца не успе да испуни критеријуме прихватљивости представке који су установљени чланом 35 Конвенције. Одбацавањем представке као неприхватљиве подносиоци у потпуности губе могућност да заштите своја права. Један од услова прихватљивости је и да представка не буде анонимна, али то аутоматски не значи да се идентитет подносиоца у сваком случају мора открити. Наиме, Суд је понудио могућност да у изузетним околностима подносилац може тражити да се његово име не открива у званичним документима. Поред анонимности, подносиоци морају водити рачуна да својим поступцима не злоупотребе право на подношење представке, попут лажног представљања, достављања Суду фалсификованих докумената, или необавештавање Суда о важним променама везаним за њихов случај. Инкомпатибилност са Конвенцијом као и могућност да подносилац достави суштински исту представку, два су веома важна услова које Суд процењује приликом провере сваке представке. Од подносиоца се захтева да добро разуме листу права чију заштиту може тражити, али и да води рачуна о томе да раније није подносио исту представку Суду или некој другој међународној институцији која о томе може одлучивати. Заштита права се може очекивати у једном разумном временском периоду, па тако подносилац мора поднети представку у року од шест месеци од доношења одлуке о правном леку који је

⁴⁵ До сада је Протоколу 15 приступило/ратификовало га укупно 35 земаља. Република Србија ратификовала га је 29.05.2015. године. Интернет: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p_auth=JfsJ95zj

могао искористити у националном систему државе против које подноси представку, јер Суд неће толерисати непоштовање ова два услова прихватљивости. Међутим, ступањем на снагу Протокола 15 овај период биће скраћен на четири месеца, с тим да се неће односити на представке о којима је већ донета одлука о прихватљивости. Протоколом 14 уведен је нови услов прихватљивости којим се захтева да подносилац буде значајније оштећен, с тим да су предвиђена два изузетка у виду заштитних клаузула. Међутим, једна од њих, која се односи на ситуацију када подносилац није значајније оштећен, али о томе није претходно с дужном пажњом разматрао домаћи суд, биће стављен ван снаге када Протокол 15 буде ступио на снагу. И на крају, најчешћи разлог одбацивања представки односи се на ситуацију када су оне очигледно неосноване, тј. за које је Суд и пре уласка у меритум ствари оценио да нема основа да о њима расправља.

11) ИЗВОРИ

“Al-Skeini and others v. The United Kingdom”, представка бр. 55721/07, пресуда од 7.7.2011.

“Blondje v. The Netherlands”, представка бр. 7245/09, одлука од 15. 9.2009.

“Catan and others v. Moldova and Russia”, представка бр. 43370/04 пресуда од 19.10.2012.

“Dennis and Others v. The United Kingdom”, представка бр. 76573/01, одлука од 2.7.2002. го

“Galev and Others v. Bulgaria”, представка бр. 18324/04, пресуда од 29.9.2009. године.

“Garcia Ruiz v. Spain”, представка бр. 30544/96, пресуда од 21.1.2017.

“Iascu and others v. Moldova and Russia”, представка бр. 48787/99 пресуда од 8.7.2004.

“Iordache v. Romania”, представка бр. 6817/02, одлука од 14.10.2008.

“Keser and Others v. Turkey”, представка бр. 33238/96 i 32965/96, одлука од 2.2.2006.

“Koç and Tosun v. Turkey”, представка бр. 23852/04, одлука од 13.11.2008.

“Komatinović V. Serbia”, представка бр. 75381/10, одлука од 29. 1.2013.

“Korolev v. Russia”, представка бр. 25551/05, одлука од 19.10.2010.

“Leander v. Sweden”, представка бр. 9248/81, одлука од 26.3.1987.

“Lehtinen v. Finland”, представка бр. 39076/97, одлука од 14.10.1999.

“Loizidou v. Turkey”, представка бр. 15318/89, пресуда од 18.12.1996.

“Paul and Audrey Edwards v. The United Kingdom”, бр. 46477/99, одлука од 14.03.2002.

- “Peraldi v. France”, представка бр. 2096/05, одлука од 7.4.2009.
- “Pine Valley Developments Ltd and others v Ireland”, представка бр. 12742/87, одлука од 29.11.1991.
- “Rinck v. France”, представка бр. 18774/09, одлука од 1.7.2010.
- “Sejdović v. Italy”, представка бр. 56581/00, одлука од 1.3.2006.
- “Sisojeva and Others v. Latvia”, представка бр. 60654/00, пресуда од 15.1.2007.
- “Yoyler v. Turkey”, представка бр. 26973/95, одлука од 24.10.2003.
- Buyse, Antoine, “Significantly Insignificant? The Life in the Margins of the Admissibility Criterion in Article 35 § 3 (b) ECHR”, Chapter in: *Brianne McGonigle Leyh, Yves Haeck, Clara Burbano Herrera, and Diana Contreras Garduno (eds.), Liber Amicorum for Leo Zwaak (Antwerp: Intersentia 2013, forthcoming)*.
- Dzehtsiarou, Kanstantsin, Greene, Alan, “Legitimacy and the Future of the European Court of Human Rights: Critical Perspectives from Academia and Practitioners”, *German Law Journal, Vol.12 No.10*, 2011, pp.1707-1715.
- Gerards, Janneke H., Glas, Lize R., “Access to justice in the European Convention on Human Rights system”, *Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 35(1) 11–30*, 2017.
- Human Rights Education for Legal Professionals (HELP) on line курс, Прихватљивост представки, Савет Европе, 2017.
- Institution of proceedings, Practice Directions, Rules of Court 19 – September 2016*, Council of Europe, 2016, Интернет: http://www.echr.coe.int/Documents/PD_institution_proceedings_ENG.pdf
- Overview 1959-2016 ECHR*, European Court of Human Rights, Strasbourg, 2017.
- POA and Others v. the United Kingdom, представка бр. 59253/11, одлука од 21.5.2013.
- Practical guide on admissibility criteria*, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2014, Интернет: http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf
- Protocol 15, Council of Europe Treaty Series - No. 213, Strasbourg, 2013. Интернет: http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_ENG.pdf
- Rules of Court*, Registry of the Court, Strasbourg, 2016. Интернет: http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf
- The European Court Of Human Rights In Facts & Figures*, European Court of Human Rights, 2017.
- Trofimchuk v. Ukraine, представка бр. 4241/03, пресуда од 31.5.2005.
- Vojinović V. Croatia, HRC, Communication No. 1510/2006, 30 March 2009.

Закон о ратификацији Протокола бр. 14 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, "Службеном листу СЦГ – Међународни уговори", бр. 5/2005 од 1.7.2005. године и 7/2005.

Крстић, И., Маринковић, Т., *Европско право људских права*, Савет Европе, Београд, 2017.

Новине које доноси ратификација и почетак примене Протокола 14 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Извештај Београдског центра за људска права, Интернет: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/02/novine-koje-donosi-ratifikacija-i-poetak-primene-protokola-14-uz-evropsku-konvenciju-za-zatitu-ljudskih.pdf>

Преглед судске праксе у 2016. години, Европски суд за људска права, Савет Европе. Интернет: <https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Pregled-prakse-Evropskog-suda-za-ljudska-prava-za-2015.pdf>

Тубић, Б., „Нове тенденције у погледу прихватљивости пред Европским судом за људска права“, *Зборник радова правног факултета у Новом Саду*, стр. 891-907, 2016.

Шаго, Д., "Увјети допуштености покретања поступка пред Европским судом за људска права у Strasbourg", *Зборник правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, (1991) в. 37, бр. 1, стр. 589-621 (2016), Ријека.

12) ЗНАЧАЈ ЗАРЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија, као чланица Савета Европе, приступила је Конвенцији 3. марта 2004. године, када су ступили на снагу Протоколи бр. 1 и 4.⁴⁶ Као држава потписница Конвенције, Србија може бити тужена пред Судом. Ово право само током 2016. године искористило је 1.190 лица која су се наша под њеном непосредном надлежношћу. Одлуке су донете само у 66 предмета, док су у 76 случајева⁴⁷ апликације достављене Влади. Како је претходно наглашено, Суд представља супсидијарни систем заштите док примарни припада државама чланицама. Велики број представки који је упућен против Републике Србије говори у прилог тези да систем заштите људских права унутар ње не функционише на задовољавајућем нивоу, те је од изузетне важности да се кроз анализу поднетих представки, детектују најважнији проблеми са којима би Република Србија требало да се суочи.

⁴⁶ Република Србија је ратификовала укупно 87 уговора при Савету Европе, а комплетан списак можете погледати на http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions-treaty/country/SAM?p_auth=Jfsj95zj

⁴⁷ Analysis of statistics 2016, European Court Of Human Rights, 2017, p. 51.

УДК: 347.962+342.7:341.2(4)(497.11)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 444–458

Изворни научни рад

СУДИЈА ЗА ИЗВРШЕЊЕ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА У ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Наташа НИКОЛИЋ

Небојша ЈЕРИНИЋ¹

Abstract: One of the reasons why the Law on the Execution of Criminal Sanctions 2014 was adopted (ZIKS) was the necessity of introducing a specialized judicial body, which will supervise the procedure for the enforcement of criminal sanctions and take into account the rights of persons deprived of liberty, which are guaranteed by numerous international documents. After two years of application of the ZIKS, it is possible to make an impression on the efficiency of the work of judges for the enforcement of criminal sanctions, especially taking into account the practice of the aforementioned judges on the one hand, and the obligations that the state of Serbia took over by ratifying all international documents that clearly set forth an absolute ban torture, inhuman or degrading treatment or punishment, or - the prohibition of ill-treatment. This article highlights, first of all, certain legal solutions, which can be characterized as incomplete or superficial, and then to the shortcomings in the work of judges for the enforcement of criminal sanctions. Finally, the analysis of individual cases brought before the European Court for Human Rights on violations of Article 3 and Article 13 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms points to the possibility of the responsibility of the Republic of Serbia due to the insufficient effective protection of the rights of persons deprived of their liberty.

Key words: judge for execution of criminal sanctions, European Court of Human Rights, Serbia

1) СВРХА

Институт судије за извршење кривичних санкција уведен је у српско законодавство Законом о извршењу кривичних санкција (у даљем тексту:

¹ Београд, е-маил: nebojsa.jerinic@yahoo.com

ЗИКС) 2014. године.² Смисао института јесте да се ове судије упознају са условима живота и целокупним стањем у затворима, као и да дају допринос хуманијем поступању са осуђеницима како би се спречило пасивно држање и незаинтересованост за осуђеника после изрицања пресуде (на пример, трећи одељак ЗИКС предвиђа надлежност судија за извршење ради обезбеђења заштите и надзора над поштовањем права лица лишених слободе). Учешће судија у фази извршења кривичних санкција препоручено је и на VII конгресу УН као ефикасан метод успешније ресоцијализације осуђених лица, а препорука је садржана у Резолуцији 40/33, познатијој као Пекиншка правила (*Beijing Rules*).³ Судија за извршење кривичних санкција, уз одређене разлике у погледу надлежности у односу на осуђенике и установе током извршења кривичних санкција, постоји у многим кривичноправним системима. Примера ради, овлашћења надзорног судије у италијанском систему, француског *juge de l'application de peines*, специјалног судије за вршење надзора над извршењем пресуда према малолетним осуђеницима у немачком праву своде се на праћење осуђеника у току извршења кривичних санкција, доношење одређених одлука у складу са потребама третмана и успешне ресоцијализације и, евентуално, одлучивања о условном отпусту и надзору над условно отпуштеним осуђеницима. Ступањем на снагу ЗИКС у Републици Србији и увођењем института судије за извршење кривичних санкција, учињен је напредак у законодавном оквиру. У члану 34 ЗИКС ст. 1 предвиђено је да: „Судија за извршење штити права притвореника, осуђеника, лица којем је изречена мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, обавезног лечења наркомана или обавезног лечења алкохоличара када се спроводи у заводу, надзире законитост у поступку извршења кривичних санкција и обезбеђује равноправност и једнакост ових лица пред законом“. Овако постављена надлежност судије за извршење може се тумачити прешироко, посебно имајући у виду надзор над законитошћу кривичних санкција уопште, јер се надлежност судије за извршење односи само на заштиту права осуђених и притворених лица. Такође, судија за извршење не обезбеђује у потпуности ни једнакост притвореника и осуђеника пред законом, већ је то у надлежности и других државних органа. На пример, једнакост и равноправност притвореника током кривичног поступка обезбеђују органи кривичног поступка а не судија за извршење, као и када је реч о поступку условног отпуста, амнестије и помиловања. У ст. 2 члана 34 ЗИКС прецизирају се додатне ситуације када је судија за извршење надлежан, а то су: заштита права по притужби притвореника и захтеву за судску заштиту осуђеника, лица којем је изречена мера обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој

² Службени гласник Републике Србије, бр. 55/2014.

³ Интернет: <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r033.htm>.

установи, обавезног лечења наркомана или обавезног лечења алкохоличара када се спроводи у заводу; заштита права осуђеника одлучивањем о жалби против одлуке управника завода или директора Управе, у случајевима предвиђеним овим законом; и у другим случајевима предвиђеним законом. Судија за извршење кривичних санкција одређује се у сваком вишем суду. У предметима за које је надлежан, судија за извршење поступа као судија појединац. Судији за извршење у раду може помагати посебна стручна служба из реда запослених у суду. Судија за извршење, у складу са Судским пословником, води посебну евиденцију о предметима у којима поступа. За заштиту права осуђеног током издржавања казне затвора надлежан је виши суд према седишту завода у коме осуђени извршава казну затвора. За заштиту права притвореника током трајања мере притвора надлежан је виши суд према седишту завода у коме се мера извршава. У случају промене места извршења казне затвора или мере притвора за даље поступање према осуђеном, односно притвореном, надлежан је виши суд према месту седишта завода у који је осуђени, односно притворени, премештен. Судија за извршење из места седишта завода из кога је осуђени, односно притворени, премештен одмах доставља списе предмета судији за извршење у месту седишта завода у кога је осуђени, односно притворени, премештен. Поступак пред судијом за извршење покреће се на захтев осуђеног или по притужби притвореног, а у другом степену по жалби. Током поступка судија за извршење омогућава осуђеном (односно притвореном) или заводу да се писаним путем изјасне о чињеницама на које се указује у захтеву или притужби. На поступак пред судијом за извршење сходно се примењују одредбе Законика о кривичном поступку ако овим или другим законом није другачије одређено. Ако притвореник сматра да је повређено неко његово право током извршења мере притвора у заводу има право да усмено на записник или писмено поднесе притужбу судији за извршење. Осуђени има право да поднесе захтев за судску заштиту против одлуке директора Управе, у року од три дана од дана достављања одлуке, ако сматра да је тиме незаконито ограничено или повређено неко од његових права предвиђених чл. 76 до 125 ЗИКС. Пре него што поднесе захтев за судску заштиту, осуђени је дужан да се за заштиту својих права обрати органима и у поступку прописаном чл. 126 и 127 ЗИКС. Изузетно, осуђени може поднети захтев за судску заштиту директно судији за извршење у случају када му је право на живот или телесни интегритет озбиљно угрожено. Осуђени или притворени има право да поднесе притужбу судији за извршење у року од три месеца од дана настанка повреде права, а изузетно у року од шест месеци ако је постојала објективна спреченост. Судија за извршење може одржати рочиште на коме ће се учесници у поступку усмено изјаснити о чињеницама и доказима важним за доношење судске одлуке. Судија за извршење одржаће рочиште ако из навода притужбе, односно захтева за судску заштиту и других доказа процени да је право на живот, телесни интегритет или здравље притвореника или осуђеника угрожено. Ако

притворено или осуђено лице има пуномоћника, на рочиште се позива и пуномоћник. Ако се уредно позвани пуномоћник не одазове позиву суда, рочиште ће се одржати у његовом одсуству. Рочиште се може одржати у суду или у просторијама завода. Судија за извршење током поступка може, у својству сведока, саслушати лица запослена у заводу, друге осуђене, прибавити или извршити увид у документацију завода и других државних органа, посетити просторије завода и утврђивати чињенице на други начин. У поступку пред судијом за извршење одлучује се у облику решења. Судија за извршење одбациће притужбу притвореника, захтев за судску заштиту или жалбу осуђеника ако је неблаговремена, неуредна или недозвољена. Када одлучује о притужби притвореника, односно захтеву за судску заштиту осуђеника, судија ће одбити притужбу или захтев за судску заштиту ако утврди да је неоснован. Ако судија за извршење утврди да је притужба притвореника, односно захтев за судску заштиту основан, наложиће заводу да у одређеном року отклони утврђену незаконитост и да га обавести о мерама предузетим да се та незаконитост отклони. Ако отклањање незаконитости није могуће, судија за извршење утврдиће незаконитост и забранити њено даље понављање. Када одлучује по жалби на одлуку управника завода или директора Управе, судија за извршење ће: одбити жалбу као неосновану и потврдити одлуку првостепеног органа; усвојити жалбу и укинути побијану одлуку и упутити предмет првостепеном органу на поновно одлучивање или усвојити жалбу и преиначити првостепену одлуку. Осуђеник може да поднесе жалбу судији за извршење против одлуке управника завода или директора Управе у року од три дана од дана достављања одлуке, у случајевима предвиђеним овим законом. Жалба мора да садржи податак о одлуци против које се подноси, разлог због кога се жалба изјављује и потпис лица које изјављује жалбу. Благовремено изјављена жалба против одлуке из става 1 овог члана не задржава извршење одлуке. Осуђени жалбу подноси преко завода првостепеном органу, који је дужан да жалбу са списима предмета одмах достави судији за извршење. Подносилац жалбе може у жалби да предложи утврђивање нових чињеница и прибављање нових доказа, ако нису били познати у време доношења побијане одлуке. Против одлуке судије за извршење о притужби притвореника (члан 37 став 1) и захтеву за судску заштиту (члан 37 став 4) може се изјавити жалба. Жалба се подноси ванрасправном већу истог суда, преко судије за извршење који је донео првостепену одлуку, у року од три дана од дана пријема првостепене одлуке. Веће из става 2 овог члана одлучују о жалби у року од осам дана од дана пријема жалбе. Судија за извршење најмање једном у свака четири месеца у току године обилази заводе на територији своје месне надлежности, разговара са осуђенима и обавештава их о начинима остваривања њихових права. Мера смештаја у посебно осигурану просторију без опасних ствари може непрекидно трајати најдуже 48 часова. Ова мера се одређује уз претходно мишљење лекара. О смештају у посебно осигурану

просторију без опасних ствари одмах се обавештава надлежни судија за извршење. Мере за одржавање реда и безбедности се према притворенику примењују сходно одредбама овог закона које уређују примену мере за одржавање реда и безбедности према осуђеним лицима. О примени мера за одржавање реда и безбедности одмах се извештава поступајући судија и директор Управе. Примену мере притвора надзире судија за извршење на чијем је подручју седиште завода у коме се извршава притвор или судија кога председник суда одреди. Доношењем ЗИКС пропуштено је да се уреди неколико значајних питања, посебно у погледу права притворених лица. Пре свега, ЗИКС не предвиђа механизам заштите права притворених и осуђених лица када је неопходно пружити заштиту без одлагања услед околности које захтевају хитност. Такође, није предвиђен рок у коме судија за извршење мора донети одлуку када је притужба притвореника, односно захтев за заштиту осуђених лица основан. ЗИКС не предвиђа обавезу судије за извршење да неуредну притужбу за заштиту права лица лишеног слободе врати на уређивање, већ је може одмах одбацити. Тиме се у великој мери онемогућава неука странка, односно лице лишено слободе, да оствари своје право на правни лек, у овом случају право на заштиту права лица лишених слободе. Додатно, ЗИКС не предвиђа рок у коме се има отклонити последица кршења права притвореника, односно осуђених лица, као и друге утврђене неправилности, што оставља могућност да судија за извршење о томе одлучује на основу своје дискреционе оцене. Оваквим законским регулисањем, поред повреде начела апсолутне забране злостављања, може се повредити право на суђење у разумном року притвореника, односно осуђеног лица лишеног слободе.⁴

2) ПРАКСА ПОСТУПАЊА СУДИЈА ЗА ИЗВРШЕЊЕ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА

Пре ступања на снагу ЗИКС-а, надзор над притворским јединицама био је регулисан чланом 222 Закона о кривичном поступку из 2011. године,⁵ па је надзор над притворским јединицама вршио председник вишег суда или судија кога председник одреди. Изменама ЗКП након доношења ЗИКС-а, додата је надлежност судије за извршење кривичних санкција. Пре измена ЗКП, било је предвиђено да судија обиласком надзор врши на 15 дана како би стекао непосредан увид у стање у притворским јединицама и утврдио да ли постоје одређене неправилности које се односе на положај и третман притвореника.

⁴ Ђорђевић Цвијетин, Критички осврт на Закон о извршењу кривичних санкција, Правни записи, Год. 2015/1, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2015.

⁵ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

Уколико би надлежни судија утврдио било какву неправилност, био би у обавези да о томе „обавести“ министарство надлежно за послове правосуђа. Иако није наведено у којој форми треба сачинити обавештење, прописано је да је Министарство дужно да у року од 15 дана обавести суд о мерама које су предузете како би се уочене неправилности отклониле. Овим одредбама је било предвиђено и да председник суда и истражни судија могу у свако доба да обилазе све притворенике, да с њима разговарају и да од њих примају притужбе. На основу доступних података, може се стећи утисак да обилазци нису вршени на двонедељном нивоу. Тако је највећи број судова обилазио казнено-поправне установе на месечном нивоу, али било је и оних који су заводе обилазили свега два или три пута годишње. Ипак, оно што забрињава јесте чињеница да је у свега једном суду надлежни судија установио неправилности након којих је сачинио извештај и проследио га Министарству правде, при чему је истакао бројне проблеме попут: пренасељености, влаге, дерутног стања соба, лоше хигијене, недовољног времена за шетњу (до сат времена), доконост притвореника који у собама немају струју, дотрајали душеци, притужбе на здравствену заштиту и слично.⁶ Такође, према доступним подацима, судије за извршење кривичних санкција углавном указују на чињеницу да приликом њихових посета казнено-поправним установама нису уочене никакве неправилности, при чему се тај налаз поткрепљује чињеницом да притворена лица и осуђеници нису у периоду обилазака подносили притужбе, односно захтеве за судску заштиту. Ова оцена се може окарактерисати као паушална, односно, неподношење притужби и захтева за судску заштиту судији за извршење не мора нужно да значи да су стандарди издржавања казне затвора, односно услови под којима се спроводи мера притвора, у потпуности адекватни. Наиме, разлози за неподношење притужби и захтева за судску заштиту могу бити бројни – од необавештености осуђеника и притворених лица о могућности заштите њихових права, као и законских гаранција под којима се санкције и мере извршавају, до неповерења у ефикасност поступка пред судијом за извршење кривичних санкција.⁷

⁶ Никола Ковачевић, Јелена Радојковић, Смањење пренасељености казнено-поправних установа у Републици Србији, Београдски центар за људска права, Београд, 2015, Интернет: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Smanjenje-prenaseljenosti-kazneno-poravnih-ustanova-srp.pdf>

⁷ Наташа Николић, Пракса поступања судија за извршење кривичних санкција, Београдски центар за људска права, Београд, 2017, Интернет: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Praksa-postupanja-sudija-za-izvršenje-krivicnih-sankcija.pdf>

3) МАТЕРИЈАЛНИ УСЛОВИ ИЗДРЖАВАЊА КАЗНЕ ЗАТВОРА У КАЗНЕНО-ПОПРАВНИМ УСТАНОВАМА У СРБИЈИ

Опште је позната чињеница да су највећи казнено-поправни заводи у Републици Србији трајно пренасељени у последњих десет година, имајући у виду да у њима борави највећи део затворске популације. На ову чињеницу у више наврата је у својим Закључним разматрањима у вези Другог периодичног извештаја Републике Србије о поштовању обавеза преузетих из Конвенције УН против мучења и других сурових, нечовечних или понижавајућих казни или поступака, указао Комитет против тортуре УН (у даљем тексту: ЦАТ).⁸ Комитет је у поменутом извештају изразио забринутост јер пренасељеност у казнено-поправним установама остаје изнад 116%, и узима у обзир информације о лошим условима у затворима, поготово у полицијским станицама, недостатак смислених активности и интеракције између особа у затвору и недовољне капацитете служби за здравствену заштиту, укључујући и менталну здравствену заштиту у затворима. Комитет је такође забринут због информација да правосуђе наставља да фаворизује мере лишења слободе и притвор наспрам алтернатива затварању, упркос напорима начињеним од стране државе уговорнице да охрабри употребу мање рестриктивних мера. Комитет остаје забринут због великог броја смртних случајева у затвору, укључујући и самоубиства, као и инцидената који се односе на затвореничко насиље. Држава уговорница би требало да настави са напорима да унапреди услове затварања у местима затварања, а посебно тако што ће: ефикасно применити мере осмишљене да елиминишу пренасељеност, посебно кроз ширу примену мера које не подразумевају затварање као алтернативе затварању, у светлу Стандардних минималних правила УН о алтернативним мерама затварању (Токијска правила).⁹ Минимални стандарди у погледу издржавања казне затвора не односе се само на стандард од четири метра квадратна, односно осам метара кубних по осуђенику, већ подразумевају комплетне услове боравка у казнено-поправним установама. Ти стандарди су постојали и у претходном Закону о извршењу кривичних санкција, који је био на снази до 1. септембра 2014. године,¹⁰ где у члану 67 ст. 1 стоји да просторије у којима осуђени живе и раде морају бити чисте, суве, проветрене, загрејане и довољно осветљене, како природним, тако и вештачким светлом које омогућава читање и рад без сметњи за вид. Ова одредба истоветна је чл. 79

⁸ CAT, Concluding observations on the second periodic report of the Republic of Serbia, 12 May 2015, CAT/C/SR 1322 and CAT/C/SR 1323, para. 10.

⁹ Ibid.

¹⁰ *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 72/2009 и 31/2011.

Закон о извршењу кривичних санкција који је ступио на снагу 1. септембра 2014. године. Такође, у Правилнику о кућном реду казнено-поправних завода и окружних затвора¹¹ предвиђено је да спаваоница мора бити толико пространа да сваком осуђеном припада најмање осам метара кубних простора и четири квадратна метра. (чл. 16 ст. 3). Међутим, у једном од својих извештаја Национални превентивни механизам за превенцију тортуре је, износећи општа запажања, закључио да се у спаваоницама смешта већи број осуђених од њиховог капацитета, тако да на једног осуђеног уобичајено долази око шест кубних метара и три квадратна метра, и упућује се препорука да се овај недостак отклони. Уз то, наводе се и чињенице да су мокри чворови у руинираном стању, да је у просторијама у којима осуђеници бораве постојала влага, зидови су били оронули и прљави, а под дотрајао. Уз непријатан мирис који се константно ширио због непостојања изолације санитарног чвора (клозетске шоље), додатну тешкоћу су представљали и прозори који нису били адекватне величине за постојеће услове, тако да је проветравање било практично немогуће, а доток свежег ваздуха и природне светлости изузетно отежан. Другим речима, просторије су биле мрачне, прљаве и загушљиве, а гамад стално присутна (бубашвабе, пацови, живинске ваши, пауци и други инсекти) која је осуђеницима улазила у храну коју су чували у соби. Уз то, није било могуће одвојити пушаче од непушача, тако да је дувански дим био присутан у свим собама.¹² Исти налази постоје и за остале веће казнено-поправне заводе, на шта указује и Европски комитет за спречавање мучења и других свирепих, нечовечних или понижавајућих поступака или кажњавања (ЦПТ) и НПМ. Тако у Извештају Влади Републике Србије о посети ЦПТ Србији од 1. до 11. фебруара 2011. године,¹³ ЦПТ је констатовао истоветне проблеме у погледу режима живота у VII стамбеном павиљону у Пожаревацу, и уз наведене замерке које су претходно изнете о материјалним условима издржавања казне затвора, додају се и чињенице које указују на слободно време осуђеника: „У Павиљону VII Казнено-поправног завода Пожаревац-Забела, једина редовна активност изван ћелије за далеко највећи број затвореника је излазак у двориште затвора у трајању од сат времена дневно, у мањим групама, укључујући и затворенике из других ћелија. Девет од укупно 235 затвореника било је распоређено на послове чишћења или послове расподеле хране унутар павиљона.“¹⁴ У Извештају о посети КПЗ Пожаревац-Забела – Праћење

¹¹ *Службени гласник РС*, бр. 72/2010 и 6/2012.

¹² Извештај НПМ о контролној посети Казнено-поправном заводу у Сремској Митровици – поступање по препорукама, стр. 3-4, 2013. године, Интернет: http://npm.rs/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=112&Itemid=116

¹³ (ЦПТ/Инф (2012) 1).

¹⁴ (ЦПТ /Инф (2012) 1, пара. 55, превод наш).

спровођења препорука из Извештаја о посети ЦПТ Републици Србији из 2011. године, НПМ је (фебруара 2015. године), затекао истоветно стање које је утврдио и ЦПТ 2007. и 2011. године. Па тако, велики број осуђеника смештених у VII стамбеном павиљону целокупну затворску казну проводе у најлошијој, В2 васпитној групи, у затвореном делу КПЗ у Пожаревцу без икакве шансе за напретком у третману и постепеним привикавањем на слободу које би било праћено одговарајућом припремом за отпуст. Током издржавања казне већина њих, осим двочасовне шетње на отвореном, ниједном није добила прилику да буде радно ангажована нити да има на располагању било какав други садржај или могућност учешћа у некој радионици (културној, уметничкој, образовној, терапеутској и сл.) која би за циљ имала ресоцијализацију и смислено провођење времена. Другим речима, осуђеници који бораве у поменутом павиљону закључани су по 22 часа у својим просторијама, у условима који су претходно описани, и једино време које проводе напољу је двочасовна шетња. Заједничке просторије које су предвиђене Правилником о кућном реду у казнено-поправним заводима и окружним затворима (чл. 16 ст. 4) претворене су у канцеларије за запослене у павиљону.¹⁵ Ови налази и даље се понављају и у последњим извештајима о посетама највећим казнено-поправним заводима у Републици Србији, што указује на чињеницу да и поред препорука ЦАТ, препорука ЦПТ и периодичних препорука НПМ држава не предузима све кораке како би обезбедила пуно поштовање права лица лишених слободе. Уз то, судије за извршење кривичних санкција у својим периодичним извештајима наводе како у поменутих заводима приликом посета нема уочених неправилности. У наставку овог чланка биће изнето тумачење Европског суда за људска права који све поступци могу бити окарактерисани као кршење апсолутне забране злостављања, односно нечовечног и понижавајућег поступања, имајући у виду материјалне услове издржавања казне затвора, односно мере притвора. Такође, биће анализирана поступања држава, поводом којих је Европски суд за људска права утврдио да је дошло до повреде члана 3 и члана 13 ЕК.

4) ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ВЕЗИ ПОВРЕДЕ ЗАБРАНЕ ЗЛОСТАВЉАЊА ЗА ВРЕМЕ ИЗДРЖАВАЊА КАЗНЕ ЗАТВОРА И МЕРЕ ПРИТВОРА

Међународни уговори о људским правима забрањују злостављање и предвиђају његове различите облике као мучење, свирепо/нечовечно и

¹⁵ Извештај НПМ од фебруара 2015. године о посети КПЗ Пожаревац-Забела – Праћење спровођења препорука из Извештаја о посети ЦПТ Републици Србији из 2011. године, Интернет: http://npm.rs/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=112&Itemid=116

понижавајуће поступање или кажњавање. Сви међународни инструменти о људским правима који забрањују злостављање то чине јединственим чланом у коме стоји да нико не може бити подвргнут мучењу, свирепом/нечовечном у понижавајућем поступању и кажњавању (чл. 7 Пакта о грађанским и политичким правима, чл. 3 Европске конвенције и чл. 5 Америчке конвенције). Циљ овог дела чланка није да на свеобухватан начин анализира све аспекте забране злостављања која може бити прекршена на најразличитије могуће начине, већ је фокус на тумачењу нечовечног и понижавајућег поступања и кажњавања од стране Европског суда за људска права, када је држава прекршила забрану злостављања у погледу непредузимања активности како би се отклониле последице настале услед лоших материјалних услова у казнено поправним заводима, што представља један од аспеката понижавајућег поступања. Забраном злостављања се апсолутно штити физички и ментални интегритет појединца, при чему постоји сагласност да је злостављање забрањено међународним обичајним правом. У погледу забране злостављања држава има две врсте обавеза: негативне – да се уздржи од злостављања појединца и позитивне – да инкриминише злостављање, спроведе хитну, темељну и делотворну истрагу која води гоњењу и кажњавању починилаца и да превенцијом спречи злостављање.¹⁶ Важно је имати у виду да се забрана злостављања крши и онда када су патње искључиво психичке и тада је реч о понижавајућем поступању. Поступак је понижавајући не само када вређа достојанство човека у очима његове околине, него и пред њим самим. Нису дакле понижавајуће само казне излагања јавној порузи, какве су биле стављање на стуб срама, шишање, осмуђивање и слично, већ и оне које се извршавају у затвореном простору. Такође, држава не сме да дозволи да кривична санкција буде само одмазда, и стога је једина допуштена сврха лишења слободе ресоцијализација кажњеника. У многим земљама казнено-поправне установе не заслужују да се зову поправне. Због недовољних средстава и других разлога услови за живот у њима су лоши, особље необразовано и немотивисано, те затвореници излазе из њих понижени, озлојеђени, па чак и са већом склоношћу ка криминалном понашању. То је Комитет за људска права више пута констатовао разматрајући периодичне извештаје, па држава која толерише овакво стање крши ПГП.¹⁷ Европски суд за људска права је у бројним случајевима утврдио да услови у затворима представљају кршење забране мучења, нечовечног и понижавајућег поступања. Тако превелики број затвореника у ћелијама, неадекватни тоалети и грејање, као и лишавање хране, воде и медицинске неге могу представљати

¹⁶ Војин Димитријевић, Драгољуб Поповић, Весна Петровић, Татјана Папић, *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2007.

¹⁷ Ibid.

понижавајуће поступање. Стални развој судске праксе у погледу поступања са затвореницима може се директно приписати утицају ЦПТ-а. Конкретно, Европски суд за људска права је сада прихватио да продужена изложеност лошим материјалним условима у затворима може бити таква да представља злостављање или, с друге стране, може погоршати друге видове поступања или кажњавања тако да доведе до кршења члана 3. Овај други случај је важан у свакој дискусији о заштити затвореника од злостављања. Стандарди које поставља ЦПТ, чији је циљ не само спречавање злостављања него и борба против негативних психолошких утицаја самог затварања, директно је допринела да Европски суд за људска права усвоји један строжији приступ према питању услова у којима се затвореници држе. Тренутно постоји једно опште очекивање да ће државни органи осигурати да се затвореник држи у условима који су: „у складу са поштовањем његовог људског достојанства, да због начина и метода извршења мере не буде изложен болу и патњи чији интензитет превазилази степен патње који сам губитак слободе носи са собом те да се, с обзиром на практичне захтеве казне затвора, о његовом здрављу и добробити адекватно брине осигуравајући му, између осталог, неопходну здравствену заштиту.“¹⁸ Очекивања ЦПТ, што је до сада поменуто у више наврата, су да сваки затвореник треба да има најмање 4м² простора у вишекреветним ћелијама. То је минимални стандард.¹⁹ Величина ћелија може заправо бити битна и у судској процени услова у којима се затвореници држе (тако Европски суд за људска права инсистира на најмање 3м² по затворенику да би се испунили услови члана 3).²⁰ Ради се о томе да комбинација фактора може бити довољна да доведе до кршења гаранције, а намерно злостављање комбиновано са лошим затворским условима може довести до таквог закључка; међутим, до тог кршења може доћи и само због услова као таквих. Када је реч о овој области заштите људских права пред ЕСЉП, најпознатији је случај Калашњиков против Русије.²¹ У овом случају подносилац представке је четири године и десет месеци боравио у ћелији са још 23 лица од 17 м² у којој је било осам кревета, тако да су затвореници спавали на смену. Нормалан сан није био могућ јер су светло и телевизор били стално укључени. Особа која је вршила физиолошке потребе била је изложена погледима других затвореника и чувара. Затвореници су јели на столу који је био удаљен један метар од тоалета. Ћелија није имала никакво проветравање, те је лети била претерано врућа а зими врло хладна и била је пуна инсеката. Због свих овакви услова

¹⁸ Кудла против Пољске 2000-XI, параграф 90–100, у параграфу 94.

¹⁹ Животни простор по затворенику у затворским установама: стандарди ЦПТ-а, ЦПТ/Инф (2015)44.

²⁰ Флореа против Румуније (14. септембар 2010), параграф 51.

²¹ *Kalashnikov v. Russia*, App. No. 47095/99 (2002), превод: Папић 2002, стр. 76-106.

подносилац је добио низ кожных и гљивичних обољења. ЕСЉП је закључио да дуготрајно излагање особе оваквим условима представља понижавајуће поступање. У предмету Перс против Грчке, затвореник страни држављанин је држан у крилу за сегрегацију најмање два месеца, где је углавном био затворен у ћелији која није имала вентилацију ни прозоре због чега би повремено у њој постајало неподношљиво вруће. Подносилац представке је такође био присиљен да користи тоалет у ћелији у присуству другог затвореника (те исто тако да буде присутан док затвореник са којим је делио ћелију користи тоалет). Ови фактори су били довољни да Суд закључи да је његово људско достојанство угрожено у довољној мери да то представља кршење члана 3: услови су изазвали осећај патње и инфериорности који су подносиоца представке могли понизити и омаловажити и евентуално сломити његов физички или морални отпор. Сматра се дакле да чињеница да органи нису предузели никакве кораке да побољшају услове у којима је подносилац представке држан представља понижавајуће поступање.²² У предмету Мамедова против Русије, Суд је утврдио постојање кршења члана 3 због тога што је притвореница држана у притвору две године у ћелијама у којима је било мање од два метра квадратна простора по затворенику, 23 сата дневно, где је била приморана да користи тоалет у присуству других затвореница.²³ У предмету *Yakovenko* против Украјине, комбинација више фактора довела је до кршења одредбе: лоши материјални услови у затвору, укључујући озбиљну пренатрпаност са 1,5 м² личног простора; непостојање адекватног лечења за ХИВ и туберкулозу; и поновљени случајеви транспорта између притворских центара у претрпаном превозним средствима без вентилације где су затвореници имали 0,3 квадратна метра простора.²⁴

5) МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ У ВЕЗИ ПРИТУЖБИ ЗАТВОРЕНИКА И СПОЉНЕ КОНТРОЛЕ УСЛОВА ИЗДРЖАВАЊА КАЗНЕ ЗАТВОРА

За ЦПТ важност ефективних жалбених и инспекцијских процедура у спречавању злостављања у затворима је тема која се понавља. Не само да би затвореници требали да имају на располагању и интерне и екстерне механизме за улагање притужби (укључујући поверљив приступ одговарајућем телу) већ би, такође, требало да постоји и тело за посете (попут истражне комисије или надзорног судије) које је овлашћено да одржи саслушање и да предузме мере по основу притужби затвореника и да изврши

²² Пеерс против Грчке 2001-III, параграф 68–75.

²³ Мамедова против Русије (1. јуни 2006) параграф 61–67.

²⁴ *Yakovenko* против Украјине (25. октобар 2007), параграф 81–102.

контролу просторија установе.²⁵ Механизми за праћење и инспекцију затвора треба да одиграју одређену улогу. Активностима праћења требало би да се утврди и делује против могућег злостављања као и лоших материјалних услова у затвору који представљају ризик по добробит затвореника. Што се тиче притужби затвореника, и Европска затворска правила и ЦПТ сматрају да је ефикасан систем улагања притужби затвореника важан у осигурању заштите затвореника. Европским затворским правилима, према томе, прецизира се да затвореници треба да имају прилику да сваки дан подносе захтеве или притужбе управнику затвора или одређеном руководиоцу, и да, поред тога, имају прилику да без присуства особља разговарају (да подносе захтеве или притужбе) са инспектором затвора или другим органом који има право да посети затвор. Та права су бесмислена ако се не зна да она постоје. Према томе, затвореницима по пријему треба да се доставе писане информације о прописима који уређују третман затвореника, дисциплинске услове, одобрене методе тражења информација и улагања притужби, и свака друга информација која је потребна да омогући затвореницима да схвате своја права и обавезе и да се прилагоде животу у установи.²⁶ Међународно право налаже увођење низа материјалних и процедуралних мера у домаће право да би се осигурало да забрана мучења буде делотворна у пракси. Па тако, дужност да се покрене истрага у смислу члана 3 ЕКЉП, настаће када појединости буду упућене релевантним органима које указују да се десило злостављање довољне тежине. За Европски суд за људска права, ова обавеза настаје када власти буду упознате о постојању „довољно јасних индиција“ да је примењено мучење или злостављање,²⁷ или када се покрене „уверљива тврдња“ која указује на „оправдану сумњу“ на злостављање. Домаћа истрага мора испунити критеријуме ефикавности (независности и непристрасности, адекватности, брзине, довољног укључења жртве).²⁸

6) ИЗВОРИ

База података Европског суда за људска права, <http://hudoc.echr.coe.int>

База података ЦПТ, <http://www.cpt.coe.int/en/database.htm>

²⁵ 2. општи извештај, ЦПТ/Инф (92) 3, параграф 54. За детаљније елаборирање видите Еванс, М., „Инспекција затвора: поглед из Стразбура“, у Кинг, Р. и Магуире, М. (едс.), Затвори у контексту, *Clarendon Press, Oxford*, 1994, стр. 141-159.

²⁶ Препорука Рец (2006) 2 Комитета министара о Европским затворским правилима, правило 30, став 1: „Приликом пријема и кад год је то потребно након пријема, затвореници се обавештавају у писаној форми и усмено на језику који разумеју о правилима дисциплине у затвору и о њиховим правима и дужностима у затвору“.

²⁷ Бати и други против Турске 2004-IV, у параграфу 133.

²⁸ Ibid.

- Димитријевић, Војин, Поповић, Драгољуб, Петровић, Весна, Папић, Татјана, Међународно право људских права, Београдски центар за људска права, Београд, 2007.
- Драгичевић-Дичић, Радмила, Јанковић, Иван, Спречавање и кажњавање мучења и других облика злостављања – приручник за судије и тужиоце, Београдски центар за људска права, Београд, 2011.
- Ђорђевић, Цвијетин, Критички осврт на Закон о извршењу кривичних санкција, Правни записи, Год. 2015/1, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2015.
- Европску конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Сл. лист СЦГ- Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005 – исправка.
- Закон о извршењу кривичних санкција, Сл. гласник РС, бр. 55/2014
- Јанковић, Иван, Забрана злостављања – приручник за полицију и затворско особље, Београдски центар за људска права, Београд, 2010.
- Ковачевић, Никола, Радојковић Јелена, Смањење пренасељености казнено-поправних установа у Републици Србији, Београдски центар за људска права, Београд, 2015.
- Конвенција о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања, Сл. лист СЦГ- Међународни уговори, бр. 9/2003.
- Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Сл. лист СФРЈ, бр. 7/71.
- Николић, Наташа, Пракса поступања судија за извршење кривичних санкција, Београдски центар за људска права, Београд, 2017.
- Папић, Татјана (ур.), Збирка одлука о људским правима 3 – Одабране одлуке Европског суда за људска права, Београдски центар за људска права, Београд, 2002.
- Правилник о кућном реду казнено-поправних завода и окружних затвора, Сл. гласник РС, бр. 72/2010 и 6/2012.
- Препорука (97) 12 Комитета министара државама чланицама о особљу које је задужено за спровођење санкција и мера.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Тумачење праксе Европског суда за људска права, упућује на закључак да поступање судија за извршење кривичних санкција није ефикасан начин заштите права притворених лица и осуђеника који бораве у казнено-поправним установама. Питање поштовање права лица лишених слободе на делотворан правни лек, али и остваривање поштовања апсолутне забране злостављања, нечовечног и понижавајућег поступања и кажњавања,

подразумева предузимање додатних разумних мера од стране надлежних органа Републике Србије. У међународном поретку, обавеза је држава да превенцијом спрече злостављање, те Република Србија у том смислу има дужност да унапреди рад судија за извршење кривичних санкција, кроз измене и допуне ЗИКС, али и кроз континуирано спровођење обуке како би рад судија био целисходнији, а опажање током редовних посета комплетније. Овде се, пре свега, имају у виду међународни стандарди у погледу заштите права лица лишених слободе да би се избегла паушална оцена да у казнено-поправним установама нема уочених неправилности, што је до сада био случај.

УДК: 347.97/.99(4)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 459–471

Изворни научни рад

ЕВРОПСКА НАЧЕЛА ПРАВОСУДНЕ ОБУКЕ: ПОСТАВЉАЊЕ СТАНДАРДА СТРУЧНОСТИ

др Ана КНЕЖЕВИЋ БОЈОВИЋ¹

др Оливера ПУРИЋ²

Abstract: In the paper, the authors present and analyse the nine judicial training principles adopted by the European Judicial Training Network (EJTN). These principles are the sublimation of the existing best comparative practices and standards related to judicial training, including both initial and continuous training, and underlining the importance of the support of the executive power to the functioning of judicial training institutions. The objective of the paper is to showcase and analyse in detail the contents of these principles in the context of their importance for the functioning of an independent judiciary and the rule of law. Using the comparative law method, the authors also present specific examples of the implementation of these principles in practice. Finally, the authors highlight the importance of these principles for Serbian judiciary.

Key words: judiciary, initial training, continuous training, Judicial Academy, EJTN.

1) СВРХА

Независност и обученост судија најбоље конкретизују апстрактне захтеве Европске уније за постојањем независних институција и обезбеђењем стандарда владавине права у пракси.³ Само судије које се одликују високим нивоом стручности могу професионално и независно да обављају своју функцију. Потреба за оспособљеношћу, која је нераскидиво везана за услов независности и непристрасности, изричито се наводи у

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

² Правосудна академија, Београд.

³ Оливера Пурић, Ана Кнежевић Бојовић, „Креирање образовне политике у правосуђу Србије и утицај Европске уније“, *Политичка ревија*, vol. 50, бр. 4/2016, стр. 79.

члану 14 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, али је наглашена и у многим стандардима који се посебно баве именовањем на судијску функцију судије.⁴ Институционализација почетне и сталне обуке судија, као и њихов значај за владавину права у Европској унији истакнути су и у Амстердамском уговору од 2. октобра 1997, документима Европског савета одржаног у Тампереу 15. и 16. октобра 1999. и Хашком програму, усвојеним 4. и 5. новембра 2004. године. Институционализована почетна и стална обука носилаца правосудних функција има вишедеценијску традицију у неким европским државама, међу којима се свакако истичу Француска⁵ и Шпанија,⁶ као и Немачка.⁷ С друге стране, нове државе чланице Европске уније, које су некада припадале тзв. источном блоку, имале су сасвим другачију традицију како у погледу судске независности, тако и у погледу стручне обуке судија.⁸ Осим тога, и различите државе

⁴ Препорука бр. (94)12 Комитета министара о независности, делотворности и улози судија, Начело III; Европска повеља о закону за судије говори о уској повезаност почетне и сталне обуке са независношћу и ефикасношћу укупног правосудног система. Видети: *European Charter on the statute on judges*, DAJ/DOC (98) 23, Интернет: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf). Основна начела независности судства усвојена од стране УН 1985. (U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, Интернет: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>); Мишљење бр. 4 (2003) Консултативног већа европских судија о почетној и сталној обуци Consultative Council of European Judges (CCJE) and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Интернет: [https://wcd.coe.int/View-Doc.jsp?id=1560897&site=CM, Opinion No.4 \(Consultative Council of European Judges \(CCJE\), 2003, доступно на http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/CCJE\(2003\)OP4_en.pdf](https://wcd.coe.int/View-Doc.jsp?id=1560897&site=CM, Opinion No.4 (Consultative Council of European Judges (CCJE), 2003, доступно на http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/CCJE(2003)OP4_en.pdf)); Препорука Комитета министара државама чланицама Савета Европе, „О судијама: независност, делотворност и одговорност“ (CM/Rec (2010) 12 on judges: independence, efficiency and responsibilities, Интернет: [https://www.coe.int/t/dghl/standard-setting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2010\)12E_%20judges.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standard-setting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2010)12E_%20judges.pdf))

⁵ John P. Reichert, “Recruiting and Training Judges in France”, *Judicature*, Vol. 57, Issue 4, 1973, pp. 145-149.

⁶ L. Muniz-Argüelles, M. Fraticelli-Torres, “Selection and Training of Judges in Spain, France, West Germany, and England”, *Boston College International and Comparative Law Review*, 1(1985), Интернет: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol8/iss1/2>

⁷ Ibid.

⁸ C. Dallara, “Judicial Reforms in SEE Democratising Countries: Towards a Contextualized Framework for the Analysis”, *Democracy and Judicial Reforms in South-East Europe*, Springer International Publishing, 2014, pp.1-30; D. Kosař, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies: Holding the Least Accountable Branch to Account*, Cambridge University Press, 2016; Z. Kühn, *The Judiciary in Central and Eastern Europe: Mechanical Jurisprudence in Transformation?*, Brill, 2011.

чланице Европске уније имале су и имају различите традиције избора кандидата за правосудне функције и обавезности њихове обуке након избора на функцију – ипак, и ове традиције и праксе се последњих година све више приближавају.⁹ Једна од организација основаних под окриљем Европске уније, Европска мрежа за правосудну обуку (у даљем тексту: ЕЈТН)¹⁰ има за циљ неговање заједничке правне и правосудне културе широм Европске уније, као и да помогне у размени знања између носилаца правосудних функција у Европи. У том контексту је ова мрежа усвојила девет начела правосудне обуке у којима се сублимирају стандарди из кључних докумената који се односе на правосуђе, као и најбоље упоредне праксе правосудне обуке. Од суштинске је важности да сви кључни актери у правосудном сектору, како у државама чланицама Европске уније, тако и у државама које су кандидати за придруживање ЕУ, буду упознати са овим начелима и да поступају у складу са њима.

2) МЕРЕ ЕУ

Европска мрежа за правосудну обуку је на седници генералне скупштине, одржане у Амстердаму у јуну 2016. године, усвојила девет начела правосудне обуке.¹¹ Иако се ради о такозваном „меком праву“, несумњиво је да ће све државе чланице ЕУ унапредити или изменити своје политике и праксе правосудног образовања у светлости ових препорука. Оне су такође значајене за државе кандидате, нарочито у контексту процеса придруживања и испуњености критеријума владине права.

3) САДРЖАЈ

Као што је истакнуто, девет начела правосудне обуке представљају сублимирани израз постојећих најбољих упоредних стандарда и праксе у вези са обуком у сектору правосуђа. Ових девет начела односе се како на почетну, тако и на сталну обуку носилаца правосудних функција, истовремено указујући на кључну улогу националних институција којима је поверено спровођење обуке у правосудном сектору и на важност подршке извршне власти ваљаном функционисању обуке за носице правосудних функција.

⁹ В. С. Thomas, *Review of Judicial Training and Education in Other Jurisdictions*, 2006, Интернет: http://www.ucl.ac.uk/laws/socio-legal/docs/Review_of_Judicial_T%23100D85.pdf

¹⁰ Интернет: <http://www.ejtn.eu>. ЕЈТН је основана 2000. године.

¹¹ *Reseau Européen de Formation Judiciaire/European Judicial Training Network General Assembly*, 9–10 June 2016, Amsterdam, Judicial Training Principles.

Начела су следећа:

Правосудна обука је мултидисциплинарна и практична обука, чији је основни циљ унапређење стручних вештина и техника, те усвајање и ширење вредности које су комплементарне са правничким образовањем.

Ово начело указује на потребу да обука судија и тужилаца треба да буде усмерена на стицање практичних знања и вештина које носиоци правосудних функција користе у свакодневном раду. Осим што оваква обука треба да обухвати питања уско везана за прописе и правничку праксу, тј. за познавање права, од кључне важности за добро функционисање правосуђа је да се истовремено код носилаца правосудних функција развијају друга знања и вештине као што су етика, реторика, психологија, медијација и слично. Остваривање овог начела у пракси подразумева да обуке у правосудном сектору морају да имају утемељење у актуелној пракси, кроз студије случаја и симулације. Надаље, као што је истакнуто обука судија и тужилаца не би требало да буде ограничена искључиво на познавање права. Такозвано „немачко правило“ предвиђа диверсификовани годишњи програм обуке који обухвата 45-50% обука посвећених искључиво правним питањима, око 25-30% обука на годишњем нивоу посвећених знању из других дисциплина од значаја за правилну примену права нпр. медицине, економије, примењујући мултидисциплинарни приступ, док су преостале обуке посвећене унапређењу такозваних „меких“ вештина.¹²

Све судије и тужиоци треба да прођу кроз почетну обуку пре именованја на функцију или приликом именованја на функцију.

Националне јурисдикције различито приступају структурирању и спровођењу програма иницијалне обуке за судије. Ове разлике су углавном последица различитих начина избора носилаца правосудних функција. Један број правосудних система нуди дугу формалну институционализовану обуку, након чега следи интензивна даља/специјализована обука. Други системи пак оптирају за неку врсту приправничког стажа под надзором искусног судије/ментора. Приликом одређивања модела иницијалне обуке важно је размотрити ниво знања потенцијалних кандидата, специфичног правосудног и правног система земље и културе, као и потребе и очекивања грађана. Заједничко свим системима је да иницијална обука, која се организује пре или непосредно након преузимања дужности, мора бити допуњена континуираном обуком чиме се обезбеђује одговарајућа стручност носилаца правосудних функција. У земљама као што је Француска

¹² Интернет: [http://www.ejtn.eu/Documents/Methodologies_Resources/Best%20practices%20Lot%201%20EN/IC_10_Germany_EU_en%20\(3\).pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/Methodologies_Resources/Best%20practices%20Lot%201%20EN/IC_10_Germany_EU_en%20(3).pdf).

теоријски део иницијалне обуке, у дужини од једне до две године, централизован је и одржава се у седишту одговарајуће институције. У другим земљама, на пример у Немачкој, иницијална обука се своди на практичну обуку под менторством вишег судије или тужиоца и одвија се у различитим судовима и тужилаштвима широм земље, али у дужим временским периодима, па и до четири године. Модел почетне обуке треба да омогући развој знања и вештина будућих судија и тужилаца тако да поред професионалности и ефикасности постану сензитивисани и друштвене разлике и динамику. Најразрађенији показатељ у вези са захтеваном обуком пре него што неко први пут ступи на дужност судије, дало је пак Консултативно веће европских судија. Оно је приметило, прво, да: „Постоје велике и бројне разлике међу европским земљама у односу на почетну и допунску обуку судија. Те разлике могу делимично да буду повезане са специфичностима различитих правосудних система, али у неким аспектима оне не изгледају као неизбежне или неопходне. Неке земље нуде дуготрајну и званичну обуку у установама специјализованим за то, након чега следи даља интензивна обука. Друге земље обезбеђују неку врсту приправничког стажа под надзором искусног судије који преноси своје знање и пружа стручне савете на основу конкретних примера, при томе указује на то који приступ одабрати и избегава било какву врсту дидактицизма. Земље прецедентног права значајно се ослањају на дуготрајно стручно искуство, обично адвокатско. Између тих двеју крајњих могућности постоји читав низ земаља у којима је обука у различитим степенима организована и обавезна“. Без обзира на различитости националних институционалних система и проблеме који се јављају у одређеним земљама, на обуку треба гледати као на нешто што је суштински важно када је реч о неопходности унапређења не само знања и вештина оних који се налазе у јавној судијској служби већ и за само функционисање такве службе.¹³ Ипак, препоручено је да нека почетна обука буде обавезан услов: „Мада је очигледно да судије које се запошљавају на самом почетку своје професионалне каријере треба да буду обучаване, поставља се питање да ли је то неопходно када се судије бирају између редова најбољих адвоката, који су искусни, као што је (на пример) у земљама прецедентног права“. Према мишљењу Консултативног већа европских судија, обе групе треба да добију почетну обуку: обављање судијских дужности је нова професија за обе групе и подразумева посебан приступ у многим областима, нарочито у вези са професионалном етиком судија, поступком и односом са свим странама које су укључене у судски поступак. С друге стране, важно је да се узму у обзир специфичности метода избора носилаца правосудних функција како би се програми обуке

¹³ Consultative Council of European Judges (CCJE) and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Интернет: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM>

адекватно одредили и прилагодили: искусни адвокати треба да буду обучавани само у ономе што је неопходно за њихову нову професију. У неким малим земљама, са врло малим правосуђем, локалне могућности обуке могу бити ограниченије и неформалније, али те земље могу користити могућности заједничке обуке са другим земљама.¹⁴ Поред тога, појашњена је природа ове почетне обуке на следећи начин: „Наставни програм почетне обуке и интензитет обуке значајно ће се разликовати зависно од одабраног метода запошљавања судија. Обука не треба да се састоји само од предавања о стручним техникама које се користе приликом вођења случајева од стране судија већ, такође, треба да узме у обзир и неопходност познавања самог друштва и свеобухватно разумевање различитих питања која одражавају сложеност живота у друштву. Поред тога, отварање граница значи да будуће судије морају бити свесне да оне јесу европске судије и да боље познају европска питања. С обзиром на различитости система за обуку судија у Европи, Консултативно веће европских судија препоручује следеће:

- да сви именовани кандидати за судијске положаје треба да имају или стекну, пре него што преузму своје дужности, широко знање из области домаћег и међународног материјалног права и поступака;
- да о програмима обуке који су специфичнији за обављање судијске професије треба да одлуче установа надлежна за обуку, наставници и саме судије;
- да такве теоријске и практичне програме не треба ограничавати на технике у строго правним областима, већ треба да обухвате и обуку из етике и увод у друге области битне за судијску делатност, као што је вођење случајева и управљање судовима, информациона технологија, страни језици, друштвене науке и алтернативно решавање спорова (*alternative dispute resolution* – АДР);
- да обука треба да буде плуралистичка како би се њома гарантовала и оснажила слободоумност судија;
- да, зависно од постојања и дужине претходног професионалног искуства, обука треба да буде довољно дуга да би се избегло да представља чисту формалност.

Консултативно веће европских судија такође препоручује праксу предвиђања периода обуке који ће бити заједнички за разне правне и судијске професије (на пример, адвокате и тужиоце у земљама у којима они обављају послове одвојено од послова судија). Оваква пракса подстицаће боље упознавање и узајамно разумевање између судија и других звања. Консултативно веће европских судија уочило је и да многе

¹⁴ Ibid.

земље приступ судијским радном месту условљавају претходним професионалним искуством. Мада не изгледа могуће да се такав модел свуда наметне и мада усвајање система којим се комбинују различите врсте проналажења кандидата за судије, такође, може да има предност у различитостима судијских биографија, битно је да период почетне обуке треба да обухвати, када је реч о кандидатима који су дошли непосредно са универзитета, значајан период обуке у стручном окружењу (адвокатска пракса, компаније итд.).

Све судије и тужиоци имају право на редовну сталну обуку након именовања на функцију и током вршења функције, и њихова је дужност да се обучавају. Свака држава чланица дужна је да успостави систем којим се осигурава да судије и тужиоци могу да ово своје право уживају на одговоран начин. Обука је редован део свакодневног рада судија и тужилаца. Све судије и тужиоци треба да имају довољно времена да учествују у обукама у оквиру свог радног времена, осим ако то изузетно не угрожава функционисање правосуђа.

Обука судија, нарочито у државама континенталног правног система, представља кључни елемент судске независности.¹⁵ У данашњем друштву, у којем се технологија, друштвене оклности и прописи мењају скоро на месечном ниову, судије и тужиоци морају стално да унапређују своја знања, вештине и ставове. Отуда је од изузетног значаја да судије имају свеобухватну али и разноврсну обуку, уклађену са њиховим стварним потребама. У Европи не постоји никакав стандард у погледу тога која институција је одговорна за спровођење обуке у правосудном сектору – овај задатак обављају или правосудне школе, академије или центри за обуку основане као самосталне институције као што је то, на пример, случај у Шпанији, Француској, Пољској, Немачкој, Грчкој, Хрватској, или обуку спроводе надлежно министарство или врховни суд, као што је то случају у Луксембургу, Словенији и Естонији.¹⁶ Обавезна обука судија и тужилаца који су већ именовани на функцију није стандард – напротив, обавезност обуке би се чак могла сматрати и нарушавањем независности

¹⁵ C. Thomas, *Review of Judicial Training and Education in Other Jurisdictions*, p. 13. Интернет: https://www.ucl.ac.uk/laws/judicial-institute/files/Judicial_Training_and_Education_in_other_Jurisdictions.pdf

¹⁶ "Eastern Partnership Enhancing Judicial Reform in the Eastern Partnership Countries Working Group on Professional Judicial Systems" *Project Report Training of Judges*, 10, Интернет: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/Eastern%20Partnership_Report%20on%20Training%20of%20Judges_English_Final%20version_15%2005%202012.pdf

судијске функције.¹⁷ Ипак, у неким државама постоји или гарантовани минимум дана који судија или тужилац може провести на обуци (на пример, најмање пет дана обуке у Француској) или се постављају нешто шири циљеви у погледу времена које носилац правосудне функције треба да проведе на обуци (на пример, у Канади се очекује да новоименоване судије током четири године годишње похађају обуке у трајању од 10 до 15 дана).¹⁸ И системи пријављивања на обуку разликују се од државе до државе – негде је позивање на обуку и даље централизовано тако што се позиви за конкретне обуке упућују судовима, тј. судској управи, као што је то случај у Србији, док се у другим државама судије самостално пријављују за обуке, као што је то случај у Шпанији и Пољској, а сама институција која спроводи обуку одлучује о томе који од пријављених судија и тужилаца ће моћи да учествују у обуци, на основу унапред познатих критеријума.¹⁹ Ове две препоруке, читане заједно, јасно указују на неопходност грађења и одржавања културе образовања у правосудном сектору, што је од нарочитог значаја за државе у којима је пракса сталне, целоживотне обуке носилаца правосудних функција успостављена релативно недавно.

У складу са начелима судске независности, доношење одлука о развијању, садржини и спровођењу правосудних обука у искључивој је надлежности институција којима је поверена обука у правосудном сектору.

Независно од облика, развоја и културног контекста, програми обуке у правосудном сектору усмерени су на унапређење знања и вештина судија, чиме се обезбеђује и виши степен уједначености судских одлука, а самим тим и правна сигурност која је битна одлика владавине права. Програми обуке судија и тужилаца морају бити у складу са њиховим стварним потребама, и отуда процена потреба за обукама представља кључни елемент процеса планирања, спровођења и евалуације обука. Сама процена потреба за обукама спроводи се на различит начин у различитим државама,²⁰ али са истим циљем – да се јасно утврде потребе за обуком у правосудном сектору и то укључивањем широког круга партнера у процену. На ове потребе се потом одговара кроз годишњи програм обуке, али и кроз средњерочно и дугорочно планирање обуке, будући да свака процена потреба за обуком, по правилу, не указује само на текуће, већ и на

¹⁷ С. Thomas, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸ *Ibid.*, p. 19.

¹⁹ *Comparative Analysis Of Judicial Training Curricula*, извештај израђен у оквиру Пројекта подршке Европске уније Правосудној академији, доступно на захтев.

²⁰ А. Кнежевић Бојовић, О. Пурић, "In-service training of judges in Europe", *Foreign Legal Life* 4/2016, pp. 57-70.

будуће и системске потребе за обуком. Сам годишњи програм обуке, а нарочито сет података у вези са годишњим програмом обуке који је јавно доступан, разликују се од државе до државе. Оно што је стандард који се може препознати у пракси институција надлежних за правосудну обуку је то да су програми обуке и календари обуке доступни јавности и по годину дана унапред (Шпанија, Пољска), што потенцијалним корисницима обуке значајно олакшава планирање похађања обуке. Ова препорука јасно истиче неопходност да програми обуке у сектору правосуђа не зависе од тренутне политичке, економске или друштвене ситуације (што не значи да на њу не треба да одговоре), већ да буду засновани на потребама како носилаца правосудних функција, тако и крајњих корисника – грађана.

Обуке превасходно треба да спроводе судије и тужиоци који су претходно прошли одговарајућу обуку.

Кроз ову препоруку препознато је оно што је потврђено у пракси – да обука у правосудном сектору даје најбоље резултате када су предавачи друге судије и тужиоци, који се и сами у свом свакодневном раду суочавају са истим изазовима као и полазници обуке. Истовремено, препоруком се јасно указује на то да чињеница да је неко судија или тужилац не може сама по себи бити довољна да некога идентификује као одговарајућег предавача – неопходно је да будући предавачи, осим стручног знања, стекну и знања и вештине који су неопходни за делотворно преношење знања на кориснике обуке. И обуку предавача, по правилу, спроводе институције које су надлежне за спровођење обуке у правосудном сектору. Ипак, ову препоруку нипошто не треба схватити тако да само судије и тужиоци могу држати обуке.

Активне и модерне образовне технике треба да имају примат у правосудним обукама.

Традиционални приступ обуци подразумева преношење знања на класичан, *ex cathedra* начин, уз пасивну улогу корисника обуке. Насупрот томе, ЕЈТН у свом Приручнику о методологији обуке у правосудном сектору²¹ указује на неопходност партиципативног приступа обуци у правосудном сектору. Овај приступ није усмерен само на то да се зна више, већ и на практичну употребу стеченог знања. Примери активних и модерних образовних техника у обуци судија и тужилаца су бројни, и овом приликом издвајамо само неколико:

²¹ *EJTN Handbook on Judicial Training Methodology in Europe*, 2016, pp. 21, etc. Интернет: http://www.ejtn.eu/Documents/EJTN_JTM_Handbook_2016.pdf

- мултипрофесионалне обуке, тј. обуке где су учесници истовремено припадници различитих професија као што су судије, тужиоци, вештаци, радници центара за социјални рад, полицајци и слично. Оваква обука помаже у изградњи ширег заједничког разумевања кључних концепата и инструмената од значаја за њихов рад, јасном идентификовању улога и одговорности свих актера, и унапређују различитих канала комуникације. Мултипрофесионалне обуке такође су незаобилазне приликом стицања неправничких знања и вештина.
- оснивање мрежа судија и тужилаца који поседују посебна знања у областима као што је право Европске уније;
- успешни примери таквих мрежа постоје у Италији, Шпанији и Румунији, а њихов рад је неретко праћен и развијањем додатних механизма размене знања, као што су интернет форуми или интернет странице на којима су доступне нове и ажурне информације у вези са правом Европске уније;²²
- праћење рада судије у једном предмету у реалном времену, преко видео линка.²³

Кроз ову препоруку подржавају се и усмеравају напори институција надлежних за спровођење обука у правосудном сектору ка развијању нових облика и метода обуке, који су прилагођени локалном контексту и потребама, а који истовремено омогућавају корисницима обуке да у њој активно учествују и тако лакше и потпуније усвоје нова знања и вештине.

Државе чланице треба да националним институцијама којима је поверена обука у правосудном сектору обезбеде одговарајућа средства финансирања и друге ресурсе, како би им омогућиле да постигну своје циљеве.

Независно од тога да ли је обука у правосудном сектору поверена надлежном министарству, врховном суду или самосталној и независној правосудној школи или академији, неопходно је да државе у својим буџетима издвоје неопходна средства за функционисање обуке у правосудном сектору. Обезбеђивање довољно средстава за обуку судија и тужилаца велики је изазов, нарочито за државе у транзицији које немају дуготрајну праксу оваквих обука, и у којима се регулаторни оквир и даље често мења. Отуда је ова препорука пре свега упућена извршној власти која, у сарадњи са судском влашћу, мора да благовремено планира

²² Интернет: [http://www.ejtn.eu/Documents/Methodologies_Resources/Best%20practices%20Lot%201%20EN/ITT_UP%2003_Romania_EU_en%20\(2\).pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/Methodologies_Resources/Best%20practices%20Lot%201%20EN/ITT_UP%2003_Romania_EU_en%20(2).pdf)

²³ Интернет: http://www.ejtn.eu/Documents/Methodologies_Resources/Best%20practices%20Lot%201%20EN/IT_27_Spain_EU_en.pdf

финансирање. С друге стране, и државе са вишедеценијском традицијом постојања правосудних академија суочавају се са изазовом спровођења обука великог обима, у случају усвајања нових прописа или промене праксе, нарочито када су такве измене ненајављене а потреба за обуком хитна. Због тога је од кључног значаја да све институције надлежне за обуку правосудном сектору имају и стратегију за обуке великог обима, која треба да омогући: планирање за ову врсту обуке, развијање стратегије обуке, обезбеђивање једнообразних услова за обуку за све учеснике обуке, и комбиновање различитих приступа обуци, укључујући и истовремено развијање обука у непосредном конакту предавача и корисника обуке и механизма учења на даљину, у складу са најбољим упоредним праскама.²⁴ У неким државама, као што је Пољска, трошкови оваквих хитних обука покривају из државног буџета намењеног судовима, а не из средстава раније опредељених за спровођење већ усвојеног програма обуке.²⁵

Највиша тела судске власти треба да подржавају правосудну обуку.

Као што је већ истакнуто, у Европској унији, националне институције за обуку у правосуђу су главни пружаоци обуке за носиоце правосудних функција. Школе које пружају иницијалну и континуирану обуку постоје у 17 држава чланица. У другим случајевима, обуку организује министарство правде или правосудни савети. То истовремено значи да се у већини јурисдикција, припрема и спровођење као и контрола правосудне обуке налази у искључивој надлежности правосуђа, иако је присутно укључивање извршне власти преко министарства правде или другог одговорног министарства, било кроз финансирање обуке и/или кроз учешће у управљачким телима институција за обуку. Контрола правосуђа над обуком носилаца правосудних функција постиже се, обично, већином представника правосуђа у управним телима институција надлежних за обуку, што истовремено осигурава кредибилитет обуке. Формални утицај извршне власти је, дакле, уско ограничен само на пружање организационе и финансијске подршке. Европска повеља о закону за судије²⁶ наводи да кандидати који су одабрани да врше судијске дужности морају да се припреме за тај задатак одговарајућом обуком, коју мора да финансира држава. Код припреме судија за доношење независних и непристрасних

²⁴ Интернет: http://www.ejtn.eu/Documents/Methodologies_Resources/Best%20practices%20Lot%201%20EN/IC_18-I_France_EU_en.pdf

²⁵ Члан 15а пољског Закона о правосудној академији. Видети: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r.o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, Dz.U.2016.150, 2016-03-04 zm. Dz.U.2016.178 čl. 20, 2016-04-04 zm.Dz.U.2016.178 čl. 20, 2016-05-07 zm. Dz.U.2016.633 čl. 2.

²⁶ Интернет: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766525&Site=COE&direct=true>

одлука морају се имати у виду одређене предострожности којима ће се гарантовати компетентност, непристрасност и обавезна отвореност, како садржаја програма обуке, тако и функционисање тела која их реализују. Тело надлежно за обуку треба да буде независно од тела које бира и стара се о дисциплинској одговорности. Због тога Повеља предвиђа да орган из става 1.3 мора да обезбеди да програми обуке и организација која их спроводи испуњавају услове отворености, компетентности и непристрасности и да морају бити везани за вршење судијских дужности. Да би се то постигло, институција мора имати средства. У том погледу мора се законом утврдити процедура надзора од стране тела из става 1.3 над институцијом за обуку, а у вези са конкретним условима рада тела за обуку, као и у вези програма и њихове реализације.

5) ИЗВОРИ

- Comparative Analysis Of Judicial Training Curricula, извештај израђен у оквиру Пројекта подршке Европске уније Правосудној академији.
- Dallara, C. "Judicial Reforms in SEE Democratising Countries. Towards a Contextualized Framework for the Analysis", *Democracy and Judicial Reforms in South-East Europe*, Springer International Publishing, 2014.
- Eastern Partnership Enhancing Judicial Reform in the Eastern Partnership Countries Working Group on "Professional Judicial Systems" Project Report Training of Judges.
- EJTN Handbook on Judicial Training Methodology in Europe, 2016.
- Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies: Holding the Least Accountable Branch to Account*, Cambridge University Press, 2016.
- Kühn, Z., *The Judiciary in Central and Eastern Europe: Mechanical Jurisprudence in Transformation?*, Brill, 2011.
- Muniz-Argüelles L., Fraticelli-Torres M., *Selection and Training of Judges in Spain, France, West Germany, and England*, *Boston College International and Comparative Law Review*, 1 (1985).
- Reichert, John P., "Recruiting and Training Judges in France", *Judicature*, Vol. 57, Issue 4, 1973.
- Reseau Européen de Formation Judiciaire/European Judicial Training Network General Assembly, 9 – 10 June 2016, Amsterdam, *Judicial Training Principles*.
- Thomas, B. C., *Review of Judicial Training and Education in Other Jurisdictions*, 2006.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r.o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, Dz.U.2016.150, 2016-03-04 zm. Dz.U.2016.178 čl. 20, 2016-04-04 zm.Dz.U.2016.178 čl. 20, 2016-05-07 zm. Dz.U.2016.633 čl. 2.

Интернет: www.ejtn.eu

Кнежевић Бојовић, А. и Пурић О., "In-service training of judges in Europe", *Foreign Legal Life*, 4/2016.

Мишљење бр. 4 (2003) Консултативног већа европских судија о почетној и сталној обуци, Consultative Council of European Judges (CCJE) and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE).

Основна начела независности судства усвојена од стране УН 1985 (U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary), 1985.

Препорука бр. (94)12 Комитета министара о независности, делотворности и улози судија, Начело III; Европска повеља о закону за судије говори о уској повезаност почетне и сталне обуке са независношћу и ефикасношћу укупног правосудног система (*European Charter on the statute on judges*, DAJ/DOC (98) 23).

Препорука Комитета министара државама чланицама Савета Европе, „О судијама: независност, делотворност и одговорност“ (CM/Rec (2010) 12 on judges: independence, efficiency and responsibilities).

Пурић, О. Кнежевић Бојовић, А., „Креирање образовне политике у правосуђу Србије и утицај Европске уније“, *Политичка ревија*, vol. 50, бр. 4/2016.

VI ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Правосудна академија Србије има статус посматрача у оквиру ЕЈТН. То значи да, иако она у овом тренутку не може бити везана начелима правосудне обуке које је ЕЈТН усвојио, она их свакако мора узети у обзир и у што већој мери примењивати у свом раду. Поштовање ових начела нарочито је значајно имајући у виду чињеницу да је Правосудна академија релативно нова институција у правосудном систему Србије, којој је поверена кључна улога у спровођењу почетне и сталне обуке носилаца правосудних функција и успостављања функционалне везе између стручности, с једне стране, и избора и напредовања носилаца правосудних функција, с друге стране. Осим тога, процес придруживања Србије Европској унији подразумева достизање задовољавајућег степена владавине права и независности судске власти – а као што је раније у тексту истакнуто, стручност је инхерентни елемент судске независности. Отуда девет препорука ЕЈТН треба да представљају норму за рад Правосудне академије, а уједно и представљају стандард у погледу дужности и очекивања носилаца правосудних функција у погледу њиховог стручног усавршавања.

Часописи Европске уније доступни на Интернету

Activities of the institutions and bodies

EP Newshound review (Themes: Activities of the European Union, Law and justice)

Eurojust news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Justice and home affairs)

Eurofound news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Working conditions, Social policy)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy, Economic and Monetary Union)

Journal (Themes: Activities of the institutions and bodies, Community finance)

Quarterly report on the euro area (Themes: Community finance)

Law and justice

Official Journal of the European Union (Themes: Information - Documentation, Law and justice)

Involuntary placement and involuntary treatment of persons with mental health problems (Themes: Fundamental rights, Social policy)

Debates of the European Parliament (Themes: Activities of the institutions and bodies, Law and justice)

External relations

Newsletter (Themes: External relations, Foreign and security policy - defence)

CBRN CoE newsletter (Themes: External relations, International policy, Relations with non-member countries)

Trade - Competition policy

Competition policy newsletter (Themes: Competition policy)

The EU's place in the global market (Themes: Commercial policy, External trade)

International trade in transportation services (Themes: Economy and finance, External trade)

Single market news (Themes: *market*)

Economy - Finance

European vacancy monitor (Themes: Economy - Finance)

Single market news (Themes: Economy - Finance)

Quarterly note on the euro-denominated bond markets (Themes: Economy - Finance)

Monetary poverty in EU Acceding and Candidate Countries (Themes: Population and social conditions, Monetary policy)

Regions & cities of Europe (Themes: Regional policy and regional economies)

Social policy

Foundation focus (Themes: Social policy, Working conditions)

An opportunity and a challenge (Themes: Social policy, Demography and population)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy - Economic and Monetary Union)

Social agenda (Themes: Social policy, Employment policy)

Drug demand reduction: global evidence for local actions (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Drugnet Europe (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Integration of migrants in the European Social Fund 2007-2013 (Themes: European Social Fund, Social policy, Labour market - free movement of workers)

Information - Education - Culture - Sport

ENISA quarterly review (Themes: Information policy)

Live & learn (Themes: Vocational training, Activities of the institutions and bodies)

VetAlert (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

The Magazine (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Welcome to the European Commission (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Agriculture - Forestry - Fisheries

MARS bulletin (Themes: Agricultural policy, Earth sciences research)

EU rural review (Themes: Agricultural policy)

EFSAnews (Themes: Agricultural policy)

Industry - Enterprise - Services

Innovation & technology transfer (Themes: Industrial research and development, Industrial policy)

EIRObserver (Themes: Industrial policy)

Economic change and restructuring in the European Social Fund 2007-13
(Themes: European Social Fund, Industrial policy, Employment policy)

Industrial import prices (Themes: Industry, trade and services, Industrial policy)

Networth (Themes: Enterprise)

Buy and sell services in Europe (Themes: Construction of Europe, Services, Freedom of establishment and freedom to provide services)

Energy

F4E news (Themes: Energy)

Mag (Themes: Energy policy, Energy research)

Intelligent energy. News review (Themes: Energy policy, Energy research)

ESARDA bulletin (Themes: Nuclear energy and safety, Industrial research and development)

Transport

Managing risks to drivers in road transport (Themes: Workers' health and safety, Transport regulations and safety, Land transport (road, rail))

Saving time and money in the shipping industry (Themes: Transport policy, Means of transport)

On the right track (Themes: Transport policy, Means of transport, Land transport (road, rail))

Environment - Ecology

Environment for Europeans (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Natura 2000 (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Scientific and technical research

Research eu focus (Themes: Research policy and organisation)

Research eu results magazine (Themes: Research policy and organisation)

R&D and the financing of innovation in Europe (Themes: Economic policy - Economic and Monetary Union, Scientific and technical research)

Forest fires in Europe 2009 (Themes: Natural disasters, Forestry, Environmental research)

Statistics

Statistical references (Themes: Information - Documentation, Statistics)

Young workers, facts and figures (Themes: Workers' health and safety, Statistics)

Your free access to European statistics (Themes: General statistics, Information - Documentation)

Гордана ТЕРЗИЋ
Ана ВУКИЋЕВИЋ

Адресе институција Европске уније

European Parliament

Strasbourg

Allee du Printemps

BP 1024

F-67070 Strasbourg Cedex

Tel. (33) 388 17 40 01

Telex 890129

890139

Fax (33) 388 25 65 01

Luxembourg

Plateau du Kirchberg

BP 1601

L-2929 Luxembourg

Tel. (352) 43 00-1

Telex 2894

Fax (352) 43 00-29494

(352) 43 00-29393

Brussels

Rue Wiertz 60

BP 1047

B-1047 Brussels

Tel. (32-2) 284 21 11

Telex 26999

Fax (32-2) 284 69 74

(32-2) 230 69 33

Internet:

<http://www.europarl.europa.eu>

Council of the European Union

Brussels

Rue de la Loi 175

B-1048 Bruxelles

Wetstraat 175

B-1048 Brussel

Tel. (32-2) 285 6111

Telex 21711 CONSIL B

Fax (32-2) 285 73 97/81

Luxembourg

Centre de conferences

Kirchberg

L-2929 Luxembourg

Tel. (352) 43 02-1

Internet: <http://ue.eu.int>

-mail: relations@consilium.eu.int

European Commission

Brussels

Rue de la Loi 200

B-1049 Bruxelles

Wetstraat 200

B-1049 Brussel

Tel. (32-2) 299 11 11

Telex 21877711 COMEU B

Fax (32-2) 295 01 39

Luxembourg

Batiment Jean Monnet

Rue Alcide De Gasperi

L-2920 Luxembourg

Tel. (352) 43 01-1

Telex 3423 COMEUR LU

3446 COMEUR LU

Fax (352) 43 61 24

(352) 43 031-35049

Internet: <http://ec.europa.eu>

**Court of Justice of the
European Communities**

Luxembourg

Boulevard Konard Adenauer
L-2925 Luxembourg
Tel. (352) 43 03-1
Telex 2771 CJINFO LU
Fax (352) 43 03 2600

Registry, Court of Justice

Telex 2510 CURIA LU
Fax (352) 43 37 66

Registry, Court of First Instance

Fax (352) 43 033 2100
Internet: <http://curia.europa.eu>

European Court of Auditors

Luxembourg

12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
Tel. (352) 43 98-1
Telex 3512
Fax (352) 43 93 42

Brussels (suboffice)

Batiment Eastman
Rue Belliard 135
B-10408 Bruxelles
Belliardstraat 135
B-1040 Brussel

Tel. (32-2) 230 50 90
Fax (32-2) 230 64 83
Internet: <http://eca.europa.eu>
E-mail: euraud@eca.europa.eu

Economic and Social Committee

Brussels

Rue Ravenstein 2
B-1000 Bruxelles

Ravensteinstraat 2

B-1000 Brussel

Tel. (32-2) 546 90 11

Telex 2593

Fax (32-2) 513 48 93

Internet: <http://www.eesc.europa.eu>

**Committee of the Region
of the European Union**

Brussels

Rue Montoyer 92-102

B-1000 Bruxelles

Montoyerstraat 92-102

B-1000 Brussel

Tel. (32-2) 282 22 11

Fax (32-2) 282 23 25

Internet: <http://cor.europa.eu>

European Investment Bank

Luxembourg

100, Boulevard Konard Adenauer
L-2950 Luxembourg
Tel. (352) 43 79-1
Telex 3530 BANKEU LU
Fax (352) 43 77 04
H320 Videoconference 43 93 67
Internet: <http://www.bei.org>
<http://www.eib.org>

European Central Bank

Frankfurt on Main

Eurotower

Kaiserstrasse 29

D-60066 Frankfurt am Main

Postfach 16 03 19

Tel. (49-69) 134 40

Telex 411144 ECB D

Fax (49-69) 13 44 60 00

Internet: www.ecb.europa.eu

E-mail: relations@ecb.europa.eu

European Ombudsman

Strasbourg

1. Avenue du President Robert

Schuman

BP 403

F-67001 Strasbourg Cedex

Tel. (33) 388 17 23 13

Fax (33) 388 17 90 62

Internet:

<http://www.ombudsman.europa.eu>

European Investment Fund

Luxembourg

43, Avenue J. F. Kennedy

L-2968 Luxembourg

Tel. (352) 42 66-88-1

Fax (352) 42 66 88-200

Internet: [http:// www.eif.org](http://www.eif.org)

E-mail: info@eif.org

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа на Интернету

Опште информације о Европској унији

ec.europa.eu

Званична web-страница Европске уније. Полазна страница која омогућава приступ институцијама и областима политике, као и многобројним званичним информацијама и документима ЕУ.

Ec.europa.eu/virtvis

Виртуелна шетња кроз ЕУ; графички документоване глобалне информације о најзначајнијим институцијама Заједнице.

Ec.europa.eu/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm

Детаљан глосар у вези са ЕУ, у коме се води рачуна о институцијама и о проширењу ЕУ.

Eur-op.eu

ЕУР-ОП: издавачка кућа Заједнице са упућивањем насве публикације органа ЕУ (са могућношћу директног поручивања).

Органи и институције ЕУ

ec.europa.eu

Полазна тачка ка свим институцијама ЕУ.

ec.europa.eu/index_en.htm

Актуелни календар термина институција ЕУ са подацима о заседању тела.

www.europarl.europa.eu/home/default_en.htm

Полазна страница за претраживање Европског парламента.

www.european-council.europa.eu /en/summ.htm

Савет Европске уније.

ec.europa.eu/comm/index_en.htm

Европска комисија.

curia.europa.eu/en/index.htm

Европски суд.

www.eesc.europa.eu

Европски економски и социјални комитет.

www.eib.europa.eu

Европска инвестициона банка.

www.ecb.europa.eu

Европска централна банка.

www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm

Европски омбудсман.

Друге организације у Европи

www.coe.int

Савет Европе у Стразбуру

www.echr.coe.int

Европски суд за људска права.

www.efta.int

Европска зона слободне трговине.

www.osce.org

Организација за европску безбедност и сарадњу.

www.weu.int

Западноевропска унија.

www.oecd.org

Организација за економску сарадњу и развој.

Политичке области

europa.eu/debateeurope/eng_en.htm

Дебата на интернету која је иницирана у оквиру процеса насталог након Самита у Ници, а коју потпомаже Европска комисија: између осталог, путем

дискусионих форума и објављивањем листе манифестација и референтне документације.

ec.europa.eu/int/enlargement/index.htm

Интернет-странице Комисије које се односе на процес проширења Уније, а уједно пружају и информације о тренутном стању преговора за пријем нових чланица, као и о процесу транзиције. Понуда садржи и могућност претплате на електронске новине које излазе једном недељно.

ec.europa.eu/internal_market/index_en.htm

Главна дирекција унутрашњег тржишта; редовно објављивање извештаја о кретањима на унутрашњем тржишту, детаљне информације о важећим и планираним правним актима, као и бесплатни *Single Market News* магазин.

ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Генерална дирекција за пољопривреду; саопштења за штампу, значајни говори, програми и аграрна статистика.

ec.europa.eu/information_society/index_en.htm

Генерална дирекција за информатичко друштво омогућава приступ документима са везом ка новим медијима.

cordis.europa.eu

Cordis (Community Research and Development Information Service): служба која пружа информације у вези са истраживањима, развојем и сродним областима са властитом мета-базом података.

www.eeas.europa.eu/index_en.htm

Приказ Комисије која се односи на спољне односе Европске уније, са могућношћу тематског претраживања, нпр., по земљама, регионалној сарадњи и областима политике.

ec.europa.eu/citizenship/index.htm

Информације у вези са држављанством ЕУ и унутрашњим тржиштем.

Базе података

eur-lex.europa.eu/

Приступ правној регулативи Европске уније: службени листови Европске заједнице L и C, тренутно важеће законодавство, предлози правних аката, као и документа Комисије.

eur-lex.europa.eu/Rech_celex.do

CELEX (Communitatis europae lex): Најзначајнија «online» база података (услуге претраживања се наплаћују) са комплетним текстовима европске правне регулативе и подацима о местима на којима су дати текстови пронађени. Комплетне верзије правних аката службених листова L и C.

www.idea-europa.com

IDEA: Interinstitucionalni registar: organigrami službi Zajednice i kontakt – adrese službi i lica.

europa.eu/rapid/

RAPID: Саопштења за штампу Комисије и других органа, говори, *бацкграунд* чињенице и објашњења.

ted.europa.eu/

TED (Tenders Electronic Daily): «Online» верзија допуна Службеног листа, Службени лист C.

www.europarl.europa.eu/en/headlines

Документа Европског парламента.

www.europarl.europa.eu/oeli/en/index.jsp

OEIL (Legislative Observatory): преглед правних аката и актуелног стања поступака за доношење законодавних аката уз учешће ЕП.

http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Укратко о европским правним прописима. За све које интересује укратко, лако за читање о европским прописима SCADplus: «Online» верзија SCAD билтена са *background* информацијама о појединим областима политике ЕУ.

Документи, законодавство и правосуђе

eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm

Комплетне верзије уговора ЕУ.

europa.eu/generalreport/index_en.htm

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm и

europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

«Online» верзије «зелених» и «белих» књига Европске комисије почев од 1995. године («зелене» књиге), одн. 1993. године («беле» књиге)

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Комплетна верзија Агенде 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Закључци Европског савета.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

ec.europa.eu/eurostat.htm

Полазне странице службе за статистику ЕУ. између осталог, приступ подацима о пољопривреди, трговини и регијама.

[Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm](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 (МПИ) за друштвена истраживања у Келну: радни папири као полазна основа за дискусију у вези са многобројним аспектима европске политике.

www.sv.uio.no/arena

Arena Newsletter (Advanced Research on the Europeanization of the Nations State): Научни чланци који се баве темама европске интеграције.

www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html

Правни Жан Моне-Papers Harvard Law School.

www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html

Страница Европског високошколског института са линковима који упућују на «online» радни материјал.

www.deutsche-aussenpolitik.de

Пројекат универзитета у Триру у вези са немачком спољном политиком са недељним сажецима, националним и међународним саопштењима за штампу, документима и анализама

Виртуелне библиотеке

ec.europa.eu/libraries/doc/index_en.htm

Библиотека европске Комисије са линком ка ECLAS бази података централне библиотеке (укупно око 400.000 наслова књига).

europa.eu.int/comm/dg10/university/euristote/index_en.html

EURISTOTE: база података са дисертацијама у вези са европском интеграцијом, делом са краћим сажецима.

www.arc.iue.it/eharen/Welcoen.html

EURHISTAR: база података историјског архива Европске уније у Фиренци.

www.iue.it/LIB/Welcome.html

Библиотека Европског високошколског института у Фиренци.

www.uni-mannheim.de/users/ddz/edz/biblio/opac.html

Библиотека Европског документационог центра на универзитету у Манхајму.

Сајтови и приватне странице са линковима

eiop.or.at/euroint

EuroInternet: систематично конципирана и стално актуализирана страница са више од 1.000 линкова, делом и ка страницама са евро-критичким садржајем.

www.europa-digital.de

Еуропа-Digital: актуелне информације али и дубље анализе и досијеи.

www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html

Библиотека Berkeley-Универзитета са многобројним линковима ка свим тематским областима ЕУ.

www.europaportal.net

Приватни сајт са линковима, чланцима који обрађују актуелне теме и рецензијама књига о ЕУ.

www.clickfish.com/clickfish/guide-area/pp/pg/eu

Приватни сајт са основним информацијама о ЕУ, актуелним прилозима и дискусионим форумима.

www.europeanaccess.co.uk

Британски ЕУ-сајт са списком линкова и могућношћу претраживања (комерцијална понуда)

www.euractiv.com

Сајт са линковима ка органима ЕУ, државама и регијама, предузећима, невладиним организацијама итд. Свакодневно актуелизоване вести.

Студије и студијска понуда у вези са ЕУ

www.ecsanet.org/odn/europa.eu

int/comm/dg10/universitz/3cycle/index_en.html

Преглед студијских група у вези са европском интеграцијом у оквиру постдипломских студија.

www.coleurop.be

Европска универзитетска предавања у Брићу и Натолину.

www.ieu.it

Европски високошколски институт у Фиренци.

www.ecsanet.org/whoswho.htm

European Community Studies Association (ESCA): Списак чланова и академика који дрће предавања и објављују 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 25/1; 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 РЕПУЛИКУ СРБИЈУ*.
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (*Bold*), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).
12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.

13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

а) Монографије

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic-у*), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно 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-у*), 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-у*) датум — написан арапским бројевима, број стране/страница.

г) Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или **службено гласило у коме је документ објављен** (у *italic-у*, број тома, број издања, место и годину издања).

д) Навођење извора са Интернета

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укуцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **ор. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, *ор. cit.*, р. 879). **Ibid.** или *ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

* * *

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,

Институт за међународну политику и привреду,

Македонска 25, 11000, Београд или на

e-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

Редакција

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni
urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1
(2002) –. – Beograd : Ministarstvo pravde
Republike Srbije : Institut za međunarodnu
politiku i privredu, 2002 –. – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog
zakonodavstva – ISSN 1450-6815. –
Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

ИЗБОР ИЗДАЊА

ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

Међународна политика, специјализовани часопис за међународне односе
Review of International Affairs, специјализовани часопис за међународне односе
(на енглеском језику)

Међународни проблеми, научни часопис на српском и енглеском језику
Европско законодавство, научно-стручни часопис за право Европске уније
Часописи излазе тромесечно

НАЈНОВИЈА ИЗДАЊА:

Initiatives of the 'New Silk Road' – Achievements and Challenges, Душко Димитријевић,
Huang Ping (ур.), броширано, 2017, 530 стр.

СПАЈАЈУЋИ ИСТОК И ЗАПАД – Споменица професора Предрага Симића,
Јасминка Симић (прир.) тврд повез, 2017, 624 стр.

Драган Петровић, *Краљевина Југославија и СССР 1935–1941.*, броширано, 2017, 496 стр.
Борђе Лопичић, Јелена Лопичић Јанчић, *Међународно јавно право и међународни односи*
– *БИБЛИОГРАФИЈА 1834–2016.*, тврд повез, 2017, 912 стр.

Балканска мигрантска рута: између политике права и безбедности, Слободан Јанковић,
Зоран Павловић, Драгана Дабић (ур.), броширано, 2017, 406 стр.

Ана Пантелић, *Сузбијање сиромаштва у земљама у развоју*, тврд повез, 2017, 369 стр.

Александар Јазвић, *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 Lađević (eds.),
броширано, 2017, 264 стр.

Љубомир Шубара, Миленко Џелетовић, *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.