

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

66/18



ОПШТА ПИТАЊА

ЗАКОНОДАВСТВО

ФИНАНСИЈЕ

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА,
ПРЕДУЗЕТНИШТВО

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА
ПОЛИТИКА

БЕЗБЕДНОСНА
И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

СОЦИЈАЛНА И КУЛТУРНА
ПОЛИТИКА

СУДСКА ПРАКСА

Београд, 2018.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XVII, бр. 66, октобар-децембар 2018.

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:

Cheng WEIDONG PhD, Институт за европске студије

Кинеске академије друштвених наука, Пекинг, НР Кина

Prof. Philippe CLARET, Универзитет Монтескје 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, Институт за упоредно право, Београд

Проф. др Бранко РАКИЋ, Правни факултет у Београду

Проф. др Татјана ЈЕВРЕМОВИЋ-ПЕТРОВИЋ, Правни факултет у Београду

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 Europea, Варшава, Пољска
Lubov PANAYOTOVA, Европски институт, Софија, Бугарска
Yiorgchos 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 ЋИРИЋ, Уставни суд 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

Лектор за српски језик

Маја ЈОВАНОВИЋ

Лектор за енглески језик

Маја НИКОЛИЋ

Захтеве за претплату слати на адресу:

Институт за међународну политику и привреду, Македонска 25, 11000 Београд
Издавачка служба тел: 011/3373-320

и

BiFS doo, Books and Periodicals, Супилова 10, 11000 Београд, Србија
Тел/факс: +381 11 20 84 229, Е-mail: bfsbooks@sezampro.rs

Штампа

Донат граф доо, Мике Аласа 52, Београд

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

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 66, 2018.

Год. XVII

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор	7
-----------	---

ОПШТА ПИТАЊА

<i>Марија МИЛОШЕВИЋ</i> Демократски дефицит у Европској унији	9
<i>Љиљана МУДРИНИЋ</i> Одговорност у политици и комунитарном праву	22
<i>Марија ВЛАЈКОВИЋ</i> Развој начела заштите националног идентитета у правном поретку Европске уније	47

ЗАКОНОДАВСТВО

<i>Синиша ДОМАЗЕТ, Здравко СКАКАВАЦ</i> „Право на заборав“ и општа уредба Европске уније 2016/679 о заштити података о личности	70
<i>Никола ПАУНОВИЋ</i> Директива Европске уније 2016/680 о заштити података о личности	87

ФИНАНСИЈЕ

<i>Ана БУДАК</i> Традиционални извори финансирања Европске уније	108
---	-----

<i>Перо ПЕТРОВИЋ, Кристијан РИСТИЋ</i> Јединствени механизам санације банака (Банкарска унија)	127
--	-----

<i>Марија ВИЋИЋ</i> Директива ЕУ о уговорима о финансијском обезбеђењу	143
---	-----

<i>Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ</i> Предлог уредбе европског парламента и Савета о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција у Европској унији	158
--	-----

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

<i>Мирјана КНЕЖЕВИЋ, Јована САВИЋ</i> Контрола државне помоћи у Европској унији – обавезе Републике Србије	176
--	-----

<i>Татјана ЈОВАНИЋ, Никола КОМШИЋ</i> Начело конкуренције у поступцима јавних набавки услуга од општег економског интереса	194
--	-----

<i>Милица СТОЈКОВИЋ, Виолета ЈЕРЕМИЈЕВ</i> Трговинска маржа у Републици Србији	211
---	-----

<i>Добрица ВЕСИЋ, Драган ЖИВКОВИЋ</i> Пословник о раду скупштине акционарског друштва у домаћем и европском правном оквиру	234
--	-----

СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

<i>Зоран МИЛОСАВЉЕВИЋ</i> Економске детерминанте миграција у Европску унију	248
--	-----

БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА

<i>Миленко ЦЕЛЕТОВИЋ, Хатица БЕРИША</i> Ограничења заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније	263
--	-----

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

Ненад БИНГУЛАЦ

Улога прекограничне сарадње и европски комитет региона 283

СОЦИЈАЛНА И КУЛТУРНА ПОЛИТИКА

Јелица ГОРДАНИЋ

Мултикултурализам у Европи – застој или суноврат? 304

СУДСКА ПРАКСА

Миладин ПЕЈАК

Међународна трговинска арбитража
и актуелно стање легислативе у Републици Србији 323

ПРИЛОЗИ

Најновије публикације Европске уније
доступне на интернету 347

Најновије публикације Савета Европе 349

Часописи Европске уније доступни
на Интернету 352

Адресе институција Европске уније 356

Европа на интернету 359

Центар за европску документацију
Института за међународну политику и привреду 366

ПРЕДГОВОР

Процес европских интеграција 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 овим основама је израстао Институт за међународну политику и привреду као једна од најстаријих и најпрестижнијих националних научних установа у области изучавања међународних односа. Узимајући у обзир реноме који је Институт својим дугогодишњим радом стекао на плану истраживања и анализа значајних питања српске спољне политике, 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 предуслови да Институт са свим својим интелектуалним потенцијалима, успостављеним научним везама и дугогодишњом сарадњом са еминентним научним установама у свету, депозитарним библиотечким фондом најзначајнијих међународних организација, заиста и постане водећа национална *think-tank* организација намењена стручно-аналитичкој подршци рада надлежних државних органа.

Наше досадашње публикације часописа Европско законодавство, јединог специјализованог научног часописа из области европског законодавства и праксе у Републици Србији, изузетно су добро примљена у научној јавности. Отуда 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

The process of European integration for Serbia denotes the acceptance of the rules and standards applicable in the territory of the European Union. Harmonization of domestic legislation with the *acquis communautaire* is a strategic national goal that requires the engagement of all social factors, including scientific institutions that are professionally involved in the study of the European Union. It is on these bases that the Institute of International Politics and Economics has grown as one of the oldest and most prestigious national scientific institutions in the field of international relations studies. Taking into account the reputation which the Institute has acquired in its long-term work in the field of research and analysis of important issues of Serbian foreign policy, it would be necessary for the competent state authorities to harmonize domestic legislation in a way that recognizes the special status of the Institute as a scientific institution of strategic importance for the Republic of Serbia. This would create preconditions for the Institute, with all its intellectual potentials, to establish scientific relations and long-term cooperation with eminent scientific institutions in the world, the depository library fund of the most important international organizations and to become the genuine leading national think tank organization dedicated to expert-analytical support to the work of competent state organs.

Our recent publications of the *European legislation*, the only specialized scientific journal in the field of European law and practice in the Republic of Serbia, have been well received in the scientific community. Hence, it is believed that in the near future, the published scientific results will become an integral part of the European Research Area. In order to achieve this, the Editorial Board on this occasion expresses its sincere gratitude to all faithful associates of the *European legislation*.

Editorial Board

УДК: 341.174(4-672EU):321.7

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 66, стр. 9–21

Извори научни рад

ДЕМОКРАТСКИ ДЕФИЦИТ У ЕВРОПскоЈ УНИЈИ

Марија С. МИЛОШЕВИЋ¹

Апстракт: Рад је фокусиран на анализу демократског дефицита у Европској унији (ЕУ). За ову тему у академској литератури постоје различита објашњења. Поимање концепта „демократског дефицита“ јесте вишезначно, а предметна студија ограничена је на анализу његовог значења унутар Европске уније. Студија обухвата најпре анализу карактеристика функционисања система ЕУ, потом анализу међуинституционалних односа унутар Уније, као и опажања у вези комуникације европске администрације и европских грађана и њиховог учешћа у свакодневном животу ЕУ. Намјера аутора ове студије је да докаже могуће изворе демократског дефицита на нивоу Уније, кроз објашњења корелације која постоји између Европског парламента, као јединог тијела којег бирају непосредно грађани, и Европске комисије, која има значајну законодавну улогу и политичку моћ, иако није непосредно одговорна европским грађанима.

Кључне ријечи: демократски дефицит, Европски парламент, демос, саодлучивање, национални парламенти.

1) УВОД

Иако је Европска унија знатно еволуирала од свог настанка, један од заједничких именилаца изазовима у функционисању је однос „суверенитета и интеграције“.² Од њиховог количника зависи да ли се Европска унија посматра из угла еуроскептика или еурооптимисте. Наднационалност и преношење

¹ Скупштина Црне Горе. Е-mail: marija.milosevic@skupstina.me. Истраживање је рађено у оквиру предмета „Методи научноистраживачког рада“, ментори: проф. др Бранко Ракић и проф. др Горан Дајовић, Правни факултет Унивезитета у Београду.

² Paul Taylor, *The limits of the European Integration*, New York, Columbia University, 1983.

суверенитета на ниво заједнице, с једне стране, и поимање заједнице као ходајуће мете, уз континуирану потребу за консолидацијом и напретком у складу са *теоријом бицикла*, с друге стране, не чини само политички систем Уније особеним, већ проблематизује њено функционисање. Уколико је однос суверенитета и интеграције у корист националних власти држава чланица – ЕУ губи на значају и њен опстанак доводи се у питање. С друге стране, уколико је однос суверенитета и интеграције у корист овог другог – ширење ЕУ потврђује успјешност њене унутрашње консолидације и о ЕУ можемо говорити као успјешном политичком пројекту. Криза „празне столице“, неуспјели покушај стварања Европске политичке заједнице, неизгласавање Устава Европске уније на референдуму у Француској и Холандији – само су неки од политичких изазова процеса европских интеграција и Европске уније прошлог вијека. Данас се сви они свде под појмове „недовољне демократичности институција ЕУ“, „нелегитимност Уније“, „слабљење улоге Европског парламента у процесу доношења одлука“, „недовољна транспарентност институција“, „отуђеност европског грађанина“, „уштогљеност бриселске администрације“. Циљ аутора је да покаже у којој мјери поменути политички изазови представљају извор демократског дефицита у Европској унији и који су могући сценарији за превазилажење. У политичком систему заснованом на демократији парламент има кључну улогу у контроли одлука извршне власти, и то као институција коју бирају грађани, непосредно на изборима. И на нивоу Европске уније Парламент је једина институција бирана на овај начин, а опет одсуство демократске легитимности одлука везује се за Европску унију, као наднационалну *sui generis* творевину. Поборници идеје да се ЕУ суочила са демократским дефицитом сматрају да он најчешће настаје у оквиру процеса саодлучивања Савјета министара и Европског парламента, гдје Савјет министара добија улогу законодавца, иако представници влада држава чланица не морају нужно да имају мандат својих националних парламената. Хабермас (Jürgen Habermas) сматра да докле год Савјет министара и Европски парламент не буду доносили одлуке на једнакој равни, Унију ће карактерисати одсуство легитимности у односу на друге међународне организације засноване на уговорима међу државама. Даље, асиметрија демократских овлашћења држава чланица и свеукупне компетенције свих чланица заједно потврђује постојање демократског дефицита.³ То значи да интересе европских грађана заступају владе других држава, да на нивоу ЕУ немају све државе чланице једнаку тежину гласова, али ни једнак број гласова и слично. С друге стране, увођење принципа супсидијарности и пропорционалности, у складу са којима се иницирају прописи на нивоу ЕУ, искључиво ако се исти не могу на ефектнији начин донијети на националном, регионалном или локалном нивоу, не потврђује само

³ J. Хабермас, Демократија, солидарност, европска криза, Интернет: <https://pescanik.net/demokratija-solidarnost-i-evropska-kriza/> 21. фебруар 2018.

примат европског права, већ и саму потребу Уније да јача своју легитимност и демократичност. У раду ћемо покушати да објаснимо који су извори демократског дефицита, у односу на улогу националних парламената и Европског парламента, подјелу извршне и законодавне власти на нивоу Уније, те права европског грађанина да утиче на креирање европске политике, потврђујући принцип демократске репрезентативности, као један од основних принципа функционисања ЕУ, гарантованог важећим Уговором.⁴ Рад је конципиран у четири цјелине. Најприје смо покушали дефинисати појам демократског дефицита, а кроз увид у становишта више аутора настојали смо обухватити шире објашњење. Будући да се демократски дефицит може схватити као слабљење Европског парламента (ЕП) и отуђеност европских грађана, дат је осврт на развојну улогу ЕП и националних парламената од Мастрихта до Лисабона, те учешће грађана у политичком животу Уније.

2) ПОЈАМ „ДЕМОКРАТСКОГ ДЕФИЦИТА“

Иако постоји много литературе на ову тему чини се да појам „демократског дефицита“ и даље остаје апстрактан, не у смислу његове присутности, колико у односу на оно шта се под тим појмом подразумејева. Појам демократског дефицита је релативно новијег датума, и на нивоу Уније појављује се крајем 70-их година прошлог вијека. Историјски посматрано, овај појам први пут је употребио Дејвид Марканд (*David Marquand*), британски аналитичар, како би објаснио функционисање Европске заједнице, посебно јачање извршне власти у односу на законодавну, као посљедице процеса европских интеграција.⁵ Демократски дефицит вриједан је пажње, етимолошки посматрано, и због споја позитивне и негативне конотације у самом називу, па би у буквалном смислу подразумејевао одсуство демократије. У том смислу, важно је одредити шта подразумејамо под појмом „демократски“.⁶ Основни демократски принципи, према Даловој (*Robert A. Dahl*) теорији су: право гласа, право да буду бирани, право политичких лидера да се такмиче, слободни и поштени избори, слобода удруживања, слобода изражавања, институција које чине да политика влада заправо зависи од гласова и гласача.⁷ Узимајући Далову теорију у обзир, демократски дефицит на нивоу ЕУ могао би се мјерити тиме

⁴ „Уговор о функционисању ЕУ“, Интернет <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments.html>, 3. фебруар 2018.

⁵ Mény Yves, “De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges”, JCMS 2002 Volume 41, pp.1-13.

⁶ Миодраг Јовановић, Драгица Вујадиновић, Родољуб Етински (урс), *Democracy and Human Rights in the EU*, University of Belgrade, Faculty of law, 2009, p. 85.

⁷ Роберт Дахл, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, 1999.

колико заправо политика Европске комисије зависи од резултата на изборима за Европски парламент, односно какав је однос Комисије и Парламента у погледу легитимности одлука, донесених на нивоу Уније. Треба рећи да се парламентарна димензија власти овдје посматра више кроз представничку функцију парламента и надзорну улогу над радом институција, а не кроз законодавну улогу. Даље, дефицит демократије није мање очигледан ни ако посматрамо демократију као право гласа по принципу „један човјек један глас“, узимајући у обзир пондерисање или одмјерање гласова, односно различит број гласова држава чланица, по коме Њемачка и Малта немају исти број гласова.

Академска расправа о поимању демократског дефицита

У академским круговима постоје различити ставови по питању постојања демократског дефицита у ЕУ. Различитост се највише огледа у другачијем схватању самог система Европске уније – у односу на то да ли представља међународну организацију, државу, федерацију или конфедерацију, или је пак ријеч о ентитету *sui generis*. У раду ћемо се поретком Европске уније бавити искључиво у циљу разумијевања појма демократског дефицита, не улазећи у дубљу анализу теорија система ЕУ. Франк Декер (*Frank Decker*) употребио је термин демократски дефицит како би објаснио „неуједначеност између материјалног и политичког стања интеграције Европске уније, с једне стране, те демократског квалитета њеног политичког система, с друге стране“⁸. Ширење Уније и долазак нових држава чланица са специфичним економским, социјалним и политичким системима, увијек подразумева и одређени вид консолидације унутрашње политике ЕУ. На почетку смо поменули теорију бицикла, у складу са којом су континуитет у проширењу и динамика препознате као кључне карактеристике. Неуједначеност ширења Уније и консолидације институција доводи до слабљења квалитета онога што подразумевамо балансом извршне и законодавне власти у циљу легитимитета и транспарентности. Ово мишљење разложили су на различите начите и аутори у наставку, углавном у односу на карактеристике политичког система ЕУ. Моравсик (*Andrew Moravcsik*), који ЕУ посматра као међународну организацију насталу дјеловањем држава чланица, демократски дефицит види као политичку летаргију европског грађанина и његову отуђеност од вриједности Европске уније, односно „политичку алијенацију“⁹. Италијански

⁸ Frank Decker, "Governance beyond the nation-state, Reflections on the democratic deficit of the European Union", *Journal of European Public Policy*, 2002, p. 257.

⁹ Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", u: Eilstrup-Sangiovanni, M. (ur.), *Debates on European Integration*, Palgrave Macmillan, New York, 2006. u "Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Democracy", *Journal of Common Market Studies*, 2002, p. 4.

аналитичар Мајоне (*Giandomenico Majone*) сматра да Европској унији недостаје политичке одговорности, у смислу да доносиоци одлука морају јавно износити разлоге за њихово доношење, које ће даље бити доступне судском, јавном и медијском тумачењу. С тим у вези, по његовом мишљењу, Европска комисија је једина институција ЕУ, која узима у обзир интересе Уније, јер чланови Савјета нису довољно присутни у процесу доношења одлука, док Европском парламенту недостаје институционална снага да „донесе свеобухватне законодавне стратегије у циљу примјене принципа гарантованих уговорима“.¹⁰ С друге стране, Сајмон Хикс (*Simon Hix*) сматра да је политички систем Европске уније сличан постојећим, односно да не представља *sui generis* организацију.¹¹ Хикс као извор демократског дефицита Уније види политичку контролу владе у парламентарним системима на националаном нивоу, односно јачање извршне гране власти на нивоу ЕУ.¹² Другим ријечима, Европска комисија и Савјет нису одговорни пред Европским парламентом, што значи да нису обавезни да доносу одлуке у интересу грађана ЕУ, чиме се легитимност одлука доводи у питање. Даље, слабљење улоге Европског парламента, Хикс везује за смањени утицај националних парламената на европску политику. Међутим, оно што је важно поменути јесте да наднационалост и преношење суверенитета држава чланица на Унију ипак је чини особеном творевином и разликује је од других међународних организација, али и од државе. Уз то, извјесни демократски принципи јесу уграђени у институционалну структуру: принцип супсидијарности који смо поменули на почетку и принцип демократске партиципације грађана, у складу са којим грађани не само да имају право да бирају чланове Парламента, већ имају право да покрену грађанску иницијативу на начин да предложи Комисији да се питање од значаја дефинише одговарајућим правним прописом.¹³ Ипак, примјери из праксе показују да је Хиксова теорија постојања демократског дефицита примјењива. Финансијска криза је Европској унији донијела много изазова, а озбиљно је потресла, управо, јер је криза захватила еуро као темељ цјелокупне економије. На примјеру Грчке и спречавања банкрота уз помоћ зајмова ЕУ видјело се да ипак, у кључним моментима, „најтежи“ глас није глас европских грађана или чланова Парламента, већ лидера политички најјачих држава чланица. Наиме,

¹⁰ Mihail Milev, “A democratic deficit in the EU?”, 16, G. Majone, “Europe’s Democratic Deficit”: The Question of Standards, *European Law Journal*, vol. 4, 1998, pp. 5-28.

¹¹ Simon Hix, Bjørn Høyland (eds), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York, 2005.

¹² Simon Hix, “The end of democracy in Europe? How the Eu (currently desined) restrics political competition”, *Research paper*, април 2003.

¹³ Радмила Васић, Миодраг Јовановић, Горан Дајовић, (урс), *Увод у право*, Универзитет у Београду, Правни факултет, IV, 2017, стр. 165.

примјер односа Грчке и Европске уније у периоду од 2011. до 2015. године и превазилажење финансијске кризе, показао је да је водећим европским лидерима важније да се не удаљавају од испуњавања сопствених интереса у корист толеранције и солидарности, без обзира на њихову прокламованост за европске вриједности. Реакција њемачке канцеларке Ангеле Меркел и француског председника Николе Саркозија, током 2011. године, на иницијативу грчког премијера Папандреуа да о даљим мјерама штедње одлуче грађани на референдуму, била је да ипак очување еурозоне остаје важније од спречавања грчког банкрота. Врхунац кризе било је грчко „Не“ оштрим мјерама штедње, на референдуму који је организовао нови грчки премијер Алексис Ципрас, у љето 2015. године. Њемачка се тада оштро успротивила и тражила да Грчка напусти еурозону. Питање грчког изласка из еурозоне разматрало се на нивоу њемачке владе, не Европске уније.¹⁴ Дакле, пракса ипак показује да су државе усредсређеније на националне интересе, те да остваривање тих интереса зависи од снаге једне државе. Овдје видимо да су и Грчка и Њемачка настојале да заштите своје националне интересе. Епилог кризе у Грчкој показује да такмичење политичких лидера јесте могуће, али да компромисе ипак праве мање државе.

3) УЛОГА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И НАЦИОНАЛНИХ ПАРЛАМЕНАТА У ОДРЕЂИВАЊУ ЛЕГИТИМНОСТИ ЕУ

Отварање врата новим чланицама подразумијевало је институционалну консолидацију саме Уније. Уговор из Мاستрихта уноси нову динамику у ЕУ, увођењем принципа супсидијарности (чл. 5 УЕЗ) с циљем да осигура ефикасно доношење одлука на нивоу што ближе грађанима. Даље, јача законодавна улога Европског парламента кроз процес саодлучивања.¹⁵ Уговором из Амстердама настоји се проширити примјена принципа саодлучивања, док Уговор из Нице мијења тежину гласова држава чланица и алокацију гласова држава кандидата и повећава број посланика на 732, што за посљедицу има више политичку него институционалну промјену. У Уговору из Лисабона наведена су три темељна начела: демократска једнакост, представничка демократија и партиципативна демократија, у складу са чланом 10 који гласи: *„Функционисање Уније заснива се на представничкој демократији. На нивоу Уније, грађани су непосредно представљени у Европском парламенту. Државе чланице у Европском савјету представљају шефови држава или влада, а у Савјету њихове владе, које су и саме демократски одговорне својим*

¹⁴ “Greek crisis“, Интернет www.economist.com

¹⁵ „Уговор о Европској унији“, чл. 93–100, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>, 31.01.2018.

националним парламентима или својим грађанима. Сваки грађанин има право да учествује у демократском животу Уније. Одлуке се доносе што отвореније и што ближе грађанину.¹⁶ У складу са чл. 14 ст. 2 УЕУ, Европски парламент „састављен је од представника грађана Уније“, а не од „представника народа држава“ (чл. 189 Уговора о ЕЗ). Законодавна улога Европског парламента ојачана је увођењем „редовног законодавног поступка“ који замјењује бивши поступак саодлучивања (чл. 48 ст. 7 Уговора о ЕУ). Европски парламент сад бира председника Комисије већином својих чланова на приједлог Европског савјета који кандидата мора изабрати квалификованом већином, водећи рачуна о резултату избора за Европски парламент (чл. 48, ст. 7 Уговор о ЕУ). Европски парламент може имати највише 751 члана. Највећи број посланика по држави чланици смањен је на 96, најмањи је повећан на 6 (чл. 14, ст. 2 Уговор о ЕУ).¹⁷ Из новина уведених кроз уговоре видимо потребу да се ојача улога Парламента и унаприједи легитимност одлучивања, али оно што је заправо потребно јесте институционално оснаживање Парламента у смислу да он не буде један од актера који одлучује, већ да буде најважнија карика у одлучивању. Иако у Европском парламенту нема власти и опозиције, потребно је да посланици заиста освијесте транснационалну демократију, те да дјелују искључиво у интересу Уније. У пракси видимо, а највише кроз кампању за изборе за ЕП, да ипак остају заробљени у круговима националних интереса, те да их грађани и гласају спрам њиховог односа према националним питањима. Након ступања на снагу Лисабонског уговора, тзв. „систем комитологије“,¹⁸ имао је за циљ да ојача демократски легитимитет Уније и поједностави процедуре и механизме дјеловања европских институција.¹⁹ Систем комитологије је систем по коме одбори састављени од представника држава чланица, имају састанке изван Савјета министара, контролишу извршна овлашћења Комисије, кроз рад административних, регулаторних, контролних одбора и одбора за управљање.²⁰ Идеја о реструктурирању комитологије имала је за циљ да нагласи потребу раздвајања извршне и законодавне власти.²¹ Национални парламенти, с друге стране, добијају на значају ступањем на снагу

¹⁶ Уговори доступни на: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>, 23. фебруар 2018.

¹⁷ Њемачка је на изборима 2014. године имала 99 посланика.

¹⁸ Џозеф Вајлер, *Устав Европе*, Филип Вишњић, 2002, стр. 314-321.

¹⁹ Corina Stratulat, Elisa Molino, „Implementing Lisbon Treaty, What’s new in ‘comitology’“, European Policy Center, 2011, p. 3.

²⁰ Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty – a Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, p. 101.

²¹ Погледати члан 290 и члан 291 Уговора о функционисању ЕУ. По први пут се законодавно овлашћење Парламента и Савјета одваја од овлашћења за спровођење Комисије.

Уговора о ЕУ. Воља за јачањем националних парламената произашла је из потребе превазилажења политичких изазова са којима се ЕУ суочавала. Ти изазови углавном су се тицали мањег повјерења европског грађанина у институције ЕУ и бриселску администрацију, те све веће отуђености од европских вриједности.²² Протокол о улози националних парламената у Европској унији дефинише националне парламенте у смислу да „активно доприносе добром функционисању Уније“. Њихова улога ојачана је у смислу да им се прослијеђују нацрти законодавних аката и води рачуна о примјени принципа супсидијарности и пропорционалности, као и да учествују у међупарламентарној сарадњи националних парламената и сарадњи с Европским парламентом.²³ С тим у вези, на европском нивоу, 1989. године у Мадриду, инициран је сусрет парламентарца на КОСАК (Конференција председавајућих одборима за европске послове парламената ЕУ) састанцима, на ком су предсједници парламената земаља чланица ЕУ изразили сагласност у погледу јачања улоге националних парламената у односу на послове Заједнице и то окупљањем својих одбора за европске послове.²⁴ КОСАК је формално препознат у Протоколу о улози националних парламената у Европској унији Уговора из Амстердама, који је закључен од стране шефова држава и/или влада у јуну 1997. године. Према члану 10 Протокола (број 1) о улози националних парламената у Европској унији Уговора из Лисабона, КОСАК: „може поднијети било какав прилог вриједан пажње Европском парламенту, Савјету и Комисији. Такође, КОСАК промовише размјену информација и најбоље праксе између националних парламената и Европског парламента, укључујући њихове посебне одборе. Осим тога, може организовати Интерпарламентарну конференцију на одређене теме, посебно о расправи у вези са питањима Заједничке спољне и безбједносне политике, укључујући Заједничку безбједносну и одбрамбену политику. Прилози са Конференције не обавезују националне парламенте и прејудуцирају њихове позиције.“ Пленарна сједница одржава се током сваког Предсједавања Савјету ЕУ, водећи рачуна о различитим парламентарним праксама држава чланица, изборним периодима и државним празницима у државама чланицама.

²² Период доношења Уговора из Нице и догађаји попут: неизгласавања Уговора у Влади Ирске или примјена одлуке Владе Француске да засиједања ЕП углавном буду у Стразбуру, иако је сва администрација у Бриселу, чиме слаби кредибилитет Парламента. Видјети: Дезмон Динан, *Мењање Европе*, Историја Европске уније, Едиција Европска унија, Службени гласник, 2010, стр. 247-276.

²³ Видјети: „Протокол о улози националних парламената у Европској унији“ и „Протокол о примјени принципа супсидијарности и пропорционалности“, Интернет <http://www.lisbon-treaty.org>, 31.01. 2018

²⁴ Оригинални назив је француски: *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires*, Cosac, Интернет <http://www.cosac.eu/>, 7. 02. 2018.

Састанци предсједавајућих за европске послове и/или представника Европског парламента, или припремни састанак, одржава се пред сваку пленарну сједницу, у договору са предсједавајућом Тројком. Три члана парламента сваке државе кандидата позивају се да у својству посматрача присуствују пленарној и ванредним сједницама. Два члана парламента сваке државе кандидата позивају се да у својству посматрача присуствују састанцима предсједавајућих одбора за европске послове.²⁵

4) УЛОГА ГРАЂАНА У КРЕИРАЊУ ЕВРОПСКЕ ПОЛИТИКЕ

Статус грађанина Уније установљен је Уговором о ЕУ. У складу са чл. 20 овог Уговора свако лице које има држављанство државе чланице грађанин је Уније. Статус грађанина Уније додаје се националном држављанству и не замјењује га (чл. 20 ТЕУ). Даље, дефинисано је да грађани Уније, између осталог, имају: право да бирају и да буду бирани на изборима за Европски парламент и на општинским изборима у држави чланици у којој имају пребивалиште, под истим условима као држављани те државе, као и право да подносе петиције Европском парламенту, да се обрате Европском омбудсману и институцијама и савјетодавним органима Уније на било ком језику уговора и да на истом језику добију одговор (чл. 20 ТЕУ). Дакле, Лисабонским уговором утврђено је европско грађанство. Џозеф Вајлер (*Joseph H. H. Weiler*) у „Уставу Европе“ прави разлику између националног и наднационалног културног наслеђа појединца. Према његовом мишљењу, национално је оно што је *ерос*, што проистиче из предмодерног, оно што влада срцем и емоцијама и кроз митове објашњава прошлост и будућност. Наднационално је оно што је *цивилизација* – изразито модерна, пријемчива рационалном, која кроти *ерос*. Према истраживањима Еуробарометра из новембра 2017. године,²⁶ седам од десет Европљана себе сматра грађанином Уније, или укупно 70%, што је највећи проценат од 2010. године. На нивоу држава чланица, становници Луксембурга (90%) највише се осјећају грађанима Европе, а као грађани ЕУ високо се котирају (преко 80%) и Шпанаци, Малтежани, Њемци, Португалаци и Ирци. Бугари, Грци, Чеси и Италијани имају најмање осјећаја за припадност Унији. Ипак, позитиван тренд раста у погледу повјерења грађана у ЕУ је заустављен. Четири од десет Европљана имају позитивну слику о ЕУ, али један од пет Европљана има негативан став према ЕУ. Половина грађана ЕУ и даље мисли да се њихов глас се не рачуна. У процентима 41% грађана има повјерења у ЕУ, 36% у националне владе, 35% у парламенте држава чланица. Дакле, незнатно, али опет веће

²⁵ „Пословник о раду“, Интернет www.cosac.eu, 23. 02. 2018.

²⁶ Истраживање рађено у сарадњи Европског парламента и директората Европске комсије. Интернет: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/>, 10.02. 2018.

повјерење грађани имају у извршне структуре, него парламентарне, иако су они ти који конституишу парламенте у својим државама. Највише повјерења у ЕУ имају грађани Литваније (64%), Бугарске (57%) и Луксембурга (56%), а најмање Грчке (74%), Уједињеног краљевства (59%), Француске, Чешке и Кипра (заједно 56%). За највеће изазове грађани ЕУ виде миграциону кризу и тероризам, а два највећа успјеха Уније су слобода кретања радника, капитала и услуга, и мир међу државама чланицама. Један од показатеља у којој мјери грађани желе да учествују у креирању европских политика свакако је излазност на изборе за Европски парламент. Сваких пет година, европски избори представљају кључни моменат у животу Европског парламента и Европске уније као цјелине. Тога је свјесна и бриселска администрација која је, у сусрет изборима 2019. године, већ донијела неколико стратешких докумената о детаљима изборне кампање у циљу веће излазности. Комуникациона стратегија канцеларије генералног секретара Европског парламента, на више од 600 страна, даје увид у пројекте администрације у погледу умрежавања грађана, транспарентности рада Европског парламента, осмишљавање канала комуникације, гдје грађани могу да изразе своја осјећања и дају мишљења о европском пројекту. Посебно су окренути младима који, према неким истраживањима јавног мјења, не излазе на изборе, иако имају изграђене ставове о питањима који се тичу ЕУ. У времену све већег јачања националног у односу на наднационални осјећај грађана Европе, успјешност баланса два пола припадности – демоса и ероса – одредиће опстанак Европске уније.

5) ИЗВОРИ

COSAC. Интернет: www.cosac.eu.

Dahl, R., *Demokratija i njeni kritičari*, CID, 1999.

Decker, F., "Governance beyond the nation-state, Reflections on the democratic deficit of the European Union", *Journal of European Public Policy*, 2002.

Европска комисија, Интернет: <https://ec.europa.eu>.

Европски парламент, Интернет: www.europarl.europa.eu/.

Habermas, J., „*Demokratija, solidarnost, evropska kriza*“, Интернет: <https://pescanik.net/demokratija-solidarnost-i-evropska-kriza/>.

Hix, S., "The end of democracy in Europe? How the Eu (currently desined) restrics political competition", *Research paper*, april, 2003.

Hix, S., Høyland, B. (eds), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York, 2005.

Majone, G., "Europe's Democratic Deficit": The Question of Standards, *European Law Journal*, vol. 4, br. 1, 1998.

- Milev, M., "A democratic deficit in the EU?", 16, G. Majone, "Europe's Democratic Deficit": The Question of Standards, European Law Journal, vol. 4, 1998.
- Moravcsik, A., "Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Democracy", Journal of Common Market Studies, 2002.
- Moravcsik, A., "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", u: Eilstrup-Sangiovanni, M. (ur.), Debates on European Integration, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- Piris, J. C., *The Lisbon Treaty – a Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010.
- „Протокол о улози националних парламената у Европској унији“ и „Протокол о примјени принципа супсидијарности и пропорционалности“, Интернет: <http://www.lisbon-treaty.org>.
- Strategic execution framework for the Administration of the European Parliament 2017–2019*, Evropski parlament, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/administrative-train/>.
- Stratulat, C., Molino, E., „Implementing Lisbon Treaty, What's new in 'comitology'“, European Policy Center, 2011.
- Taylor, P., *The limits of the European Integration*, New York, Columbia University, 1983.
- Vasić, R., Jovanović, M., Dajović, G., *Uvod u pravo*, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, IV, 2017.
- Yves, M., *De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, JCMS 2002 Volume 41.
- Вајлер, Ц., *Устав Европе*, Филип Вишњић, 2002.
- Динан, Д., *Мењање Европе*, Историја Европске уније, Едиција Европска унија, Службени гласник, 2010.
- Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>:
- Предсједавање Савјету ЕУ, Интернет: www.ec.europa.eu/eurostat/web/ess/eu-presidency.
- Уговор о Европској унији“, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>.

6) ЗАКЉУЧАК

На крају је извјесно да је једна од одлика демократског дефицита различитост у перспективи поимања самог концепта. Анализа демократског дефицита у ЕУ доводи нас до закључка да се он може уоквирити у вишеслојни концепт, који се даље може посматрати кроз најмање двије димензије: институционалну и социјално-културну. Институционална димензија тиче се односа институција Европске уније, која функционише по принципу

представничке демократије и у оквиру које Европски парламент представља једино тијело које се бира непосредно од стране грађана. Главну ријеч у погледу остваривања интереса Уније води Европска комисија, која има право законодавне иницијативе. Иако њено чланство проистиче из Европског парламента, који потврђује и предсједника на предлог Европског савјета, Европска комисија није одговорна пред грађанима Уније, па се легитимност одлука на нивоу ЕУ може довести у питање. То доводи до јаза између грађана и институција ЕУ, што се оцјењује као облик демократског дефицита. С друге стране, Европски савјет, као кровно тијело у погледу креирања главних смјерница Уније, чине шефови држава чланица, док чланови Савјета министара учествују у процесу саодлучивања, што опет представља неуједначеност законодавне и извршне власти на нивоу Уније. Један од могућих сценарија за превазилажење овог облика демократског дефицита било би увођење дводомног Европског парламента, гдје би Горњи дом или Сенат био, заправо, актуелни Европски савјет и чинили би га шефови влада држава чланица, као такав одражавао би интересе држава. Доњи дом чинили би посланици националних парламената, који би дјеловали у складу са интересима европских грађана. Ипак, бикамерализам је већ предлаган као структурна реформа Европске уније. Примјеном овог сценарија за превазилажење демократског дефицита, Унија би јачала по вертикали. Социјално-културна димензија, с друге стране, односи се на враћање повјерења грађана у Унију и развијање осјећаја припадности Унији. Повећање транспарентности рада институција ЕУ, боља комуникација грађана и администрације утицали би на већу излазност на изборима за Европски парламент. Оваквим видом хоризонталног оснаживања ЕУ, повећала би се легитимности Уније. Потврђивање демократског дефицита у ЕУ, никако не значи да је она недемократска творевина. У процесу придруживања и приступања два услова која ЕУ поставља за државе аспиранте су: да је држава европска и да је демократска. Дакле, демократски кредибилитет је извјесно важан за ЕУ. Стога, легитимитет Уније потребно је анализирати, укључујући све њене структурне специфичности, а узимајући у обзир немали број активности и процедуре усмјерене ка развоју демократије. Без обзира на то, однос репрезентативности и ефикасности држава, које се остварује кроз парламентарну и извршну димензију власти, одредиће да ли ће демократски дефицит продубити пољуљане унутрашње прилике на нивоу Уније, или ће сценарији за превазилажење у виду бикамерализма и јачања Парламента, у циљу ефикаснијег институционалног дјеловања, у пракси одржати до сада успјешни политички пројекат. У сваком случају, пројекат Европске уније представља незавршен процес који је изложен дејству суверенистичке и интеграционистичке тенденције. Незаокруженост процеса не дозвољава Унији да се демократизује по узору на државу. Рефлексија поменутих тенденција на демократизацију Уније је амбивалентна у смислу да у

одређеним случајевима омета легитимност и демократичност, а у другим јој доприноси. Видјели смо да онда када државе чланице суверенитет, условно речено, „вуку назад“ фокусирајући се на национална питања и интересе, пружају отпор даљој изградњи Европске уније. С друге стране, примјена принципа супсидијарности и грађанске партиципације јасно потврђује потребу да се ЕУ приближи грађанима и унаприједи ефикасност у функционисању. А ефикасно је оно што је демократично. Контрадикторност ова два процеса утиче на демократизацију Уније, а једном када се заокружи процес ширења биће могуће одредити да ли отпор суверенитета штети Европској унији или не.

DEMOCRATIC DEFICIT IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: The paper focuses on the analysis of the democratic deficit in the European Union (EU). There are different explanations in academic literature for this topic. The concept of a “democratic deficit” is multifaceted, and the subject study is limited to analyzing its meaning within the EU. The study involves first analyzing the characteristics of the functioning of the EU system, then analyzing inter-institutional relations within the Union, as well as observations regarding the communication of European administration and European citizens and their participation in the everyday life of the EU. The intention of the author of this study is to demonstrate possible sources of democratic deficit at Union level through explanations of the correlation between the European Parliament as the only body directly elected by European citizens and the European Commission, which has a significant legislative role and political power, although it is not directly responsible to the European citizens.

Key words: democratic deficit, European Parliament, demos, co-decision process, national parliaments.

УДК: 340.1(4-672EU):347.51

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 66, стр. 22–46

Изворни научни рад

ОДГОВОРНОСТ У ПОЛИТИЦИ И КОМУНИТАРНОМ ПРАВУ

Љиљана М. МУДРИНИЋ¹

Анстракт: У раду се разматра питање одговорности као етичког појма и као једна од кључних особина човјековог дјеловања. Питање одговорности (предговорне или било које друге) надовезује се на питање мјеста и домаћаја начела савјесности и поштења у правном систему Европске уније и код нас, те су у раду анализирани основни принципи на којима се темељи одговорност. Појединачно су обрађени услови (претпоставке) постојања моралности, те посебан значај свијести за моралну праксу и морално поступање. С посебном пажњом анализирају се врсте одговорности и њихов недостатак. Један дио рада посвећен је дефинисању обима различите врсте одговорности, а прије свега политичке одговорности код нас и у Европи. На крају рада се разматра усклађеност рјешења прихваћених у нашем законодавству са правилима европског уговорног права у погледу регулисања овог института.

Кључне ријечи: одговорност, етика, морална одговорност, политичка одговорност.

1) ОДГОВОРНОСТ КАО ТЕМЕЉНИ ЕТИЧКИ ПОЈАМ²

Одговорност је једна од кључних особина човјековог дјеловања. Поставља се питање између слободе избора и одговорности за слободу избора. Доносе се све бројнији међународни и државни закони о људским правима и заштити тих права темељених на човјековој исконској слободи а, с друге стране, слобода има и своју негацију а то су друштвене и државне норме којих се човјек мора држати. Ми смо једноставно стављени пред

¹ Универзитет „Мегатренд“, Београд. Е-mail: mudrinic.ljiljana243@gmail.com

² Нисмо рођени врли. Такви постајемо упражњавањем врлине. По Аристотелу добри људи не настају сами од себе. Дјеца док расту морају бити подучавана од врлих људи.

трајни и континуирани избор у животу, не само пред нечим новим већ и пред већ донесеном одлуком. Стално се преиспитујемо и стално смо суочени са питањем – јесмо ли добро изабрали? Међутим постоје вриједности којима се можемо руководити при одлучивању, а то су вриједности добра. Јер бирањем добра – бирамо добро за све људе и тада говоримо о “општем добру” према којем би требало усмјеравати лично и колективно дјеловање. У том чину избора, за опште добро или не, читује се и одговорност избора сваког појединца. Свако мора сносити одговорност за свој избор, јер има могућност и слободу избора, значи остварује своје право избора, али исто тако мора сносити и одговорност за свој избор. Данас сви говоре само о правима, али нико не говори о обавезама и одговорности. Појам одговорности све више постаје један од темељних етичких појмова, при чему заузима мјесто које је у етици заузимао појам дужности. Појам одговорности најприје се сусреће унутар правног подручја гдје се његово значење своди на правну и моралну урачунљивост. У том контексту он претпоставља знање, вољу и слободу као нужне елементе урачунљивости. Осим што се појам одговорности преселио из правног у етичко подручје, сама је етика доживјела промјене. Етика је посебна филозофска дисциплина из области духовних наука, која за предмет свог истраживања има морал у најчистијем облику. Међутим, она није и једина наука која се бави моралом. Називамо је науком о моралу јер проучава морал као друштвену појаву, не само са теоријског него и са практичног становишта. У теоријском смислу, етика морал описује и објашњава са становишта цјелокупног човјековог личног и друштвеног живота. У практичном смислу, етика утврђује и формулише принципе и правила којима треба да се руководе људи. Са теоријског становишта – етика објашњава шта је добро, а са практичног – шта треба чинити да би то добро било остварено. Етику често називају и филозофијом морала. При томе, она обухвата све оне посебне филозофске дисциплине које се баве проучавањем морала (онтологију, гносеологију и логику морала). Онтологија морала испитује биће морала и његову суштину. Аксиологија морала испитује моралне вриједности, а један њен дио истражује идеалне моралне вриједности. Гносеологија морала и логика истражују сазнајну и логичку страну морала и данас се све више повезују у јединствену дисциплину која се назива мета-етиком.³ У античко вријеме Етика је схваћена као учење о људски сретном животу, при чему је полис мјесто остварења таквог живота. У средњем се вијеку одвајају сретан живот и политика. Политика није више мјесто остварења добра, него ограничење

³ Неђо Даниловић, *Морал војске у грађанском рату*, Извод из монографије посвећене теоријским основама етике и морала, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999, стр. 1-2.

зла. У модерном времену појединац простор самоостварења проналази не више у политичкој заједници, него у остварењу личне слободе. Политика постаје друштвеним уговором. Не бави се садржајем, него условима остварења. Овај принцип ограничења Кант уводи у етику гдје морал не учи како постати сретним, него постати достојним среће. Макс Вебер тематизује етику одговорности разликујући је од етике намјере. Задњих деценија нашег столећа, осим плурализације етике, појам одговорности развија се у правцу универзализације (Х. Јонас), али и у смјеру конкретне одговорности за другог (Е. Левинас). Структура појма одговорности, изречена у формалној реченици: неко је некоме одговоран за нешто, изриче неколико односа на које упућује одговорност: субјект одговорности, објект одговорности, за што је ко одговоран, због чега се нешто жели постићи а друго избјећи, пред ким је неко одговоран, као и када наступа одговорност.

2) ОДГОВОРНОСТ И ДУЖНОСТ

Појам одговорности, премда није непознат етици, и премда је већ Аристотел знао како је за своја дјела одговоран неко ко их је учинио слободно, ипак тек у нашем вијеку улази у центар етичких расправа и све више израћа као један од темељних етичких појмова. У модерно доба добија додатно значење излазећи из дотадашњег степена идентификације дјела и починиоца. Премда још није добио јасну формулацију, значење појма одговорности увелико се проширило у односу на претходно, правно значење. Одговорност заузима мјесто које је раније у етици заузимао појам дужности. Већ и ова чињеница довољно говори о промјенама које су се догодиле на нивоу опште свијести. Појам дужности био је везан уз претпоставке реда и закона, као и уз претпоставку људске слободне воље. Дужност је била схваћена као људски став којим човјек, живећи у духовном и моралном реду, остварује своју слободу. Тако појам одговорности извлачи на видјело људски однос са свијетом који више није мишљен терминима непромјењивости, него терминима историјског. Историја успоставља човјеков однос са свијетом који може бити одговоран прво зато што је сам човјек мишљен као одговорно биће у свијету. Одговоран однос са свијетом, са другим људима, као и са институцијама, законима и обичајима произлази из узајамности односа, а што опет претпоставља слободу.

3) ВРСТЕ ЕТИКЕ

Осим пресељења појма одговорности и сама етика је доживјела промјене. У античко вријеме етика је поистовјећена с политиком. Будући да је човјек зоон политикон, немогуће је човјека замислити изван заједнице.

Заједница се оријентише на природи од које пресликава склад схваћен као равнотежу сила, као праведни омјер који цјелину држи на окупу. Стога је праведност принцип који управља како природом тако и градом, али истовремено и душом. „Исте су ствари најбоље и засебно и заједно, што законодавац мора усадити у душе људима“.⁴ Политичко су и лично остварење у сагласности јер су међусобно повезани. Полис гарантује услове у којима ће људи остварити свој најбољи могући живот. Бољи живот људи учиниће бољим полис. Добар живот је истовремено и политички идеал полиса и етички идеал појединца, и то не случајно, него због директне узрочно-последичне везе. У средњем вијеку етика се одваја од политике. Хришћанство, постављајући „добар живот“ у директну везу с вјечним животом поставља и улазак појединца а не заједнице у вјечни живот. Политика од мјеста остварења добра постаје мјестом ограничења зла. Будући да остварење добра долази у сферу личног живота, етички проблеми више се не подударају с политичким проблемима. Етика тако одлази у унутрашњост душе гдје је мјерило интенција, намјера. Политици остаје управљање подручјем које покрива простор изван личних одлука и ставова. Тако се ствара могућност да исправна намјера остане независна од посљедица дјела те тако морална праведност постане различитом од легалне праведности. Етика се повлачи у унутрашњост, у савјест, а политика постаје институцијом која ограничава зло. У модерном времену слабљењем утицаја хришћанства и све мањим утицајем разлике небеског и земаљског продубљује се разлика појединца и друштва. Одвајањем етике и политике појединац проналази простор самоостварења не у политичкој заједници, него у остварењу личне слободе. Политика служи очувању слободе појединаца који уговарају услове очувања слободе и на тај начин политика постаје друштвеним уговором. То је уједно и врхунац одвајања политике и етике, јавног и приватног живота. Политика се више не бави садржајем живота, него условима остварења. Кант ће овај принцип ограничења увести и у етику. Етика код Канта више нема циљ остварити добро, које је у антици било схваћено као сагласност крепости и срећу, него само остварити услове који могу потпомоћи срећу, али „морал заправо није наука како себе треба да усрећимо, него како треба да постанемо достојним среће“.⁵ Одвајање етике од политике и одвајање крепости од среће унутар саме етике довело је етику до тачке у којој се спасава још само чистоћа намјере сачуване унутар савјести. Тако је могуће заузети неутрални став према оном што се догађа у свијету. Тиме се отворио широки простор у који се смјешта техника и пред којом све више политика и етика показују своју немоћ. Кант је разрадио

⁴ Aristotel, *Politika*, Globus, Zagreb, 1989, str. 1333-1334.

⁵ Immanuel Kant, *Kritika praktičkog uma*, Naprijed, Zagreb, 1974, str. 179.

етику намјере, а Макс Вебер је тематизовао етику одговорности, етику усмјерену на посљедице. Одговорност се овдје појављује као појам којим се покушава етички покрити слободни простор догађања у свијету, догађања изван појединачне савјести. „Мора нам бити јасно да све етички оријентисано дјеловање може стајати под двије међусобно темељно различите, нерјешиво супротстављене максиме: оно може бити оријентисано према етици увјерења или етици одговорности. Тиме није речено да је етика увјерења идентична неодговорности, а етика одговорности непостојању увјерења. О томе наравно нема ни говора. Но попут понора је велика супротност која дијели дјеловање према максими етике увјерења. Или религиозно речено: 'Хришћанин поступа исправно, а успјех препушта Богу' или дјеловање према максими етике одговорности: то да човјек за (предвидиве) посљедице свога дјеловања мора сам одговарати.“⁶ Етика одговорности овдје иде даље од првобитне идентификације починиоца и чина. Мјеродавно за ово проширење је промијењена друштвена ситуација од 18. века наовамо. Наука која омогућује напредак технике и техника која доноси нове производе износи на видјело како најприје више нема једног јасно одговорног починиоца и како се, већ прије него што је уопште настала икаква штета, појављује потреба утврђивања одговорних. Овдје се појављује обиљежје дјеловања у научно-технолошкој цивилизацији: анонимно дјеловање и магловитост узрочно-посљедичних односа. Наше вријеме прати плурализација етика, глобализација свих проблема а тиме и глобализација, универзализација етике. Универзализација етике рефлектује се у мисли Ханса Јонаса, а конкретизација одговорности, чак изабраности за одговорност, најснажније код Емануела Левнаса. Појам одговорности у савремену етичку свијест Ханс Јонас је увео својим главним касним дјелом „Принцип одговорности“. Ово дјело дефинише суочавање етике с нараслом научно-техничком моћи која је управо својим наглим и глобалним порастом показала неодрживост претпоставки свих пријашњих етика. Елементи на које су се прећутно ослањале досадашње етике, по Јонасу су: сталност људске нарави, одредивост добра и домет људског дјеловања а с њим и домет одговорности. Пораст научно-техничке моћи, како над изванљудском природом тако и над самом људском нарави, квалитетно другачије одређује људско дјеловање које захтијева и другачију етику. Досадашње су етике биле обиљежене етичком неутралношћу у опхођењу са изванљудским свијетом, антропоцентричношћу, непромјењивошћу људске бити, малим дометом ефикасног дјеловања, краткоћом предвиђања, постављања циља и урачунљивости као и ограниченом контролом ситуације. Насупрот тим

⁶ Maks Veber, *Vlast i politika, Politika kao poziv*, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 1999, str. 205.

обиљежјима нова би етика одговорности требала, не дирајући у вриједност интимне непосредности односа према ближњем, у своје подручје увести до сада непостојеће подручје: крхкост и рањивост природе. Она се надаље мора суочити с разликом техничке моћи и предвиђајућег знања. Знање постаје дужношћу и истовремено смо присиљени признати властито незнање када су у питању далекосежне посљедице дјеловања. Нова етика одговорности мора признати како постоје сврхе у самом себи и изван људске сфере. Тако је биосфера, на примјер, сврха самој себи. Јонас уводи нови категорички императив који гласи: „Дјелуј тако да учинци твојих дјела не буду разарајући за будућу могућност оваквог живота“, или „Не уништавај услове за бесконачни наставак човјечанства на земљи.“⁷ Овај принцип више није упућен најприје појединцу, него надасве колективном дјеловању, дакле, првенствено политици. Посебан приступ одговорности долази од Е. Левинаса. У његовом мишљењу можемо пронаћи конкретизацију одговорности подједнако као и јединство избора на одговорност, незамјењивост одговорности за другог. На западу је увријежено мислити како одговорност претпоставља слободу, како је она израз слободе. Слобода субјекта је апсолутни предуслов одговорности. Не дирајући у овакво искуство одговорности, Левинас на свјетло извлачи друкчије искуство, искуство одговорности у другом, преко другог. Мјерило научног и техничког знања и моћи јест „добро-чинити-другима“. За Левинаса није питање да ли су наука и техника оправдани, него како, с којом етичком намјером се употребљавају: из самољубља или из одговорности за друге. Још једно обиљежје одговорности: одговорност је обесконачење одговорности. Што више одговорности преузимам то сам више одговоран: обесконачење доброте. У одговорност не спада само други, него и трећи, тј. многи други, они који нису присутни, генерације које тек долазе. Одговорност је, када се мене тиче, посве субјективна и посебна, али што се ње тиче она је универзална у простору и времену. Језгро одговорности, код Левинаса, лежи у одговорности кроз другог и за другог. Тиме се не негира одговорност у првом лицу. Напротив. Она је потребна како би се уопште могла опазити одговорност преко другог и за другог. Још једна тачка је важна. Левинас истиче нужност малих доброта, малих одговорности које су незамјењиве у свијету гдје се одговорност мисли глобалним терминима. На тај начин он спасава појединца из осјећаја немоћи који се појављује свугдје гдје је одговорност нарасла до глобалне непрегледности у којој појединац више не види начина како остварити своју одговорност. Не вриједи побуђивати појединца на одговорност за свијет и истовремено га оставити самог пред тежином планетарних размјера. Домет појма

⁷ Hans Jonas, *Das Prinzip Verantwortung*, Suhrkamp, Frankfurt, 1989, p. 36.

одговорности код Јонаса расте с растом научно-технолошке моћи. Одговорност је тако корелат моћи. Што више моћи то више одговорности. Дужност одговорности мора моћи допријети до тачке до које допире и наша моћ. Једино тако ће одговорност моћи обуздати моћ и скратити ужитак како бисмо оставили простора будућим генерацијама. Овдје је поглед упућен до крајњих обриса хоризонта моћи. Опасност је да се нарасла планетарна одговорност претвори у немоћ и неодговорност за све што је мање од глобалне одговорности.⁸ Одговорност тежи универзализацији, али истовремено мора проналазити пут конкретизацији и свакодневним одлукама и односима.

4) СТРУКТУРА ОДГОВОРНОСТИ

Одговорност је однос. Неко је некеме одговоран за нешто – тако гласи темељна формална структура овог појма. Али, ова формула, премда истиче срж, не открива одмах све могуће односе на које упућује одговорност. Ко је субјект одговорности? У традиционалном разумијевању одговорности као урачунљивости могуће је мислити само на појединачну особу. Али, носилац одговорности не мора бити само појединац, него и колектив или институција. Субјект одговорности, мишљен појединачно или колективно, може носити одговорност, односно бити одговоран за нешто, може преузети одговорност за нешто, може бити позван на одговорност и, коначно, може дјеловати одговорно. Објект одговорности је најприје чин, радња коју неко извршава. Овдје чин ваља схватити довољно широко како би могао обухватити и пропусте и језичке акте. Надаље, одговорност произлази и из онога за што је неко одговоран, за намјераване и ненамјерне посљедице чина, при чему је опет могуће разликовати првобитне, другоразредне и даљње учинке неког чина. Одговорност за нешто ваља мислити не само полазећи од субјекта, стога што се одговорност сужава на узрочно-посљедичне односе, него полазећи и од догађања и животних односа. Одговорност тако укључује и ону за властита дјела, као и одговорност за свијет коју ваља конкретизирати. Овдје ваља водити рачуна о асиметричности одговорности. Одговорност је, осим тога, смислена само уколико знамо због чега се одређеним чином желе произвести неки учинци, а други избјећи. То значи како је потребно позивати се на вриједности које онда вриједе као нормативни оријентир. Одговорност се тако увијек ослања на неке вриједности, без обзира које оне биле. Одговорност је на крају став који је усмјерен на добар живот свих бића, на активно залагање за бољи живот свих (биофилија). Посебни односи одговорности кристализирају се

⁸ Анте Вучковић, *Појам одговорности*, Интернет:

појашњењем пред ким или пред чим је неко одговоран. Осим суда који захтијева одговор, постоје и друге инстанце које такође постављају питање које тражи одговор: Бог, држава преко својих институција, јавно мњење, историја, будућност, колеге, властита савјест. Овдје у подножју лежи отворено питање – која је инстанца посљедња пред којом се сноси одговорност? У принципу смо дужни одговор према свакоме ко је у стању поставити питање „зашто?“, „с којим правом?“ у односу на све што за њега има неку вриједност. Кантову максиму: „Дјелуј тако да човјечанство у својој особи као и у особи сваког другог не употребљаваш никада као средство, него увијек истовремено и као сврху“, ваља проширити тако да се ништа стварно, што по себи самом већ није у функцији средства, не може свести на обично средство за неку личну сврху. Остаје још и питање када наступа одговорност. Оно нас упућује на различите стране одговорности које произлазе из усмјерености на различите временске димензије. Ретроспективни појам одговорности односи се на дјела која стоје иза нас и на његове посљедице. Ово лице одговорности које је окренуто прошлости претпоставља и преузимање одговорности за историју која није сасвим наше дјело, а коју ми сами преузимамо као нашу историју. Ретроспективна одговорност скрива идеју дуга и то не само дуга за оно што смо сами учинили, него и дуга према ономе што је учинило да смо ми оно што јесмо. Прихватити такав дуг значи бити одговоран. Проспективни појам одговорности започиње већ прије самог чина, прати га и траје док трају посљедице. Овако схваћена одговорност не гледа уназад нити тражи скривене намјере код починилаца, као што је случај код судије који одређени чин приписује одређеном починиоцу, него је усмјерена према будућности. Ретроспективна и проспективна страна одговорности се додирују у одговорности у садашњости. Садашњост не би требало схватити као одсјечени тренутак хронолошког времена, него надасве као временску димензију која сабира физички, психички и морални идентитет као претпоставке за одговорност.⁹

5) ПОДЈЕЛА ОДГОВОРНОСТИ

Одговорност можемо подијелити по више подручја човјековог дјеловања на: Моралну одговорност, Религиозну одговорност, Материјалну одговорност и Политичку одговорност. Морална одговорност – морал покрива подручје човјекова живота који одређује какав човјек јест и какав би требао бити. Морал не значи човјекову датост, оно што он јест, већ

⁹ Слободан Зечевић, „Европски идентитет“, *Европско законодавство*, 2015, бр. 51, стр. 9-21.

задатост, какав би требао бити. Човјеку су задате вриједности по којима би се требао понашати, и по којима би требао живјети. Скуп тих вриједности чини морал. Својим дјеловањем човјек одговара сам пред собом хоће ли прихватити те вриједности или не, али исто тако одговара и пред свим другим људима, који те вриједности прихватају. То је морална одговорност према себи самом и према другим људима. О моралној одговорности биће још ријечи касније. Одговорност и обавезе су блиско повезане. Одговорност је социолошка, морална, психолошка, политиколошка, филозофска правна категорија. Сви имамо обавезу и дужност да испунимо своје одговорности, а одговорни смо за испуњење обавеза. Човјек као друштвено, морално, природно и стваралачко биће је основ одговорности, без обзира о ком се друштву радило, заједно са цјелокупним друштвеним односима. Одговорност се „не може избјећи и кад се хоће“. Да би функционисала одговорност мора бити једнака, а да би била једнака мора бити неједнака. Одговорност је одговорност за све, али да се не би остало на нивоу „апстрактне апстракције“ и наивно упало у вјешто начињену замку да онда нико није одговоран, категорију (појаву) ваља операционализовати не само на историјску него и на стратегијску, оперативну, тактичку, инструменталну димензију. „Морал претендује на апсолутност и универзалност. Етика се онда схвата као лично примјењивање одређеног скупа вриједности који је појединац слободно усвојио да би остварио циљ који себи поставља и сматра га исправним. Етика је, у том случају, нешто што је изграђено на основу једног претходно усвојеног морала као доминантног појма. То схватање блиско је разликовању које филозоф Пол Рикер (Paul Ricoeur) успоставља између „онога што се сматра исправним“ (етика) и „онога што се намеће као обавезно“ (морал).¹⁰ Религиозна одговорност – док се код моралне одговорности ради о човјековом односу према његовим вриједностима и његовом односу према људима који су усвојили те вриједности, код религиозне одговорности ради се о његовом односу према Богу и Божјим вриједностима! То је уствари однос који се у теологији назива гријех. Ако човјек одбаци одговорност према Богу и Божјим постулатима, он није одговоран пред Богом јер га је избацио из свог живота, али он даље остаје морално одговоран пред људском заједницом. Материјална одговорност – свјесно и промишљено донесена одлука подлијеже моралној и религиозној одговорности, међутим, конкретно људско дјеловање које може имати и материјалне посљедице подлијеже и материјалној одговорности. Материјална одговорност је, у ствари, начин на који се заједница брани од злоупотребе слободе избора сваког појединца, односно то је начин на који се санира штета коју је појединац својим дјеловањем учинио. Но и ту треба направити разлику између кривице и одговорности. Разликују се

¹⁰ Данијел Корни, *Етика информисања*, Београд: CLIO, 1999, стр. 8.

индивидуална кривица и одговорност од колективне кривице и одговорности. Познате су нам узрјечице. „Нико није крив док му се не докаже кривица“ и „Кривица је увијек појединачна, никад колективна“, гдје се заправо појединац брани пред могућом злоупотребом колективитета. Политичка одговорност – ову одговорност посматрамо као политички одговорну мисао и ријеч, и политички одговорно дјело. Политички одговорну мисао и ријеч посматрамо кроз комуникацију међу људима. Ријеч је један од најбитнијих начина комуникације, односно посредовања међу људима. Једном изговорена ријеч претвара мисао у политичко људско дјеловање. Стога је сваки учесник у политици одговоран за изречену ријеч, је ли она искрена или неискрена! Искрено изговорена ријеч је легитимна и једино морална, док је неискрено изговорена ријеч дубоко неморална, усмјерена према слушаоцу, да код њега изазове криви утисак, да га криво информише и самим тим да га усмјерава на доношење кривих одлука. Политички одговорна ријеч је легитимна и легална уколико је искрена и одговара стварном стању. Међутим, у политичкој борби између политичких странака за искривљене и прећутане информације мора постојати политичка и морална одговорност! Политичка одговорност читује се губитком избора – код нас није прихваћено правило оставке. Оставка као таква представља чин одговорности, но код нас је веома мали број политичара који су поднијели оставку. Одговорност у политици за прошлост код нас је такође непозната категорија. Свједоци смо систематског и дугогодишњег избјегавања одговорности за почињене злочине. Такође смо свједоци неодговорног понашања појединаца и група на подручју културе, медија и спорта. Свједоци смо неефикасног, селективног и корумпираног правосуђа. Шта су посљедице таквог неодговорног понашања? Огромне су посљедице, јер се из вербалног неодговорног понашања рађа насиље. Насилничко понашање је крајње неодговорно понашање са тешким посљедицама. Стога сваки појединац и група треба схватити посљедице свог понашања и коначно преузети одговорност за такво понашање. У нашем друштву очито је одговорност уопште неприхваћен појам, и требаће много да се ради на едукацији да сви схвате и прихвате одговорност као обавезу. И у Европи политичари често гријеше, али њихов приступ послје грешке знатно је другачији. Тако је, на примјер, пољски министар правосуђа дао оставку због низа самоубистава затвореника, а фински министар спољних послова одступио је због еротских СМС-ова које је послао стриптизети. Бивши словеначки министар Хенрик Гјаркеш није се двоумио шта да учини након што је ухваћен пијан за воланом. „Сматрам да је то непримјерено за једног министра који своју дужност обавља 24 сата на дан. За министре вриједе виши стандарди. Зато сам одлучио одступити“.¹¹ Већ годинама

¹¹ Magazin „Provjereno“, 2011, Zagreb.

готово сви наши политичари предводе велике кампање заговарајући улазак у европску породицу. Али, истим тим политичарима прихватање европског начина понашања, потпуно је незамисливо. Кантов категорички императив изражава се принципом универзализације – „дјелуј тако да максима твоје воље у свако доба уједно може да важи као принцип општег законодавства.“¹² Одговорност је једна од најважнијих особина личности. Одговорну особу дефинишемо као ону која је спремна сносити посљедице свог понашања. У данашње вријеме велика већина зна своја права и бори се за њих, али није спремна преузети обавезе. Многима је лакше окривљавати друге а не погледати себе. Лична одговорност је прије свега одговорност према свом животу, одговорност за наше поступке, индивидуалне и егзистенцијалне. По томе се људи и разликују, колико преузимају личну одговорност за своје понашање и колико сnose посљедице тог понашања. С друге стране је друштвена одговорност, а то је одговорност једних за друге, једних према другима у породици, заједници, друштву и свијету. Ако код човјека постоји лична одговорност аутоматски преузима и друштвену одговорност. Одговорност није терет, то није дужност, то није нешто што човјек ради против себе, то је животно опредјељење, врлина и начин живота.¹³ Људи не схватају важност одговорности према самом себи и другима, односно друштву и околини у којој живе. Политичко одговорно дјело најбоље се обликује у изреци: „Није човјек због државе, него је држава због човјека“. Држава није сама себи сврха, него је у функцији општег добра, да се води рачуна о сваком њеном држављану као човјеку и као грађанину и да се поштује достојанство сваког човјека! У томе је најморалније и најодговорније да се политичко дјеловање и доношење политичких одлука проводи кроз три облика демократске власти, тзв. тродјелну подјелу власти – законодавну, извршну и судску, строго одијељену једну од друге. Само на тај начин могућа је и загарантована слобода човјека и грађанина, како у његовом личном животу, тако и у његовом политичком дјеловању. Свако непоштовање те подјеле власти и њено изигравање или узурпирање, нужно доводи до корупције и политичког неморала. Сви политичари у једној држави, представљају тај народ и заступају њихове интересе, односно интересе цијелокупног друштва, државе. Ти политичари нису одговорни за једно предузеће, нису одговорни за једну породицу, нису одговорни за један град, они су одговорни за једно цијело друштво. Колико је то тежак посао и колико знања, етике, морала, снаге, воље и карактера захтијева да би се обављао на прави начин. Од предсједника у држави, посланика и лидера политичких странака зависи какав живот чека будуће генерације, да ли ће

¹² Immanuel Kant, *Kritika praktičkog uma*, Naprijed, Zagreb, 1974, str. 64.

¹³ Интернет: <http://hrvatskonebo.com/hrvatskonebo/blog-post/odgovornost-u-hrvatskoj-politici-nepoznati-pojam/> 31.5.2018.

се „одлив мозгова“ наставити из дана у дан или ће људи добити прилику да у својој држави заснивају породице и живе нормалним животом. „Политичка одговорност значи да је сваки службеник лично одговоран и без своје кривице према тијелу или грађанима који су га изабрали или именовали. Схватање да је политичка одговорност само одговорност према бирачима на почетку и истеку мандата, није посљедица незнања, већ раширене праксе да се политичке дужности третирају као подручје нерегулисане личне слободе и неодговорности.“¹⁴ Због девијација насталих од стране политичких структура у друштву, не постоји политичка одговорност, а ни политички морал. Сјетимо се испита савјести прије исповједи: мишљу, рјечју, дјелом и пропустом. Појам дефинише одговорност као савјесно обављање дужности. Одговорност према себи и властитој савјести и одговорност према другом човјеку или институцији! Може се рећи да је одговорност у моралном смислу и човјекова обавеза и дужност, да својим понашањем сагледа конкретне посљедице својих поступака према себи, свом животу, али и према животима других и свијета у домету свог утицаја на збивања око себе. Одговорност је и врлина. А врлина је морална изврсност особе. То је способност дјеловања у складу са највишим људским и божанским нормама. Одговорност је и моћ, јер онај ко има моћ има и одговорност за ту моћ. Морална одговорност је најважнија и свеобухватнија. Морал нема законске санкције, али неморални појединац иако не носи терет формалне казне, носи терет осуде околине. Наиме, изигравање или неиспуњавање политичких обећања увијек су и повреда моралних норми.

6) ЕВРОПСКО ПРАВО И ОДГОВОРНОСТ

Европска унија је регионална организација европских држава у којој чланице остварују заједничке циљеве, као што су ујединачен државни и друштвени развој, слободан проток људи и капитала, висок ниво запослености, заштита права грађана и др.¹⁵ Право Европске уније – комунитарни правни систем (*Acquis Communautaire*) је скуп правних норми којима се регулишу међусобни односи у које ступају субјекти комунитарног права (држављани и правна лица која имају сједиште у некој од држава чланица, саме чланице и њихови органи и органи и институције Европских заједница). Циљеви формирања ЕУ условили су неопходност хармонизације приватног и грађанског права националних држава и стварања комунитарног права, процес који се одвија перманентно, како у оквиру ЕУ

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Слободан Зечевић, „Недоречености у институционалном систему Европске уније“, *Европско законодавство*, 2017, бр. 59, стр. 9-22.

тако и у државама које теже учлањивању и приближавању овој организацији. Хармонизација права представља поступак усклађивања националних правних система постављањем заједничких принципа и правила. Хармонизација, односно приближавање, не тежи идентичности већ конвергентности различитих правних система. Држава која жели да постане члан ЕУ, као што је Босна и Херцеговина или Република Србија, обавезна је да прилагоди свој правни систем комунитарном. Ово се, према искуству придружених чланица, показало као врло сложен задатак јер је ријеч о праву које показује, донекле, прецедентну (изворну) природу и ствара се превасходно доношењем Уредби и Директива, при чему значајан утицај има тумачење одредби Уговора садржано у пракси Европског суда. Европско приватно право чине правне норме које физичким и правним лицима обезбјеђују слободу дјеловања, аутономију у односу на колективитете којима припадају и на друштво као цјелину, као и на јавну власт. Оно је наднационално право које настаје усклађивањем и прожимањем националних правних поредака држава чланица ЕУ. Чине га све норме које су обавезне за државе чланице, а односе се на њихове грађане. У ужем смислу, ту спадају норме трговинског европског права усмјерене на стварање јединственог европског тржишта, европско грађанско право, право интелектуалне својине и др. У ширем смислу, у европско приватно право спадају и норме радног права, али и норме којима се штите лична права, као право на живот, здравље, тјелесни интегритет, право на приватност и друга. Велику улогу у развоју Европског приватног права и хармонизацији националних права има Европски суд за људска права у Стразбуру и Суд правде Европских заједница у Луксембургу. Иако Суд не може непосредно примијенити неку одредбу закона или укинути националну судску одлуку, у пракси су његове одлуке обавезне, јер је држава која прекрши Конвенцију или ратификовани Протокол, дужна обезбиједити предузимање корективних мјера. То указује на почетке прожимања и приближавања два велика правна система – европско-континенталног и англо-америчког (англосаксонског). То је омогућено заједничким принципима по којима ови правни системи штите исте друштвене вриједности (приватна својина, људска права, проток људи и капитала итд.).

7) ОЛЕ ЛАНДОВА И ДРУГА НАЧЕЛА ЕВРОПСКОГ УГОВОРНОГ ПРАВА

Комисија за европско уговорно право израдила је „Начела европског уговорног права“, позната и као „Оле Ландова начела“,¹⁶ која многи

¹⁶ Начела европског уговорног права израдила је посебна комисија формирана 1970. од стране Комисије за европско уговорно право (CECL) на чијем челу је био дански

правници сматрају уводом у европско уговорно право, а у будућности и у Европски грађански законик.¹⁷ „Оле Ландова комисија“ пошла је од чињенице да је ради стварања јединственог европског тржишта и омогућавања успјешног међународног пословања неопходно усагласити приватна права чланица ЕУ. Зато се најприје кренуло од начела као најопштијих правила на којима се темеље и остала рјешења. На начелима је било и најједноставније приближити два велика правна система. С обзиром на постојеће разлике у националним законодавствима, ова начела нису обавезна и имају карактер препоруке пословним људима. Ипак, начела имају велики ауторитет у свим европским државама јер су успјела да отклоне бројне разлике које, у материји уговорног права, постоје између држава чланица и понуде рјешења прихватљива и за систем континенталног права – и за англосаксонско (прецедентно) право. Начела представљају принципе чије прихватање зависи од аутономије воље пословних људи који могу да изаберу њихову примјену. Уколико изаберу примјену ових правила на уговорне стране се не односе правила домаћег права. У погледу примјене Оле Ландових принципа, предвиђено је да ће се ова правила примјењивати као општа правила уговорног права у Европским заједницама, и то:

- када се стране споразумију да их учине саставним дијелом уговора, односно када се о њиховој примјени изричито договоре, или
- уколико нису изабрале неки правни систем, односно правила која се примјењују на њихов уговор.

Поставља се питање – да ли уговорне стране могу да дерогирају императивне норме националног права које се односе на уговорне обавезе? Чланом 1.103 предвиђено је да је то могуће само уколико такву могућност допушта мјеродавно национално право. У сваком случају, на снази остају принудна правила домаћег, наднационалног и правила међународног приватног права. Њихова хијерархија, тј. првенство у примјени, утврђено је обавезом државе да усагласи национално право са ратификованим међународним уговором, или конвенцијом, или га непосредно примијени. Од начела Оле Ландове комисије издвајамо неколико основних:

проф. Оле Ландо, по коме је добила назив. Ова комисија је 1998. објавила први и други дио начела, а 2002. трећи дио начела.

¹⁷ Ова начела треба посматрати заједно са Начелима међународних трговинских уговора (UNIDROIT) из 1994, као и Конвенцијом Уједињених нација о уговорима о међународној продаји робе из 1980. Покушај уједначавања и хармонизације уговорног права остварује се и на подручју електронске трговине, тако што је 1999. донијета Смјерница о електронском потпису.

а) Начело савјесности и поштења у поступању уговорних страна. Стране не могу да искључе или ограниче овај принцип (чл. 1.201). Начело савјесности и поштења има карактер апстрактног правног правила (правни стандард) који се одлуком суда, на основу уобичајених правила понашања, испуњава судом вриједности. У нашем праву, ово начело је предвиђено у чл. 12 ЗОО. Штавише, ЗОО је и у другим правним правилима предвидио примјену начела савјесности и поштења – код допуштености одрицања од промијењених околности (чл. 136 ЗОО), код спрјечавања наступања уговореног услова (чл. 74 ЗОО), код одлучивања о последицама ништавости (чл. 104 ЗОО) итд. Наши судови би приликом примјене овог начела требало да воде рачуна и о пракси Европског суда.¹⁸ Начело савјесности и поштења ријетко се помиње у смјерницама формулисано на овај начин. У већини случајева обавеза савјесног и поштењог поступања изражава се употребом других израза, али то не умањује њен значај. У Принципима европског уговорног права, *Acqui*-принципима и Нацрту заједничког појмовног оквира савјесност и поштење прокламовани су већ у општим одредбама. С обзиром да су ови пројекти својеврсна припрема европске грађанске кодификације, оправдано је очекивање да и у кодификацији ово начело задржи такав статус. Једна од ријетких смјерница која се изричито позива на савјесност и поштење је Смјерница о недозвољеним клаузулама у потрошачким уговорима. Њоме се предвиђа да се клаузуле о којима саговорачи нису посебно преговарали, и које су, противно начелу савјесности и поштења, неповољне за једну уговорну страну, сматрају недозвољеним уколико изазивају значајну и неправедну несразмјеру уговорних права и обавеза обе стране. Начело се овде потврђује у фази тумачења уговора, гдје се уговорне одредбе унапријед састављене од једне стране тумаче на њену штету а у корист друге стране. Осим код тумачења уговора, савјесност и поштење у европском уговорном праву имају посебан значај у фази преговора. Одлука да се уговор закључи, па макар и прелиминарна, доноси се већ у овој фази, па је дужност (истинитог и правовременог) информисања овде посебно наглашена, и изводи се из начела савјесности и поштења. Пандан начелу савјесности и поштења је принцип оправданог очекивања, такође стављен у функцију заштите међусобног повјерења саговорача. По неким ауторима, ово је водеће начело европског уговорног права, мада се у смјерницама не користи израз „оправдано“, већ „разумно“ очекивање. На примјер, саобразност робе процјењује се, између осталог, и на основу тога да ли има оних својстава која је купац разумно могао да очекује, имајући у виду изјаве произвођача или продавца, саопштене путем рекламе, декларације или

¹⁸ Мирослав Лазић, *Облигационо право*, Интернет: http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Nova%20pitanja%20iz%20obligacija%20-%20dodatak.pdf, 3.6.2018.

других ознака о својствима производа (Смјерница о продаји потрошачке робе и гаранцијама). О оправданом очекивању више се води рачуна код оцјене обавезујуће снаге предуговорних информација. У одређеним случајевима, изјаве произвођача (увозника) о својствима производа, саопштене јавности (нпр. у реклами), обавезују га у сваком појединачно закљученом уговору, осим ако их друга страна, закључујући уговор, није узела или није смјела узети у обзир. Те изјаве не постају дио уговора, већ један од критеријума у одабиру оних предуговорних околности о којима су саговорачи водили рачуна и које су одредиле њихово даље понашање. Европски законодавац води рачуна о очекивању, побуђеном понашањем друге стране, и штити га када је оправдано, тј. када треба заштити савјесну страну. Принцип савјесности и поштења је, дакле, довољно еластичан да у своје заштитно подручје привуче и оправдана или разумна очекивања уговорних страна.¹⁹

б) Слобода уговарања је предвиђена чл. 1.102 Начела, као право уговорних страна да могу слободно да закључе уговор и да утврде његов садржај у складу са начелом савјесности и поштења и принудним правилима. У нашем праву је слобода уговарања предвиђена као право на слободно уређење облигационих односа, у границама постављеним принудним прописима, јавним поретком и добрим обичајима (чл. 28 300). Слобода уговарања је конкретизација правнофилозофског начела аутономије воље у уговорном праву и обухвата право да субјект одлучи о томе да ли ће закључити уговор, када, са киме, да одреди садржину у границама императивних норми итд. Она је ограничена у јавном интересу (нпр. обавезом закључења одређених уговора итд.).

в) Извршење обавеза на начин како је уговорено. Овим начелом је потврђено важење општег принципа *pacta sunt servanda*, тј. да је уговор закон за уговорне стране. Произилази из реализоване слободе уговарања. У нашем праву је чл. 17 300 предвиђена обавеза извршења уговора, а одредбама о прихватању понуде (чл. 39 300) регулисано је од ког момента се уговор сматра закљученим, што је и вријеме од када обавезује уговорне стране. Начела су истакла обавезу извршења уговора у натури укључујући и „поправку испуњења са недостатком“, али је због непостојања ове обавезе у *Common law* систему предвиђено да „суд није дужан да донесе пресуду о извршењу у натури, осим ако би то учинио према правилима свог сопственог права за сличне уговоре о продаји на која се ова конвенција односи“.²⁰ У чл.

¹⁹ Ивана Симоновић, *Основи грађанског права Европске уније, Европско уговорно право*, Интернет: http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/osnovi_gradjanskog_prava-eu_predavanje.pdf, 13.7. 2018.

²⁰ Мирослав Лазић, *op.cit.*

9.102 наведени су случајеви када се не може прихватити извршење обавезе у натури, и то: уколико би испуњење било незаконито или немогуће; уколико би испуњење дужнику представљало неразумни напор или издатак; уколико се испуњење састоји од пружања услуга или рада личне природе или зависи од личног односа; или уколико оштећена страна може разумно да очекује испуњење из другог извора. У нашем праву, код узајамних уговора, обе стране су, по правилу, дужне да истовремено испуне своје обавезе. У случају немогућности испуњења уговора, гашење обавеза зависи од одговорности једне или друге стране (чл. 137 и 138 300). Само ако ни једна ни друга уговорна страна није одговорна за немогућност испуњења, обавеза се гаси. Ако је дужник одговоран за немогућност испуњења, обавеза се преиначује у новчану вредност, која се назива „штета због неиспуњења“ или „позитивни уговорни интерес“. Ако је за немогућност испуњења одговоран повјерилац, обавеза дужника се гаси, али он задржава своје потраживање према повјериоцу. Начела европског уговорног права представљају најсложенији и међународно најзапаженији пројекат усмјерен ка хармонизацији европског уговорног права. Сматрају се као могућа основа за ново европско приватно право. Дуг период у коме су начела стварана довео је до концепцијских промјена и недостатка координације између појединих дијелова, као и занемаривању неких значајних института уговорног права.

8) МОРАЛ КАО ДРУШТВЕНА ПОЈАВА

Социолошко одређење морала данас је најраспрострањеније. По овом одређењу, морал се најчешће схвата као *друштвена појава и друштвени процес* – „Морал је скуп друштвених норми које субјект, као сопствену безусловну, самоциљну обавезу, засновану на добром као самосталној врховној вриједности, у моралној ситуацији осјећа тренутно, цијелим бићем, а не само увиђа разумом, која често врши притисак на његове природне склоности и остварује његово човјештво, а за чији прекршај он осјећа грижу савјести, док друштво на њега примјењује спољашње санкције уз истовремени захтјев да он осјећа грижу савјести.“²¹ Постоје четири схватања морала као *друштвене појаве*: У првом – морал се сматра друштвеном појавом зато што постоји у људском друштву, као и остале појаве материјалног и нематеријалног свијета. То није тешко научно установити, јер он постоји у односу између људи и регулише такав однос. У другом – морал се схвата као друштвена појава која је производ људског друштва. У трећем – морал се сматра друштвеном појавом која служи

²¹ Радомир Лукић, *Социологија морала*, САНУ, Београд, 1974, стр. 120.

друштву, јер у њему има одређену улогу и врши друштвену функцију. То значи да морал утиче на друштво и изазива одређене промјене у њему. Другачије речено, човјек производећи у друштву производи и морал, а служећи се моралом производи и врши остале промјене у друштву.²² У четвртном – истиче се да морал служи одржавању друштва и да без њега друштво не би могло опстати. Да би се схватило у чему је морал друштвена појава, мора се поћи од тога да је морал у првом реду *духовна појава*, јер представља скуп норми и одређени систематизовани скуп значења (идеја и мисли) које регулишу моралну страну човјековог живота. Самим тим он је и друштвена појава, јер представља непрекинути низ повезаних радњи које трају одређено вријеме и изазивају одређене последице. Стога се морал у социолошким одређењима дефинише и као *друштвени процес*. Најопштије социолошко одређење појма морала дао је академик Радомир Лукић, наглашавајући: „Морал је друштвена духовна творевина, тј. скуп, сплет друштвеног процеса општења међу члановима друштва помоћу одређених материјалних знакова, који својом релативном трајношћу и услед одређеног друштвеног притиска, омогућује да ови процеси имају увијек релативно исту садржину, тј. да се њима саопштавају иста значења. Од других друштвених творевина морал се разликује тиме што му је садржина која се саопштава морална норма, односно морал као духовна појава.“²³ Двије су кључне ријечи у овој дефиницији морала. Прва је – саопштавање, и друга – норма, али морал у друштву, једноставно, функционише као регулатор и израз одређених друштвених процеса.

9) СВИЈЕСТ И ЗНАЊЕ КАО ОСНОВНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ И КОМПОНЕНТЕ МОРАЛНОСТИ

Свијест, односно способност за свјесно поступање је основни предуслов и прва компонента моралности. Свијест је својствена само човјеку, који од кад се издвојио као посебан и највиши облик органског бића, не задовољава своје потребе простим и непосредним узимањем одговарајућих објеката из природе, већ ствара планове и замисли како да природне објекте прилагоди својим потребама и произведе нове. Способност човјека да може планирати, пројектовати и радити издваја га и уздиже изнад осталих живих бића, и то не само у погледу моћи, него и у погледу вриједности. Дакле, способност за свјесно поступање је општа претпоставка људске праксе. За моралну праксу и морално поступање посебан значај има свијест као способност уочавања могућих корисних или

²² Марија Осовска, *Социологија моралности*, 1963, стр. 181. и даље.

²³ Ibid.

штетних последица индивидуалних поступака и ставова за цјелину живота појединаца и друштва. С обзиром да човјек не живи сам, изолован од осталог свијета, него у заједници са другим људима, он је свакодневно у прилици да доводи појединачне поступке у однос према цјелини. При успостављању тог односа човјек улази у подручје моралног суђења, односно цијењења шта је добро а шта рђаво чинити. Пошто се ради о способности која је својствена само људима, она се може његовати и развијати у друштву путем знања.

10) МОРАЛНО ОСЈЕЋАЊЕ

Поред свијести и знања као важних елемената моралности, човјек је на висини моралног држања кад има *осјећања*. Ово специфично морално осјећање постоји код човјека тек кад личност усваја моралне норме не зато што мора, већ што увиђа да треба да учини добро. Ако човјек не чини добро, он изневјерава не само другог човјека коме би то добро поступање донијело неку корист, већ изневјерава и себе као личност. На постојање природне основе савјести указује осјећање задовољства и незадовољства код човјека. Таква осјећања значе да се личност свјесно идентификује са другима и да према томе просуђује своје поступке. *Осјећање моралне дужности* је једно специфично осјећање у коме човјек осјећа обавезу да поступа праведно. То је осјећање дуга и обавезе не само према спољашњем ауторитету који такво поступање тражи, већ и осјећање обавезе према себи самом. Научници су установили да је човјеку урођен нагон за самоодржањем, који је повезан са нагоном за одржањем врсте. Савремени психолози тврде да, поред ова два нагона, код човека постоји и нагон за друштвеношћу, који се у стручној литератури означава као *gregorni instikt*. Оба ова нагона, у психолошком смислу, повезана су са феноменом саосећања. Виши ниво рационализованих емоција од саосећања потребних за формирање моралне личности чине *љубав и осјећање дужности*. Извршавање моралних норми, које регулишу како односе међу људима тако и многобројне односе у друштву, мора се ослањати и на нека друга осјећања осим љубави. Такво осјећање је *осјећање дужности*. *Осјећање моралне дужности* обавезује човјека да се понаша по неким моралним принципима. Но, ипак, осјећање дужности није осјећање принуђености и морања, већ осјећање требања. Морално одговорна личност осјећа да је морална дужност обавезује да моралне принципе уважава увијек, без обзира на личну корист или удобност. Осјећање дужности за морално уздигнуту личност значи и осјећање властитог достојанства и самопоштовања. Јединка се не препушта својим поривима и нагонима, чиме се издиже на ниво слободне и аутономне личности. Поред свијести и осјећања, трећи важан субјективно-психолошки предуслов моралности је *воља*. Воља као

морална особина садржана је у самосталности, одлучности и спремности за примање одговорности за остваривање или неостваривање људских вриједности, прије свега добра. Етика поставља питања за оправдање дјеловања у оквиру неке теорије начела, у њој промишљамо свој властити морални чин да бисмо видјели шта је с нашом моралношћу уопште и како се она уклапа у наше животне ставове, шта је норма уопште, шта је начело, шта је добро дјеловање. Етика и морал успјешно се намећу људским друштвима управо том својом заједничком способношћу да изразе смисао и вриједности одређеног нормативног поретка друштвеног живота. Неки аутори појам „морала“ радије резервишу за чврсту тачку коју чине норме и осјећај обавезе, док етика за њих прије претходи моралу или чини његов наставак. И заиста, у актуелној употреби морал се често односи на унапријед успостављени нормативни поредак, док се етика више тиче питања и несигурности субјекта који се налази пред практичним избором. На пример, говори се о „етичком циљу“ да би се описало стање свијести субјекта који покушава направити најбољи морални избор. Нема друштва без моралне одговорности. Одговорност је друштвени институт са веома дугом историјом која учи да је „неодговорности било много више него одговорности“ и да је то један од кључних друштвених односа пред којим је дуга будућност. Готово да нема области друштвеног живота у којој не функционише одређени вид одговорности.

11) МОРАЛНА ОДГОВОРНОСТ

Одговорност и обавезе су блиско повезане. Одговорност је социолошка, морална, психолошка, политиколошка, филозофска, правна категорија. Сви имамо обавезу и дужност да испунимо своје одговорности, а одговорни смо за испуњење обавеза. Човјек као друштвено, морално, природно и стваралачко биће је основ одговорности, без обзира о ком се друштву радило, заједно са цјелокупним друштвеним односима. Одговорност се „не може избјећи и кад се хоће“. Да би функционисала одговорност мора бити једнака, а да би била једнака мора бити неједнака. Одговорност је одговорност за све, али да се не би остало на нивоу „апстрактне апстракције“ и наивно упало у вјешто начињену замку да онда нико није одговоран, категорију (појаву) ваља операционализовати не само на историјску него и на стратегијску, оперативну, тактичку, инструменталну димензију. Одговорност је усмјерена на рационализацију понашања, избјегавање негативног, што у извјесном смислу представља ограничавање, али само као компонента за стварање већих претпоставки за слободу. То је реалан, динамички, историјски сложен друштвени дијалектички процес подруштвљења (одговорно друштво), заштите друштвених и личних интереса са ослоном на политички монопол насиља, друштвену свијест

(морал нарочито) и психу човјека (рацио, свјесно, подсвјесно, предсвјесно, несвјесно). Морал можемо одредити као скуп неписаних и писаних правила која управљају људским дјеловањем. Са аспекта човјековог индивидуалног понашања одговорност се своди на однос и научну верификацију детерминизма, индетерминизма и слободне воље. Два су етичка вида или слоја одговорности: екстерна моралност – као скуп правила морал је друштвена институција, која је по свом обиљежју нешто између закона и конвенција, окренутост ка појединцу (стање његове моралне свијести) и окренутост према другим друштвеним групама у којима живи и ради (објективизовано стање моралне свијести). Морал тежи уопште бити важећи па су због тога многе моралне норме постале и законске. Али морал не прописује санкције тјелесне присиле или одузимања слободе. Конвенције исто тако нису закони, што значи да немају обвезујуће значење и не прописују санкције. Одговорност са санкцијом коју имплицира саставни је дио сваког пословног задатка. Санкција може бити материјална или духовно-морална. Свака одговорност и санкција имају и моралне ефекте у намјери да се изврши компензација за прекршај одговорности. Могуће ју је дескриптивно чињенично истраживати да би се открила њена нормативност; Интерна моралност – правила, норме, обавезе, мотиви, врлине, морална својства која су интерна (унутрашња) из екстерне моралности или морала као друштвене институције. Ријеч је о моралном субјекту, од појединачног става о неком моралном питању до савјести. Са аспекта личности може бити одговорност према себи, одговорност према „горе“ и одговорност према „доле“, одговорност која је наметнута и која је добровољно прихваћена. Због не малог интереса за одговорност и дјелање са оне стране одговорности, одговорност се често у друштвеној и пословној пракси исказује као „сама по себи и за себе“. Негација условљава афирмацију, тј. појавом неодговорности актуелизује се проблем одговорности. Етика и морал успјешно се намећу људским друштвима управо том својом заједничком способношћу да изразе смисао и вриједности одређеног нормативног поретка друштвеног живота.

12) ЕТИКА И МОРАЛ СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ

Морал обухвата конкретност и апстракцију, ирационално, осећајно, емотивно, нагонско, интуитивно, али прије свега рационално, интелектуално, сазнајно, планирано у конкретним поступцима, идеално, захтијевајуће „треба да“. Неки аутори појам „морала“ радије резервишу за чврсту тачку коју чине норме и осећај обавезе, док етика за њих прије претходи моралу или чини његов наставак. И заиста, у актуелној се употреби морал често односи на унапријед успостављени нормативни поредак, док се етика више тиче питања и несигурности субјекта који се

налази пред практичним избором. На примјер, говори се о „етичком циљу“ да би се описало стање свијести субјекта који покушава направити најбољи морални избор. Евидентна су многа неслагања око појмовног одређења морала, јер му се приступа са различитих научно-теоријских становишта (нпр. етика проучава морал као облик друштвене свијести, а социологија као друштвену појаву).

13) ПОЛИТИЧКИ МОРАЛ

Политички морал састоји се од моралних вриједности и норми, које су примијењиве на политички живот заједнице. У примјере политичког морала спадају норме попут норми о једнакости људи, слободи савјести, једнакости пред законом, праву на самоодбрану. Мада, политички морал има „корјене“ у личном моралу, он се од њега разликује и природом својих норми и сфером унутар које се те норме примјењују. Док хумани морал, управља поступцима појединаца, политички морал се примјењује на јавне одлуке политичких и владиних званичника. Погрешно је претпоставити да су хумани морал и политичка етика симетрични. Иако политичари и грађани, као људска бића дијеле сличне моралне обавезе њихове различите улоге у политичком животу друштва намећу им различите моралне обавезе. Тако, „Забране које налазимо у међуличном моралу не могу се механички пренијети у кодекс понашања јавних званичника“.²⁴ Политички морал може допуштати неке поступке, које лични морал забрањује. На примјер, војник може да убија у рату, или државни органи могу да извршавају смртне казне, али ти поступци нису исто што и убиство. Даље, држава може да опорезује своје грађане, али појединац не смије да краде, или да изнуди нешто од друге особе. Политички морал, тако обезбјеђује норме за ефикасну употребу моћи. На тај начин, политичка етика помаже у оправдавању ауторитета власти. Дакле, политику одређује моћ у својим најразличитијим, па и бруталним облицима, а у етици, односно моралу, чак и политичком, доминирају друге вриједности. Тако „Морални принципи имају своје мјесто у срцу појединаца и у обликовању његовог понашања, било као грађанина, било као државног функционера... Али кад понашање појединца бива пропуштено кроз машинерију политичке организације и кад се стопи са понашањем милиона других појединаца да би нашло свој израз у акцијама владе, тада оно доживљава темељни преображај и за њега више нису релевантни исти морални појмови. Влада је извршилац, а не послодавац; и она као и било који други извршилац не може ништа више

²⁴ Lea Brilmayer, *American Hegemony: Political Morality in a One-Superpower World*, Yale University Press, New Haven, 1994, p. 25.

но покушати да буде савјест свог послодавца. Посебно, она се не може подвргнути оним највишим законима одрицања и саможртвовања који представљају врхунац моралног развоја појединаца“.²⁵

14) ЕТИКА И ПОЛИТИКА

Политика се често сматрала мјестом дволичности, лажи, преваре и других порока, који се противе отвореном дјеловању моралне особе. Политика се сматрала, заиста потпуно супротном од етике, те сходно томе неморалном дјелатношћу. Политички реализам и морални интегрализам, слажу се у једној ствари: у увјерењу да су етика и политика непомирљиве. Међутим, основе су супротне: док се морални интегрализам одлучује за етику, политички реализам радије жртвује морална начела у корист политичких интереса. Историја политичког дјеловања и науке пуна је реалиста и реализма. Најгласнији теоретичар политичког реализма је Макијавели. Препознати самосталност политичког понашања не значи негирати његову повезаност с подручјем етике. Ако би политичка опредјељења била морално неутрална у строго политичком оквиру, она то више нису у ширим оквирима свеукупног остварења човјека. Укључивање политике у подручје људске дјелатности сматрало се узроком настанка моралне димензије на подручју политике. Као људско дјеловање, политика усваја цијелу димензију вриједности особе. Она би требало да припада не само сфери средстава, већ и сфери сврхе. Одговорност у политичком дјеловању јесте израз моралности, тако схваћене, појединца као субјекта. У уском односу са претходно реченим, постоје још нека размишљања, која су усмјерена према аксиологији. Политика је уврштена у вриједносни систем који управља животом људи. Било је покушаја, да се однос политике и етике оправда помоћу циља који оправдава политичка заједница. Ако се политичка моћ оправдава постизањем неког добра, онда је баш постизање тога добра оно што нужно повезује етику и политику. Томисти су у свом размишљању ишли тим путем, и сматрали су да је то добро, према којем мора тежити свака истинска политика, опште добро. Арангурен је оцијенио моралну димензију политике као „конститутивну проблематичност, која се драматично проживљава“.²⁶ Тај драматични приступ значи потврду мучне спојивости, увијек спорне и проблематичне етике и политике, која се заснива на напетости ширег значаја, на напетости моралног живота као моралне борбе, која је „стално присутни задатак, а не замрзнута у свом стању савршенства“.²⁷

²⁵ George Kennan, *Realities of American Foreign Policy*, Norton, New York, 1996, p. 48.

²⁶ Jose Aranguren Lopez Luis, *Etica y Politica*, Madrid, 1968, p. 63-111.

²⁷ Ibid., p. 103-104.

15) САВЈЕСТ КАО ОСЛОНАЦ ПОЛИТИКЕ

Савјест је за Хегела, „светиња, коју би било дрскост дирнути“.²⁸ Савјест је „апсолутно овлашћење“ које једино зна шта је добро, и само добро признаје. Дакле, савјест представља моралну осјетљивост, језгро вриједности и субјективну одговорност.²⁹ Истинска савјест је, за Хегела, увјерење да се хоће оно „што је по себи и за себе добро; она стога има чврста начела; а та начела њој су за себе објективна одређења и дужности“.³⁰ Она је важан чинилац структуре и дјеловања моралног живота. Због савјести особа остаје „погођена“ моралношћу, а морални процес са своје стране остаје означен дјеловањем особе. Морална осјетљивост је сједиште моралности, а суд савјести је извршитељ те осјетљивости. Савјест можемо описати следећим ријечима: то је аксиолошка варијанта, психолошке савјести, чији темељи имају корјене у неурофизиолошким процесима и чији је врхунац „формализација“ људског живота. Даље, она представља и цјелокупно дјеловање особе, а не само функционални вид (интелектуализам) или етичку природеност (волунтаризам) или легалистичку примјену (легализам). То је као мјесто у којем се моралне вриједности прихватају и усвајају, сигуран пут до потпуног поштовања међу особама.

16) ИЗВОРИ

- Aristotel, *Politika*, Globus, Zagreb, 1989.
- Aranguren L. L. J., *Etica y Politica*, Madrid, 1968.
- Brilmayer, L., *American Hegemony: Political Morality in a One-Superpower World*, Yale University Press, New Haven, 1994.
- <http://franjevci-split.hr/pdf/Pojam-odgovornost-Vuckovic.pdf>, 15.7.2018.
- Jonas, H., *Das Prinzip Verantwortung*, Suhrkamp, Frankfurt, 1989.
- Kant, I., *Kritika praktičkog uma*, Naprijed, Zagreb, 1974.
- Kennan, G., *Realities of American Foreign Policy*, Norton, New York, 1996.
- Корни, Д., *Етика информисања*, Београд: CLIO, 1999.
- Magazin „Provjereno“, 2011, Zagreb.
- Veber, M., *Vlast i politika, Politika kao poziv*, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 1999, str. 205.
- Вучковић, А., *Појам одговорности*, Интернет:
- Даниловић, Н., *Морал војске у грађанском рату*, Извод из монографије посвећене теоријским основама етике и морала, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999.

- Лазих, М., *Облигационо право*, Интернет: http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Nova%20pitanja%20iz%20Obligacija%20-%20dodatak.pdf, 3.6.2018.
- Лукић, Р., *Социологија морала*, САНУ, Београд, 1974.
- Осовска, М., *Социологија моралности*, 1963.
- Симоновић, И., *Основи грађанског права Европске уније, Европско уговорно право*, Интернет: http://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/osnovi_gradjanskog_prava-eu_predavanje.pdf, 13.7. 2018.
- Зечевић, С., „Недоречености у институционалном систему Европске уније“, *Европско законодавство*, 2017, бр. 59.
- Зечевић, С., *Европски идентитет*“, *Европско законодавство*, 2015, бр. 51.

RESPONSIBILITY AND ITS EXISTENCE IN THE POLITICS

The paper deals with the issue of responsibility as an ethical concept and as one of the key features of human activity. The question of responsibility (pre-contractual or any other) is related to the question of the place and the reach of the principle of conscientiousness and fairness in the legal system of the European Union and in our country. Therefore, the basic principles underlying responsibility are analyzed in this paper. The conditions (assumptions) of the existence of morality and the special importance of consciousness for moral practice and moral behavior have been processed individually. Special attention is dedicated to analyzing the types of responsibilities and their disadvantage. Part of the work is dedicated to defining the scope of different types of responsibilities, and above all political responsibility in our country and in Europe. The compatibility of the solutions accepted in our legislation with the rules of European contract law regarding the regulation of this institute is considered at the end of this paper.

Key words: Responsibility, ethics, moral responsibility, political responsibility.

УДК: 323.1:340.134(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 66, стр. 47–69

Изворни научни рад

РАЗВОЈ НАЧЕЛА ЗАШТИТЕ НАЦИОНАЛНОГ ИДЕНТИТЕТА У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Марија ВЛАЈКОВИЋ¹

Анстракт: Политика стварања европског идентитета, и њена еволуција у европским круговима, не искључује већ подразумева поштовање и заштиту националних идентитета. Подробнијом анализом развоја националног идентитета кроз Уговоре, као и развоја сарадње националних уставних судова и Суда правде Европске уније, долазимо до закључка да државе чланице теже „преузимају кормила“ када је реч о тумачењу садржине и значаја националног идентитета, а моћ да одреди компатибилност националних интереса са дужностима и обавезама према комунитарном праву је на Суду правде ЕУ. Из угла судског препознавања права на заштиту најчешћа питања тичу се тумачења заштите националног, пре свега уставног, идентитета као противтеже принципу супрематије, адекватна примена теста пропорционалности, и на крају поља слободне оцене које се оставља државама чланицама код одређивања садржине националног идентита кроз заштиту основних вредности и јавног поретка једне државе. Суд правде ЕУ развио је флексибилан приступ, пре свега захваљујући изнесеним ставовима општих правобраниоца, а имајући у виду еволутивност садржаја националног идентитета, у смислу националних уставних система, у својим пресудама утврдио је правац у коме ће прибегавати давању „пресуда-смерница“ када је реч о заштити националног идентитета.

Кључне речи: национални идентитет, уставни идентитет, принцип супрематије, пропорционалност мера, Европски суд правде

¹ Докторанд и сарадник у настави на Катедри за међународно право и међународне односе, Правни факултет Универзитета у Београду. Е-mail: marija.vlajkovic@ius.bg.ac.rs.

1. НАЧЕЛА ЗАШТИТЕ НАЦИОНАЛНОГ ИДЕНТИТЕТА У КОМУНИТАРНОМ ПРАВУ

Појам националног идентитета везује се за аутономију и сувереност државе па је неспорно да се и развој начела заштите, односно очувања националног идентитета у оквиру Европске уније, првенствено одиграо у националним аренама па онда пред европским институцијама, пре свега Судом правде Европске уније.² Проблематика одређивања садржине националног идентитета, социолошка анализа појма, значај, као и тенденције јачања уставног идентитета у оквиру националног, попримају нову димензију гледано са становишта европских интеграција, односно уједињења Европе. Очување оног што суштински „припада“ држави јако је важан сегмент чланства иако, колико год то на први поглед парадоксално изгледало, јача Европску унију. О чувању индивидуалности држава при уједињену говорио је и Виктор Иго у свом говору који је најављивао будућност и стварање једне Европске заједнице још 1849. године, где ће се државе попут Француске, Немачке и Енглеске „стопити у једно јединство, не морајући да напусте своју посебну особитост и славну индивидуалност“.³ Национални идентитет учествује у стварању коначног облика, односно форме политике ЕУ према државама чланицама. То доказује и примарно право ЕУ, од Уговора из Мастрихта па све до Лисабонског уговора, који у члану 4 став 2 поставља Европској унији обавезу поштовања националног идентитета, са посебним освртом на уставне и политичке системе држава чланица, као и организацију власти. Подробнијом анализом националног идентитета у развоју, кроз европске уговоре али и кроз развој сарадње националних уставних судова и Европског суда правде, долазимо до закључка да државе чланице имају својеврстан монопол (или њему теже) над дефиницијом националног идентитета и тумачењем његове садржине у националним оквирима, а „моћ“ да одреди компатибилност националних интереса са дужностима и обавезама према ЕУ и супремацији комунитарног права је на Европском суду правде (ЕСП).⁴ Политика стварања европског идентитета, и њена еволуција у европским круговима, не искључује већ подразумева поштовање и заштиту националних идентитета. Европски идентитет требало би да се сагледа, не као појам конкурентан националном идентитету, већ као политички процес паралелан са процесом очувања националних идентитета свих држава чланица. Уколико кренемо од најједноставније дефиниције националног идентитета, јер се појам може сагледати и анализирати из више углова па чак и од стране бројних

² Siniša Rodin, „National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon“, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 7/2011, p. 12.

³ Јована Маровић, „Европски идентитет“, *Матица црногорска*, јесен 2009, стр. 32.

⁴ Theodore Konstadinides, „The Constitutionalisation of National Identity in EU Law and its Implications“, <http://uaces.org/documents/papers/1301/konstadinides.pdf>, 1, 2. јун 2018.

сродних друштвених наука, долазимо до општег закључка да национални идентитет заправо означава припадност, односно везу појединца са одређеном друштвеном заједницом, и то најчешће са вредностима као што су језик, култура и традиција, или економско и политичко уређење итд.⁵ Такође, у утврђивању садржине националних идентитета две су чињенице од изузетне важности: Прва – да национални идентитет као појам представља мешавину и синтезу различитих идентитета, и друга – да се национални идентитет, као што је на самом почетку поменуто, везује за сувереност једне државе, односно свих држава чланица ЕУ понаособ.⁶ Надаље, врло важан, ако не и суштински аспект националног идентитета свакако је уставни идентитет, који за сваку државу чланицу представља идентитет политичке и државне заједнице, у коме су сва права и слободе као вредносни и нормативни стандарди уоквирени и формализовани у акту највише правне снаге у једној држави, а затим остварени у политичким и друштвеним процесима.⁷ Као што је устав детерминисан сталним друштвеним и политичким процесима, тако и уставни идентитет поседује „урођену“ динамичност прилагођавајући се насталим друштвеним околностима, уз одговарајућу укорененост традиције⁸ и друштвених вредности које су пак специфичне за сваки идентитет. Невезано за различитост садржине националних идентитета, који варирају од државе чланице до државе чланице, управо та идентитетска специфичност чини Европску унију јачом заједницом, која и својим примарним правом и радом институција има обавезу да исто штити. С тим у вези, Европску унију, и са њом скопчане европске интеграције, треба посматрати управо кроз призму и јачање националног идентитета као корелативног процеса.⁹

2. РАЗВОЈ ЗАШТИТЕ НАЦИОНАЛНОГ ИДЕНТИТЕТА КРОЗ КОМУНИТАРНО ПРАВО

Од Масстрихта до Лисабона

Како је општи правобранилац Мадуро (*Miguel Poiares Maduro*) приметио у свом мишљењу у случају *Миканики*, национални идентитет је одувек био „део“

⁵ Ј. Маровић, „Европски идентитет“, *Матица црногорска*, јесен 2009, стр. 31-32.

⁶ Маша Алијевић, „Национални идентитет у Европској унији“, *Анали Правног факултета у Зеници*, 17/9, 151 fn. 11.

⁷ Ненад Димитријевић, „Уставни идентитет Европске уније“, <http://pescanik.net/ustavni-identitet-evropske-unije-2/>, 26. мај 2018.

⁸ Ibid.

⁹ Милован Радаковић, „Стратегија стварања европског идентитета“, *Европско законодавство*, 2011, бр. 35-36.

ЕУ и комунитарног права.¹⁰ Уговор из Мастрихта први је поставио основе заштите националног идентитета у реформисаној Европској унији, и на први поглед штуро наводи: „Унија поштује националне идентитете држава чланица, чији се системи власти заснивају на принципу демократије“.¹¹ Недуго затим, наведени члан Ф је у Уговору из Амстердама поједностављен у одредбу која гласи: „Унија поштује националне идентитете држава чланица“.¹² Оно што је очигледно при самом читању, а на шта се у бројним текстуалним анализама одредбе о националном идентитету скреће пажња, јесте присутност плурализма идентитета. У научним круговима од увођења одредбе водила се дискусија да ли су „национални идентитети“ наведени у множини, јер се односе на тврдњу да је националних идентитета колико и држава чланица у ЕУ, уз то да свака држава има један одређен идентитет. Међутим, преовладало је мишљење у теорији комунитарног права да је множина наведена имајући у виду специфичност држава чланица, понајвише све чвршће европске интеграције и специфичност држава које су улазиле у ЕУ, како би била омогућена адекватна заштита односно поштовање и држава чланица унутар којих постоји плурализам идентитета. Намера одредбе о заштити националних идентитета није, дакле, била само осигурање заштите од стране ЕУ институција, већ је циљ био да се прикаже „мултинационални идентитет“, било на нивоу једне и више држава чланица или ЕУ *grosso modo*. С тим у вези, важно је истаћи и избор краће одредбе о обавези заштите националног идентитета, изостављањем дела „системима власти који се заснивају на принципу демократије“. Треба имати у виду да су критеријуми из Копенхагена успостављени у кратком временском размаку након Уговора из Мастрихта, а један од главних чинилаца односно критеријума како би државе уопште претендовале на чланство је управо постојање демократске владавине, односно владавине права утемељеног на демократском систему власти и демократским начелима. С обзиром на наведену чињеницу, чини се да је у наредним Уговорима овај услов постао излишан, што се видело у Уговору из Амстердама. Такође, остало је недоречено да ли је у случају одређивања заштите *en general* отворена могућност за једнострано тумачење садржине националног идентитета од стране и држава чланица, али и ЕУ институција, као и да ли је заштита националног идентитета у комунитарним оквирима адекватнија када

¹⁰ Пар. 31, Opinion of Mr Advocate General Poirares Maduro delivered on 8 October 2008, *Michaniki AE v Ethniko Symvouliao Radiotileorasis and Ypourgos Epikrateias*, Case C-213/07, *European Court Reports 2008 I-0999*.

¹¹ Члан Ф, „Treaty on the European Union“, *Official Journal of the European Communities*, C 191, Vol. 35, 29. јул 1992.

¹² Члан 6, Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on the European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, *Official Journal of the European Communities*, C 340, Vol. 40, 10. новембар 1997.

је на овај начин општом одредбом широко постављена. Тако Леонард Баселинк као пример сврставања вредности под генералну заштиту националног идентитета даје пример културног идентитета, односно културе која се не помиње ни у једном члану Уговора из Мастрихта, ни Амстердама, осим у Преамбули где се начелно одређује, у смислу заштите образовања наведеног у члану 149.¹³ Управо у таквом случају једино како се могу заштити културне вредности које недвосмислено чине културни идентитет, као неодвојив део националног идентитета, јесте да се тумачењем подведу под генералну одредбу о заштити националног идентитета, у смислу члана Ф или члана 6. Увод у заштиту националног идентитета, каква данас постоји у Уговору из Лисабона, учинила је радна група V у оквиру припремних радова за Уговор о Уставу за Европу, под „диригентском палицом“ председавајућег, данског министра Хенинга Кристоферсена (*Henning Christophersen*). Важно је истаћи да се одредба о националном идентитету односно „Кристоферсен одредба“ разматрала у раду Радне групе чији је радни задатак био да се у Уставом предвиђеној Унији створи јасно разграничење у вршењу надлежности између ЕУ и држава чланица и, што је био циљ председавајућег, на тај начин „ограде“ одређене области надлежности државе чланице од мера ЕУ.¹⁴ У дискусијама Радне групе један од последњих предлога, назван „модел Уније“, за полазну тачку стварања заштите надлежности државе чланице узео је заштиту и начело очувања националног идентитета, које је отелотворено у предлогу председавајућег Кристоферсена. У припремним материјалима за рад Радне групе видело се да је тенденција „Кристоферсен одредбе“ да буде једна од одредби која ће обликовати вршење и поделу надлежности између државе чланице и ЕУ.¹⁵ Финална верзија овог члана била је „ублажена“ верзија заштите садржане у предлогу одредбе Хенинга Кристоферсена. Члан I-5 Устава за Европу гласио је: „Унија поштује једнакост држава чланица пред Уставом, као и њихов национални идентитет, садржан у основним структурама, политичким и уставним, укључујући и регионалну и локалну самоуправу. Поштује основне државне функције, укључујући обезбеђивање територијалног интегритета државе, одржавање реда и мира и заштиту националне безбедности“.¹⁶ Специфичност „Кристоферсен одредбе“ понајвише је у чињеници да су поред горе наведене садржине националног идентитета биле предложене, али не и прихваћене, вредности које су такође

¹³ Leonard F.M. Besselink, „National and Constitutional Identity Before and After Lisbon“, *Utrecht Law Review*, 3/2010, 43.

¹⁴ Barbara Guastafarro, „Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause“, <http://www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/JMWP01Guastafarro.pdf>, 15, 10. јун 2018.

¹⁵ Ibid., p. 26.

¹⁶ Члан I-5, „Treaty establishing a Constitution for Europe“, *Official Journal of the European Union*, C 310, Vol. 47, 16. децембар 2004.

уткане у идентитет као што су црква и вероисповест, чијој се заштити у оквиру националног идентитета тежило. Такође, у финалној верзији није се нашао почетни део одредбе који гласи: „у вршењу својих надлежности Унија ће...“, који наглашава да је циљ заштите националног идентитета да ограничи вршење функција ЕУ у одређеним областима које су уско повезане са вредностима које чине национални идентитет државе чланице. Позиција одредбе о националном идентитету је и својеврстан компромис Европске комисије (ЕК) и Радне групе.¹⁷ На инсистирање ЕК одредба се налазила на почетку самог Устава у контексту основних одредби које одређују однос између ЕУ и државе чланице, насупрот тенденцијама Радне групе и Хенинга Кристоферсена да заштита националног идентитета буде један од главних ограничавајућих фактора у корист држава чланица при подели надлежности у Унији.

Уговор из Лисабона и члан 4 став 2

С обзиром на карактеристике Уговора из Лисабона, члан 4 став 2 је тежиште са опште одредбе о поштовању и заштити националних идентитета „пребацио“ на карактеристике власти и државног уређења држава чланица, те тиме нагласио политички и уставни аспект националних идентитета државе чланице.¹⁸ Тиме је, чини се, и омогућено да фокус буде на уставном идентитету државе чланице, што је видно у каснијим наративима националних уставних судова и дијалогу са ЕСП.¹⁹ Значај прокламоване заштите националног идентитета посматра се у контексту целокупног члана 4, пре свега у спрези са ставом 1 истог члана. Члан 4 став 1 указује на надлежност државе чланице која се претпоставља, и упућује на члан 5 који врло јасно одређује и разграничава надлежности ЕУ и државе чланице, о чему је било речи у раду Радне групе и Кристоферсен одредбе. То нас доводи до закључка да када је реч о подели надлежности, поштовање националних идентитета претпоставља дужност ЕУ да поштује карактеристике и специфичности државе чланице које чине њен национални идентитет, и разграничава деловање *intra vires* и *ultra vires* Европске уније према држави чланици.²⁰ Надаље, члан 2 Уговора о ЕУ одређује вредности

¹⁷ B. Guastaferro, „Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause“, <http://www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/JMWP01Guastaferro.pdf>, 32, 10. јун 2018.

¹⁸ Treaty Of Lisbon Amending The Treaty On European Union And The Treaty Establishing The European Community, *Official Journal of the European Union*, C 306/1, 17.12.2007.

¹⁹ L. F. M. Besselink, „National and Constitutional Identity Before and After Lisbon“, *Utrecht Law Review*, 3/2010, p. 44.

²⁰ Eric Elander Duque, „United in diversity or Through Diversity? – National Identity as a Flexibility Clause – Granting Member States a Margin of Appreciation“, *Lund Student EU Law Review (LSEU)*, II/2013, p. 38.

на којима почива ЕУ, а самим тим почивају и системи држава чланица које су управо творци те одредбе. Међутим, као што су национални уставни судови, пре свега Француски Уставни савет и Савезни уставни суд Немачке скренули пажњу, вредности прокламоване у члану 2 Уговора о ЕУ, без обзира на њихову апсолутну важност и обавезу поштовања, нису ни у ком случају једине вредности чија заштита у оквиру Уговора о ЕУ или Повеље о основним правима ЕУ може да замени обавезу заштите националног, односно уставног идентитета од стране државе чланице. Члан 4 став 2, у спрези са чланом 2, омогућавају држави ширу заштиту вредности и начела које су део комунитарног права, али и део националног идентитета, поред других које чине садржину идентитета специфичну за сваку појединачну државу чланицу. С друге стране, члан 4 посматран као целина поставља лимит, односно ограничење у корист државе чланице, како би омогућио шире тумачење садржине националног идентитета и примену прокламоване обавезе поштовања и заштите од стране ЕУ и њених институција. Заштита националног идентитета у Лисабонском уговору, заједно са начелом лојалне сарадње, као и начелом поверавања надлежности, представља један од темеља сарадње ЕУ и њених држава чланица.

Причу о националном идентитету „заокружује“ Повеља о основним правима, која прокламује заштиту националног идентитета од стране ЕУ, такође је везујући за особеност државног (уставног) уређења, о чему је реч и у члану 4 став 2, што ће многи протумачити као сужавање појма националног идентитета и изједначавање са уставним идентитетом. Јасно је да свака држава има дискреционо право да протумачи и оцени шта је суштински део њеног националног или уставног идентитета, налазио се или не у горе поменутих одредбама, из чега произлази циљ ЕУ и њених држава чланица да се створи што „тешња Унија држава чланица“ као суверених јединки у оквиру Заједнице.

3) ЕВРОПСКИ СУД ПРАВДЕ И НАЦИОНАЛНИ ИДЕНТИТЕТ

Обавеза заштите националног идентитета имала је „споредну улогу“ у пракси Европског суда правде. Како би се сагледала еволуција заштите националног идентитета кроз судску праксу, битно је истаћи да је ЕСП врло „стидљиво“, и на неки начин имплицитно, указивао на значај, односно позивао се на одредбу о националном идентитету. У већини случајева, ЕСП је инсистирао на утврђивању пропорционалности мера и на чвршћој сарадњи националних судова и ЕСП када је у питању тумачење уставних вредности система државе чланице које чине део идентитета у односу на право ЕУ. Као својеврсна „круна“ те сарадње створен је „дијалог судова“, ²¹ у коме национални

²¹ L. F. M. Basselink, “National and Constitutional Identity before and after Lisbon”, *Utrecht Law Review*, 6/3, p. 46.

суд утврђује да ли је одређено уставом заштићено право, односно основна вредност тангирана, а на ЕСП је да одреди последице тих „ограничења“ у циљу заштите националног идентитета у оквиру комунитарног права.

Са аспекта судског препознавања права на заштиту и обавезе заштите националног идентитета, најчешћа отворена питања тичала су се тумачења заштите националног идентитета, као противтеже принципу супрематије, адекватне примене теста пропорционалности, и на крају поља слободне оцене које се оставља државама код одређивања садржине националног идентитета и заштите основних вредности.²² У складу с тим, процена адекватне, неопходне и пропорционалне заштите и њени ефекти на комунитарно право често су представљали изазов и за Суд и за опште правобраниоце, те је ЕСП развио флексибилан приступ²³ имајући у виду еволутивност садржаја националног идентитета и његово тумачење у смислу система ЕУ.

Судска пракса и заштита националног идентитета пре Уговора из Лисабона

Период пре Лисабонског уговора карактерише имплицитно реферисање Европског суда правде на заштиту одређених уставних стандарда државе чланице, уз врло широко и помало неодређено дефинисање концепта садржине националног идентитета. Раздобље између пропалог Устава за Европу и Уговора из Лисабона даје јаснију слику када, и у којим случајевима, државе чланице управо имају то поље слободне оцене приликом одређивања основних вредности од суштинског значаја за заштиту и националног идентитета које и ЕСП толерише односно цени адекватним и неопходним.²⁴ Такође, потребно је истаћи улогу општих правобраниоца који су „давали импулс“ развоју дужности заштите националног идентитета и понајвише допринели у креирању уравнотеженог дијалога између националних судова и ЕСП. Утицај пресуде *Коста против Е.Н.Е.Л*-а из 1964. године,²⁵ која је утемељила начело супрематије права Европске заједнице (ЕЗ), кључан је за

²² E. E. Duque, “United in Diversity or Through Diversity ? National identity as a Flexibility Clause – Granting Member States a Margin of Appreciation, *Lund Student EU Law Review (LSEU)*, II/2013, pp. 48-50.

²³ Marry Dobs, “The Shifting Battleground of Article 4 (2) Treaty on the European Union: Evolving National Identities and the Corresponding Need for EU Management”, *European Journal of Current legal Issues (EJoCLI)*, 21(2), 2015, p. 1.

²⁴ Ibid.

²⁵ Judgment of the Court of 15 July 1964. – Flaminio Costa v E. N. E. L. – Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano – Italy. – Case 6/64, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87393&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2971562>, 15. јун 2018.

даљи рад ЕСП и развој комунитарног права, што указује и мишљење општер правобраниоца Дутејеа де Ламота у случају *Интернационале*, који се позвао на горе поменућу пресуду и нагласио да мере и акти Заједнице не могу бити мењани, ограничени или укидани мерама националног права државе чланице, па макар то било и уставно право.²⁶ Начело супрематије се развило као једно од основних начела правног система ЕЗ/ЕУ, па је општи правобранилац и објаснио правну природу права ЕЗ као „специјалну и оригиналну“, те нагласио *sui generis* природу ЕЗ. Треба споменути да ни у овом, наочиглед крутом ставу, које је прихватио и навео ЕСП у овој пресуди,²⁷ није негиран значај основних, тј. уставних вредности држава чланица у праву ЕЗ које управо чине његов интегрални део. Иако је задатак ЕСП да их као део комунитарног права штити, Суд остаје при ставу да важење и примена мера ЕЗ не може бити дерогирана (*overridden*) националним правом, без довођења у питање правне природе ЕЗ, и подвлачи да основна уставна начела и вредности једне државе чланице не могу утицати на важење одређене комунитарне мере у тој држави чланици. Пресуда *Золанге I* 1974. године, „изнедрила“ је (неформалан) дијалог између Савезног уставног суда Немачке и ЕСП, што се наставља кроз пресуде *Золанге II* и *Мастрихт*. Савезни уставни суд Немачке је тако одредио противтежу преносу надлежности на наднационални ниво, наводећи да „члан 24 Основног закона Немачке не ствара могућност измене основних структура и вредности које се налазе у Основном закону, а који пак чини суштину националног идентитета и самим тим онемогућава измене путем законодавних аката међудржавних/наднационалних институција“;²⁸ мислећи у конкретном случају пре свега на акте европских институција. Од националних уставних судова, који су „поставили камен темељац“ односа националног и уставног права из угла националног уставног устројства, је италијански Уставни суд који је створио чувену *contralimiti* доктрину²⁹ у пресуди *Фронтини*,³⁰ у којој је заправо наглашено да иако су државе пренеле део своје суверености, која је отелотворена у Оснивачким уговорима и раду институција ЕУ, управо те наднационалне институције на које је пренесен део њихове суверености имају

²⁶ Opinion of Mr Dutheillet de Lamotte delivered on 2 December 1970, Case 11/70, 1146, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:519de101-9a24-4556-b911-6f47277da845.0002.02/DOC_1&format=PDF, 11. јун 2018.

²⁷ Internationale Handelsgesellschaft mBh, European Court of Justice, Case 11/70, *European Court reports 1970*, p. 1134.

²⁸ Solange I., Federal Constitutional Court of Germany, 2 BvL 52/71, *Decisions of the Bundesverfassungsgericht, Federal Republic of Germany: International Law and Law of the European Communities*, p. 270.

²⁹ Siniša Rodin, „National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon“, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 7/2011, p. 20.

³⁰ Frontini vs Ministero delle Finanze, Italian Constitutional Court, Case 183/73.

ограничење у виду „основних уставних принципа и неотуђивих људских права”.³¹ Значајан правни искорак учињен је у пресудама из деведесетих година XX века, које означавају другу фазу у развоју става јуриспруденције ЕУ према заштити националног идентитета пре Уговора из Лисабона.³² Претходи јој пресуда *Фан Даун* из 1974,³³ која уводи питање адекватне заштите јавног поретка (*public policy, ordre public*) од стране држава чланица. *Margin of discretion*, односно дискреционо право које припада држави чланици приликом тумачења важности заштите вредности које чине њихов јавни поредак, и које су део њиховог националног идентитета, препознат је у овој пресуди од стране ЕСП. Како би се избегла једностраност тумачења ЕСП је нарочито истакао важност контроле од стране институција ЕЗ,³⁴ што је означило почетак развоја, сада већ општеприхваћеног теста пропорционалности мера држава чланица у односу на комунитарно право. У случају *Комисија против Луксембурга*, држава Луксембург поставила је као један од услова за запошљавање у јавној сфери у систему просвете да сви запослени буду луксембуршке националности.³⁵ Услов је образложила потребом да се очувају вредности и основна начела која чине национални идентитет Луксембурга, а која имајући у виду специфичности, пре свега величину и демографску ситуацију државе, само њихови држављани могу да на ваљан начин пренесу и очувају. Луксембург је, надаље, у више наврата покушао да се „ослони“ на одредбу о обавези заштите националног идентитета у чувеном „случају нотара“ из 2011. године.³⁶ У светлу аргумената Луксембурга, који је ради важности очувања јавног поретка својим мерама ограничио слободу кретања комунитарног права, ЕСП потврђује по први пут у својој одлуци важност очувања националног идентитета државе чланице, експлицитно реферишући на члан Ф (1) Уговора из Мастрихта. Међутим, иако заштиту националног идентитета види као легитиман циљ за примену одређених мера државе чланице, овде је ЕСП применом теста пропорционалности ценио да ли је заиста искључење других држављана државе чланице, који би испуњавали основне услове као

³¹ S. Rodin, „National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon“, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 7/2011, p. 20.

³² Ibid., 22.

³³ Yvonne van Duyn vs Home Office, European Court of Justice, Case 41/74, *European Court Reports* 1974 -01337.

³⁴ Ibid., 1350, пар. 18.

³⁵ Commission of the Euroean Communities vs Grand Dutchy of Luxembourg, European Court of Justice, Case 473/93, *European Court Reports* 1996 I-032037.

³⁶ E. E. Duque, „United in diversity or Through Diversity? – National Identity as a Flexibility Clause – Granting Member States a Margin of Appreciation“, *Lund Student EU Law Review (LSEU)*, II/2013, pp. 38-40.

што је и познавање луксембуршког језика, као и адекватно радно искуство и образовање, потребно да би се заштитиле традиционалне националне вредности и тиме очувао национални идентитет. Приметно је у овој пресуди да заштита националног идентитета није била „помоћни инструмент“ за тумачење других основа којима су државе чланице дерогирале комунитарне мере, већ се Суд директно осврнуо на њен значај и обавезу заштите.³⁷ Заједничко за обе претходно наведене пресуде, и једнако важно, је чињеница да су оне у одређеној мери детерминисале будући рад ЕСП у оваквим и сличним случајевима. Наиме, и општи правобранилац у свом мишљењу, а и Суд, директно су упутили на члан Ф (1) Уговора из Мастрихта и дефинисали заштиту националног идентитета као легитиман циљ, који наравно мора бити на извешан начин контролисан применом теста пропорционалности и са њим скопчаног теста неопходности. Затим, видно је и да је ЕСП, упркос наведеним чињеницама, ипак одредио принцип по коме ће ценити однос државе чланице према ЕУ када је реч о детерминисању садржине мера које су неопходне да би се заштитио национални идентитет, оценивши да „национални идентитет може бити очуван и на други начин а не општим искључивањем држављана других држава чланица“.³⁸ На крају, паралелном анализом ставова које су заузимале државе чланице и мишљења општих правобранилаца у односу на пресуде ЕСП, разумно је закључити да у пре-Лисабон ери, иако Суд реферише на заштиту националног идентитета и става је да државе имају одређено дискреционо право да националним мерама штите јавни поредак и уставне вредности као део националног идентитета, ипак остаје суздржан у правној завршници односно пресуди, приклањајући се „балансирању“ интереса у циљу заштите основних слобода и вредности комунитарног права.

У случају *Омега* из 2004. године, ЕСП је развивши већ поменути „дијалог судова“ потврдио неформалну поделу којом је на судовима државе чланице да одреде уставом загарантовано право, или вредност која чини неизоставан део националног идентитета државе чланице, док је на ЕСП да одреди последичну везу заштите националног идентитета мерама државе чланице у односу на мере ЕУ и комунитарно право.³⁹ Како је у *Омеги* било речи о заштити људског достојанства, која је у Савезној Републици Немачкој уставом загарантована вредност, националне мере које су штитиле људско достојанство и ограничиле основне слободе на којима почива ЕУ и оснивачки уговори: слободу пружања услуга и слободу промета робе. Општа правобранитељка Стикс Хакл (*Christine*

³⁷ Видети случајеве *Омега* и *Зајн-Витгенштајн*.

³⁸ Пар. 124, *Commission of the European Communities vs Grand Duchy of Luxembourg*, European Court of Justice, Case 473/93, *European Court Reports* 1996 I-032037

³⁹ L. F. M. Besselink, „National and Constitutional Identity Before and After Lisbon“, *Utrecht Law Review*, 3/2010, 46.

Stix-Hackl) се у параграфу 97 свог мишљења позвала на пресуду у случају *Фан Даун*, где наводи „да се концепт јавне сигурности и националне безбедности разликује од једне државе до друге, као и од једног периода до другог...“, те да је, не само у *Фан Даун* и *Омега* случајевима, већ и оним који ће уследити у складу са горенаведеним, „неопходно оставити дискреционо право надлежним државним институцијама у оквиру граница које су одређене Уговором“.⁴⁰ *Омега* пресуда била је одлично усмерење за развој сарадње уставних судова државе чланице и ЕСП којима би, ипак, баланс претегао у корист заштите националних идентитета, када је то оправдано, односно пропорционално циљу који се жели постићи. Наравно, важно је подвући да, у складу са идејом водилом „Уједињени у различитости“, свака држава и треба да тежи очувању својих уставних вредности и јавног поретка, који заправо и чине ту специфичну природу Европске уније. Међуинституционална сарадња, односно дијалог, како је називан и у теорији али и у мишљењима општих правобраниоца и наративима ЕСП, ипак у пракси представља стриктнију контролу на релацији ЕСП–национални уставни суд. У случајевима заштите националног идентитета, у пракси ЕСП истиче се улога општег правобраниоца Мигела Појариша Мадуро. Мадуро је у својим мишљењима допринео препознатљивости садржине националног идентитета и чешћем упућивању од стране ЕСП на одредбе Уговора који штите тај појам, остављајући државама чланицама слободу у тумачењу сопственог идентитета и очувања јавног поретка. У случају *Шпанија против Еуроцаста*, Мадуро је скренуо пажњу на обавезу институција ЕУ да поштују разноликост језика у ЕУ, и упутио на члан 6 став 3 из кога произлази да је поштовање језичке разноликости један од основних аспеката заштите националних идентитета државе чланице.⁴¹ У овом случају Мадуро скреће пажњу да је Унија дужна да поштује језичку разноликост, посебно у смислу члана 6 став 3 Уговора о ЕУ и подсећа на обавезу поштовања одредаба из Повеље о основним правима ЕУ чији члан 22 гласи: „Унија ће поштовати културну, верску и језичку различитост“.⁴² Мадуро је, пратећи концепт плурализма идентитета државе чланице заштићеног у Уговору о ЕУ, велику пажњу посветио значају очувања језика као суштинске компоненте националног идентитета, али и истакао да је заштита једног дела националног идентитета као што је језик, једна од основних вредности на којима почива

⁴⁰ Пар. 18 и 19, *Yvonne van Duyn vs Home Office*, European Court of Justice, 41/74, *European Court Reports* 1974 -01337.

⁴¹ Пар. 24, Opinion of Advocate General Pólares Maduro delivered on 16 December 2004 delivered on 16 December 2004, *Kingdom of Spain v Eurojust*, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49769&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=828170>, 01. јун. 2018.

⁴² Члан 22, „Charter of Fundamental Rights of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, C 326/391, 26. октобар 2012.

Европска унија.⁴³ Мадуро наставља са истом реториком и у случају *Ротман*.⁴⁴ Параграф 45 пресуде јасно указује на границе које су постављене државама чланицама када је реч о дискреционом праву заштите сопственог идентитета, јер ЕСП одређује да државе чланице при деловању у области својих надлежности, у овом случају када је питање националности односно држављанства, ипак мора имати у виду и поштовати комунитарно право.⁴⁵ Питање је да ли је ово правичан однос или се ЕСП ипак дискретно поставио као хијерархијски надређен, угрожавајући притом равнотежу и већ прокламовани међуинституционални равноправан однос. Многи су то протумачили, а понајвише у националним круговима, као растућу тензију у којој национални уставни судови ипак морају озбиљније да узму у обзир *rationale* и важност заштите националног идентитета.⁴⁶

Нови правац након Уговора из Лисабона?

У судској пракси након ступања Лисабонског уговора на снагу приметна је нова димензија односа ЕСП и националних уставних судова када се ради о примени и тумачењу заштите националног идентитета државе чланице, према члану 4 ставу 2. Садржина одредбе о националном идентитету у Лисабонском уговору, и њена даља употреба у дијалогу и међу-институционалној сарадњи између на националних и Европског суда, почела је добијати своје „убличење“ које је све више водило ка суштини националног идентитета коју чини уставни идентитет.⁴⁷ У случају *Миканики*⁴⁸ мишљење општег правобраниоца Мадуре приметно се разликује од крајњег става ЕСП у пресуди, што је даљи предмет анализе овог рада. Члан 4 став 2 Уговора из Лисабона у једној мери модификује супрематију устоличену *Коста против Е.Н.Е.Л.* пресудом уводећи изузетке оправдане основним вредностима које су утемељене у садржини националног идентитета, што ће се и видети у судској пракси.⁴⁹ У случају *Миканики* питање

⁴³ Пар 35, 36 и 43, Opinion of Advocate General Poiares Maduro delivered on 16 December 2004 delivered on 16 December 2004, Kingdom of Spain v Eurojust.

⁴⁴ Janko Rottman v Freistaat Bayern, European Court of Justice, C-135/08, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0135&from=EN>, 14. јун 2018.

⁴⁵ Ibid., пар. 45.

⁴⁶ S. Rodin, „National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon“, Croatian Yearbook of European Law and Policy, 7/2011, 20.

⁴⁷ Ibid., 25.

⁴⁸ Michaniki AE V Ethniko Symvolio Radiotileorasis Ypourgos Epikrateias, European Court of Justice, C-213/07, 16. December 2008, *European Court Reports 2008 I-09999*, 10. јун 2018.

⁴⁹ L. F. M. Besselink, „National and Constitutional Identity Before and After Lisbon“, *Utrecht Law Review*, 3/11 2010, 48.

упућено ЕСП односило се на усклађеност одредбе уставне вредности Грчке са комунитарним правом. Посебно се истиче наратив у мишљењу општег правобраниоца Мадуро, који у параграфу 31 свог мишљења констатује да је Европска унија дужна да поштује уставни идентитет државе чланице, и да је та обавеза постојала од самог настанка заједница и чини саму суштину „европског пројекта“.⁵⁰ У истом параграфу Мадуро скреће пажњу на чињеницу да уставни идентитет чини национални идентитет и имајући у виду судску праксу до сада, посебно случајеве *Комисија против Луксембурга* и *Омега*, истиче заштиту уставног идентитета као легитиман интерес, али подвлачи да се његова заштита не може схватати као апсолутно право једне државе чланице. Интересантно је да општи правобранилац имплицитно прави разлику између, с једне стране, уставних одредби које могу легитимно у складу с циљем који се жељи постићи ограничавати одређене мере комунитарног права, у складу са одредбом из Уговора о ЕУ, и с друге стране, оних које не могу и немају такво дејство. С обзиром на наведено остаје упитно, као и у претходним случајевима, на који начин, у којој мери и ко тумачи одредбу уставног права и њен значај у смислу заштите националног идентитета када постоје последице у комунитарном праву. Разумно је претпоставити да је ЕСП оклевао да улази у тумачење националних уставних одредби јер, судећи по образложењима или пак честом изостављању референци општих правобраниоца на национални идентитет, инсистира на дијалогу судова како би избегао „ход по ивици“, које би довеле до тога да тумачи уставне вредности и њихов значај у односу на комунитарно право. ЕСП је након ове пресуде с разлогом био критикован, јер је поред тога што је следио *ratio* из пресуде *Омега* применио, односно поистоветио хијерархијску „скалу важности“ комунитарног права донекле занамеривши вредносни суд националних уставних судова.⁵¹ Резоновање ЕСП у случајевима у којима се јавља аргумент заштите јавног поретка у корист заштите националног, односно уставног идентитета, прати исту аргументацију коју је одредила дотадашња судска пракса у сличним случајевима. У случају *Зајн-Витгенштајн*, Аустрија је примену принципа једнаког третмана, отелотвореног у Закону о укидању племства којим забрањује коришћење племићких титула,⁵² објаснила кроз потребу заштите јавног поретка. Посматрајући национални Закон кроз историјско-уставни контекст,

⁵⁰ Пар. 31, Opinion of Mr Advocate General Poiras Maduro delivered on 8 October 2008, *Michaniki AE v Ethniko Symvoulion Radiotileorasis and Ypourgos Epikrateias*, Case C-213/07, *European Court Reports 2008 I-0999*.

⁵¹ L. F. M. Besselink, „National and Constitutional Identity Before and After Lisbon“, *Utrecht Law Review*, 3/11 2010, 49.

⁵² Пар. 76, *Ilonka Sayn-Wittgenstein v Landeshauptmann von Wien*, European Court of Justice, C-208/09, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d6d49996815f5f44a6b222e9413b301ced.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyMbh0?text=&docid=83459&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=477751>, 14. јун 2018.

Аустрија га је истакла као део националног идентитета. Сматрала је да је наведено довољно јака аргументација приликом утврђивања баланса између легитимних интереса државе чланице и слободе кретања лица заштићене комунитарним правом.⁵³ Суд се у параграфу 92 позвао на начело заштите националног идентитета прокламовано у члану 4 став 2 Уговора из Лисабона, и истакао да је државно уређење утврђено Уставом и националним законима део националног идентитета.⁵⁴ У самој пресуди *Зајн-Витгенштајн*, а и у пресуди *Омега* на коју је у више наврата упућивао ЕСП, појам јавног поретка истиче се као широк појам, те је у вези са тим применио под-тест неопходности. ЕСП је поред оцене пропорционалности националних мера са комунитарним правом ценио да ли су мере аустријских власти, имајући у виду њихов циљ али и последице, неопходне.⁵⁵ Није први пут да када је у питању слободна оцена државе чланице приликом заштите националних уставних одредби као дела националног идентитета, ЕСП оклева да улази у детаљнију процену пропорционалности националних мера са комунитарним правом, па је и приметан недостатак аргументације у наративу судске пресуде који се тиче мерила и начина на који цењена неопходност мера државе чланице у односу на комунитарно право. Остаје нејасно да ли је Суд опет тенденциозно остао на граници тумачења, како не би успоставио генерални критеријум процене пропорционалности за све случајеве који се тичу заштите националног идентитета, или је пак поставио суптилну границу која се управо у његовој пракси стварала. ЕСП је у својим пресудама утврдио правац у коме ће прибегавати давању „пресуда-смерница“,⁵⁶ када се ради о заштити основних вредности које једна држава чланица цени као важан сегмент националног идентитета које треба заштити. Пресуда у случају *Вардин* јасно илуструје тенденције ЕСП који пресуђује другачије него у претходним пресудама које су се тичале националног језика и његовог очувања као дела националног идентитета, што је одличан показатељ правца у коме Суд жели и треба да иде имајући у виду одредбе о националном идентитету. Наиме, у параграфу 91 ЕСП даје предност националном суду да одреди фер и правичан баланс између права државе чланице да заштити свој идентитет.⁵⁷ Значајан допринос развоју

⁵³ Ibid., пар 83.

⁵⁴ Ibid., пар 93.

⁵⁵ E. E. Duque, „United in diversity or Through Diversity? – National Identity as a Flexibility Clause – Granting Member States a Margin of Appreciation“, *Lund Student EU Law Review (LSEU)*, II/2013, p. 49.

⁵⁶ T. Konstadinides, „The Constitutionalisation of National Identity in Eu Law and Its Implications“, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2318972, 4. јун 2018.

⁵⁷ Malgožata Runevič-Vardyn, Łukasz Paweł Wardyn v Vilniaus miesto savivaldybės administracija, Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, Valstybinė lietuvių kalbos komisija, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Teisės departamento Civilinės metrikacijos skyrius, European Court of justice, C-391/09, *European Court Reports 2011 I-03787*.

наведених тврдњи даје Мадуро који, и у случајевима који су уследили, наглашава значај давања ширег дискреционог права државе чланице када постоји потенцијални конфликт на уставном нивоу у односу на комунитарни систем. У случају *Акерберг*⁵⁸ из 2013. године, Мадуро је образложио своје мишљење навевши да су управо уставни судови најпозванији да дефинишу и одреде садржину уставног идентитета, а који је, као што је и установљено у ранијој судској пракси, један од основних елемената националног идентитета државе чланице. С друге стране, тумачење једног од извора примарног права ЕУ – Повеље о основним правима ЕУ, био је основ дијалога између националног Уставног суда Шпаније и ЕСП у случају *Мелони*. Проблематика случаја *Мелони* тичала се разумевања одредбе Повеље која према члану 53 гарантује ниво заштите људских слобода и основних права у самој Повељи, у одговарајућим пољима примене, тако да не ограничава или нарушава заштиту људских права и основних слобода гарантованих правом ЕУ, међународним правом, релевантним међународноправним актима али и уставима државе чланице.⁵⁹ Питање које је Уставни суд упутио ЕСП било је да ли, у складу са горенаведеном одредбом Повеље, државе чланице могу да се ослоне на своје уставне одредбе које пружају виши ниво заштите у односу на заштиту која је гарантована секундарним правом ЕУ. Разумно је претпоставити, а имајући у виду развој односа комунитарног права и права државе чланице, да је питање тумачења нивоа заштите гарантоване Повељом заправо питање примене начела супрематије и њеног апсолутног важења. Општи правобранилац Бот (*Yves Bot*) је у свом мишљењу управо разбио дилему тврдњом да је задржавањем права да регулише већи ниво заштите на држави чланици ризик да поремети баланс и угрози примену права ЕУ.⁶⁰ Бот је, надаље, повезао начело заштите националног идентитета и са Уговором о ЕУ и Повељом, наводећи управо да свака држава чланица, уколико сматра да су вредности које чине садржину њеног националног идентитета на одређени начин угрожене или у колизији са одредбом секундарног права ЕУ, може тражити заштиту у одредби примарног права односно члану 4 став 2 који прокламује обавезу поштовања националног идентитета.⁶¹ Иако ЕСП није експлицитно поменуо заштиту националног идентитета у пресуди, уколико се чита између редова очигледно је да је у

⁵⁸ Ibid., 50, fn 94.

⁵⁹ Члан 53, Повеља о основним правима Европске уније, *Службени гласник Европских заједница* Ц-364/1.

⁶⁰ Пар. 125 и пар 135, Opinion of Advocate General Bot delivered on 2 October 2012, Case C-399/11, Criminal proceedings against Stefano Melloni, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=127841&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=64591>, 14. јун 2018.

⁶¹ Ibid., пар. 137-139.

мишљењу Бота члан 4 став 2 остављен као „уточиште“⁶² у односу на апсолутни примат начела супремације у новијој судској пракси.

Случај Гаувејлер и стварање новог тежишта у приступу заштити уставног идентитета

Својеврстан допринос Лисабон одлуке⁶³ Савезног уставног суда Немачке, која је претходила пресуди Гаувејлер, био је у тврдњи да начело заштите националног идентитета прокламовано у члану 4 став 2 Уговора из Лисабона иде „руку под руку“⁶⁴ са концептом заштите уставног идентитета, отелотвореног у немачком основном закону. Садржина одредбе у члану 4 ставу 2 која упућује да је национални идентитет неодвојиво повезан са основним политичким и уставним структурама државе чланице довела је немачки Савезни уставни суд до закључка да се одговарајућа заштита уставног идентитета може постићи поред националног нивоа и на нивоу ЕУ. Из креирања одговарајућег односа националног суда према комунитарном праву и контроли ЕУ институција произишла је идеја о *identitätskontrolle*, односно „контроли идентитета“ која за основ има полазну „стварајућу моћ“ државе чланице у односу на комунитарно право. Контролом заштите идентитета поставља се имагинарна граница настајућој *ultra vires* доктрини Европског суда правде од стране Савезног уставног суда Немачке и појашњава значење и важност појма уставног идентитета, не само на националном већ и на нивоу ЕУ.⁶⁵ Насупрот томе, случај Гаувејлер управо показује разлику у схватању концепта уставног идентитета Европског суда правде у односу на национални суд као и становиште заузето у Лисабон одлуци. Мишљење општег правобраница Вијалона указује на опасност различите интерпретације уставног идентитета од стране националног уставног суда и дотадашњег схватања у складу са чланом 4 ставом 2,⁶⁶ и тиме

⁶² E. E. Duque, „United in diversity or Through Diversity? – National Identity as a Flexibility Clause – Granting Member States a Margin of Appreciation“, *Lund Student EU Law Review (LSEU)*, II/2013, 42.

⁶³ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 - 2 BvE, 2/08, http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208en.html, 13. јун 2018.

⁶⁴ Monica Claes and Jan-Herman Reestman, „The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the Gauweiler Case“, *German Law Journal: review of developments in German, European and international jurisprudence*, 4/2015.

⁶⁵ D. Preshova, „Battleground or Meeting point?: The Respect for National Identities in the European Union – Article 4 (2) The Treaty on the European Union, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 8/11, p. 14.

⁶⁶ M. Dobbs, „The Shifting Battleground of Article 4 (2) TEU: Evolving National Identities and the corresponding need for EU management?“, *European Journal of Current Legal Issues (EJCLI)*, 2/2015, p. 5.

указује да питање разилажења по питању саме садржине, а самим тим и заштите, заправо је много „опасније“ с обзиром да се односи на питање супрематије и деловања ЕУ не само у случајевима *ultra vires* већ и *intra vires*. Поводом овог случаја Савезни уставни суд Немачке је ишао, може се слободно рећи, даље него сви национални судови по питању заштите уставног идентитета тврдивши да концепт националног идентитета, из члана 4 став 2 Лисабонског уговора, не одговара концепту уставног идентитета у смислу немачког основног закона, као и да је ниво заштите различит. Немачки суд је истакао да је заштита у смислу Лисабонског уговора релативна, док је заштита уставних вредности које чине уставни идентитет апсолутна као и дужност немачких институција које га штите. И на крају, што је и било најспорније за ЕСП, тврдио да је управо заштита немачког уставног идентитета задатак немачког суда као и да ЕСП нема, и не би требало да има, улогу у томе а камоли одлучујући утицај.⁶⁷ Као и увек ЕСП је избегао директан конфликт, те се у самој пресуди у овом случају није значајно осврнуо на резонување Савезног уставног суда СР Немачке на постављање граница када је реч о тумачењу и заштити уставног идентитета. Како би „вратио тас на ваги“ општи правобранилац Вијалон (*Pedro Cruz Villalón*) у *Гаувајлеру* не спори да свака држава чланица има право и предност у очувању сопственог уставног идентитета, јединственог за сваку државу, али исто тако скреће пажњу да је ЕУ заједница која је прожета заједничком уставном културом која чини специфичност европског идентитета.⁶⁸ За потребе овог чланка и анализе приступа уставног суда и Европског суда правде појму националног, односно уставног идентитета важно је споменути одлуку која претходи наведеним, а то је одлука *Уставног савета Француске* из 2004. године када се изјашњавао о уставности Уговора о уставу за Европу.⁶⁹ Уставни савет јасно је дао примат заштити „уставног идентитета Француске“ приликом одступања, односно не примене секундарног права ЕУ, називајући такав поступак „*reserve de constitutionnalité*“, ⁷⁰ односно резервом уставности. Поменута резерва представља прихватање супрематије комунитарног права, али уз одређена ограничења која се испољавају при заштити најважнијих уставних вредности и начела које чине

⁶⁷ M. Claes, J.-H. Reestman, The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the Gauweiler Case, *German Law Journal: review of developments in German, European and international jurisprudence*, 4/2015, 931.

⁶⁸ Пар. 61, Opinion of Advocate General Cruz Villalón delivered on 14 January 2015: Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62014CC0062&from=EN>, 18. јун 2018.

⁶⁹ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/decision-n-2006-540-dc-du-27-juillet-2006.1011.html#>, 21. јун 2018.

⁷⁰ D. Preshova, „Battleground or Meeting point?: The Respect for National Identities in the European Union – Article 4 (2) The Treaty on the European Union, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 8/11, p. 13.

француски уставноправни систем. Овим је дат јасан импулс и другим уставним судовима држава чланица да начело заштите уставног идентитета представља „границу“ начелу супрематије комунитарног права над уставним правом. Садржински, док се француски *identité constitutionnelle* у складу са мишљењима Уставног савета Француске односи на вредности, односно начела која су типична за француски (уставни) систем, и које су заштићене само националним правом али не и комунитарним, дomet *identität der Verfassung*, кованице Савезног уставног суда Немачке доста је шири и садржински обимнији. Иако се садржина и тумачење уставног идентитета у обе државе разликује, потребно их је сагледати и анализирати као правну целину јер приказују дијалог судова и схватање флексибилности појма заштите националног идентитета у пракси, и то на начин да се оставља слобода тумачења државама чланицама као сувереним државама творцима сопственог уставног система и државног уређења, а члан 4 став 2 Уговора о ЕУ посматра се као одређено „самонаметнуто ограничење“⁷¹ дејству комунитарног права у односу на право државе чланице.

ИЗВОРИ

- Алијевић, М. „Национални идентитет у Европској унији“, *Анали Правног факултета у Зеници*, 17/9.
- Besselink, L., „National and Constitutional Identity Before and After Lisbon“, *Utrecht Law Review*, 3/2010.
- Burgorgue-Larsen, L., „Les origines de l'identité constitutionnelle“, *Revue generale de droit internationale public*, 14/3.
- BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE, Case 2/08, http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208en.html.
- Claes, M. and Reestman, J.-H., „The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the Gauweiler Case“, *German Law Journal: review of developments in German, European and international jurisprudence*, 4/2015.
- Cloots, E., „National Identity in EU Law“, Oxford University Press, 2015.
- „Charter of Fundamental Rights of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, C 326/391, 26. октобар 2012.
- „Treaty Of Lisbon Amending The Treaty On European Union And The Treaty Establishing The European Community“, *Official Journal of the European Union*, C 306/1, 17. децембар 2007.

⁷¹ M. Dobbs, „The Shifting Battleground of Article 4 (2) TEU: Evolving National Identities and the corresponding need for EU management?“, *European Journal of Current Legal Issues (EJCLI)*, 2/2015, p. 5.

- „Treaty on the European Union“, *Official Journal of the European Communities*, C 191, Vol. 35, 29. јул 1992.
- Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..cision-n-2006-540-dc-du-27-juillet-2006.1011.html#>.
- Dobs, M., „The Shifting Battleground of Article 4 (2) Treaty on the European Union: Evolving National Identities and the Corresponding Need for EU Management“, *European Journal of Current legal Issues (EJoCLI)*, 21(2)/2015.
- Duque, E., „United in diversity or Through Diversity? – National Identity as a Flexibility Clause – Granting Member States a Margin of Appreciation“, *Lund Student EU Law Review (LSEU)*, II/2013.
- Димитријевић, Н., „Уставни идентитет Европске уније“, <http://pescanik.net/ustavni-identitet-evropske-unije-2/>.
- Frontini vs Ministero delle Finanze, Italian Constitutional Court, Case 183/73, www.proyectos.cchs.csic.es/.../sites/.../Franco_Frontini_case.doc.
- Guastaferro B. „Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause“, <http://www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/JMWP01Guastaferro.pdf>.
- Ilonka Sayn-Wittgenstein v Landeshauptmann von Wien, European Court of Justice, Case 208/09, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=9ea7d2dc30d6d49996815f5f44a6b222e9413b301ced.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyMbhZ0?text=&docid=83459&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=477751>.
- Internationale Handelsgesellschaft mBh, European Court of Justice, Case 11/70, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011>.
- Janko Rottman, v Freistaat Bayern, European Court of Justice, Case 135/08, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0135&from=EN>.
- Judgment of the Court of 15 July 1964. - Flaminio Costa v E.N.E.L. - Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy. - Case 6/64, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87393&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2971562>.
- Konstadinides, T., „Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the framework of National Constitutional Settlement“, *Cambridge Yearbook of European legal Studies*, 13/2011.
- Konstadinides, T., „The Constitutionalisation of national Identity in EU Law and its Implications“, <http://uaces.org/documents/papers/1301/konstadinides.pdf>.
- Malgožata Runevič-Vardyns, European Court of justice, Case 391/09, *European Court Reports* 2011 I-03787.

- Mouton, J-D., "L'identitete constitutionnelle, un concept pertinent au regard du droit international", *Revue generale de droit internationale public*, 14/3.
- Opinion of Advocate General Bot delivered on 2 October 2012, Case C-399/11, Criminal proceedings against Stefano Melloni, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=127841&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=64591>.
- Opinion of Advocate General Cruz Villalón delivered on 14 January 2015: Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62014CC0062&from=EN>.
- Opinion of Advocate General Poiares Maduro delivered on 16 December 2004 delivered on 16 December 2004, Kingdom of Spain v Eurojust, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49769&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=828170>.
- Opinion of Mr Advocate General Poiares Maduro delivered on 8 October 2008., Michaniki AE v Ethniko Symvoulío Radioteleorasis and Ypourgos Epikrateias, Case C-213/07, *European Court Reports* 2008 I-0999.
- Opinion of Mr Dutheillet de Lamothe delivered on 2 December 1970, Case 11/70, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:519de101-9a24-4556-b911-6f47277da845.0002.02/DOC_1&format=PDF.
- Preshova, D., „Battleground or Meeting point?: The Respect for National Identities in the European Union – Article 4 (2) The Treaty on the European Union, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 8/11.
- Rodin, S., „National Identity and Market Freedoms after the Treaty of Lisbon“, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 7/2011.
- Радаковић, М., „Стратегија стварања европског идентитета“, *Европско законодавство*, 2011, бр. 35-36.
- Solange, I., Federal Constitutional Court of Germany, *Decisions of the Bundesverfassungsgericht, Federal Republic of Germany: International Law and Law of the European Communities*, 2 BvL 52/71.
- „Treaty establishing a Constitution for Europe“, *Official Journal of the European Union*, C 310, Vol. 47, 16. децембар 2004.
- „Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on the European Union“, *Official Journal of the European Communities*, C 340, Vol. 40, 10 новембар 1997.
- Yvonne van Duyn vs Home Office, European Court of Justice, 41/74, *European Court Reports* 1974 -01337.
- Маровић, Ј., „Европски идентитет“, Матица црногорска, јесен 2009.
- Судска пракса Суда правде Европске уније.

5) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Не може се спорити да је ЕСП дужан да осигура адекватно тумачење и поштовање националног идентитета у светлу комунитарног права и одреди последице деловања држава чланица приликом заштите истог. Међутим врло је јасно, како то тврде немачки и француски судови, да није сваки аспект уставног, односно националног идентитета „уткан“ у једнакој мери у садржину заштићену чланом 4 став 2 Уговора из Лисабона. Логично следи да садржину али и ниво заштите могу најбоље одредити, али и остварити државе чланице. Наведена тврдња свакако не значи да државе чланице имају зелено светло да апсолутно слободно и једнострано одређују значај и начин заштите националног идентитета. Проблематика одржавања судског дијалога и сарадње, као и пружања адекватне заштите идентитету државе, може се сликовито представити као један новчић са две стране: с једне је Европски суд правде, који би требало да се ограничи на давање пресуда-смерница државама чланицама и не улази у тумачење националног идентитета, а са друге државе чланице које врло често под „велом“ заштите националног идентитета прешироко тумаче његову садржину, како би избегле или ограничиле примену аката секундарног права ЕУ. У складу са теоријом Теодореса Констадинидеса да заштита националног идентитета служи истовремено и као мач и као штит, проналази се *rationale* за тврдњу о „сигурној кући“ коју представља поштовање и очување националног идентитета за државе чланице у односу на комунитарно право и апсолутно важење принципа супремације.⁷² Из тог разлога, да се закључити да очување националних идентитета и њихова заштита не представљају „слабу тачку“ принципа супремације комунитарног права, нити су оличење евраоскептицизма, већ праве баланс између националног и наднационалног у *suí generis* творевини каква је Европска унија. Остаје питање да ли ће временом, имајући у виду тенденције ЕСП у стварању чвршћег језгра и веће контроле, без обзира на (донекле) утврђену сарадњу и дијалог са националним судовима изражен у наративима ЕСП али и у мишљењима општих правобраниоца, бити могуће очување идеје очувања националног идентитета отелотворене у крилатици „уједињени у различитости“?

⁷² T. Konstadinides, „Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the framework of National Constitutional Settlement“, *Cambridge Yearbook of European legal Studies*, 13/2011, p. 195.

THE EVOLUTION OF THE NATIONAL IDENTITY PROTECTION IN THE EU LEGAL ORDER

Abstract: The evolution of the European identity in the EU does not exclude but implies respect and protection of the national identities. Through a detailed analysis of the national identity and its development through the Treaties and enhanced cooperation of national constitutional courts and the European Court of Justice, we come to the conclusion that the Member States tend to take the lead when it comes to the interpretation of the content and importance of their national identities in the EU legal system. In the ECJ case law, the most frequent questions were related to the interpretation of the protection of the national identity with a special emphasis on the constitutional identity as a counterbalance to the EU principle of primacy. Protection of the national identity encompasses the adequate application of the proportionality test by the ECJ from one side, and from the other the margin of discretion and appreciation that is left to the Member States. The European Court of Justice has developed a flexible approach, building it on the opinions of Advocates General and following national tendencies regarding the protection of their national and constitutional values. Bearing in mind the evolution of the content of the national identity and its interpretation in terms of the EU legal system, the ECJ also delivered judgments that do not aim at interpreting the national identity but rather give guidelines to the Member States when it comes to the protection of the national identity.

Key words: national identity, constitutional identity, the principle of primacy, proportionality test, the European Court of Justice.

УДК: 343.45:340.134(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 66, стр. 70–86

Изворни научни рад

„ПРАВО НА ЗАБОРАВ“ И ОПШТА УРЕДБА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 2016/679 О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

проф. др Синиша ДОМАЗЕТ

проф. др Здравко СКАКАВАЦ¹

Апстракт: Циљ истраживања представља анализа једног од најважнијих права загарантованих Општом Уредбом Европске уније 2016/679 о заштити података, а то је право на брисање (*право на заборав*). Истраживањем је утврђено да је право на брисање личних података установљено још у време важења Директиве 95/46/ЕЗ и случаја „Google vs. Шпанија“. Показало се да су након поменуте пресуде уследили бројни захтеви компанији Google за брисање података. Новом Уредбом право на брисање је проширено и детаљније уређено. Утврђено је да постоје одређене тешкоће у спровођењу овог права у пракси. Пре свега, поставља се питање на који начин ће се одредба о праву на брисање применити у случају нових технологија, као што су „блокчејн“ технологије. Друго, поставља се и питање на који начин ће се одредба о праву на брисање спровести у компанијама. Треће, питање је на који начин ће остваривање права запослених лица на брисање личних података утицати на пословање компанија. Најзад, посебно осетљиво питање у вези са правом на брисање личних података јавља се у сектору пружања здравствених услуга. Истраживањем је утврђено да је неопходна добра едукација грађана и ангажовање стручњака за област заштите података, али и за развијање

¹ Факултет за студије безбедности, Универзитет Едуконс, Сремска Каменица, Факултет за правне и пословне студије „др Лазар Вркатић“, Универзитет „Унион“, Београд, Е-mail: sdomazetns@gmail.com, zskakavac@useens.net. Рад представља резултат рада на Пројекту под називом: „Европске интеграције и друштвено-економске промене привреде Србије на путу ка ЕУ“, финансираног од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

интерних процедура за поступање по захтевима за брисање, укључујући и обезбеђење адекватних финансијских извора. У раду су коришћени нормативни и правно-логички методи индукције и дедукције.

Кључне речи: право, безбедност, право на брисање, Европска унија, Република Србија

1) СВРХА

Узимајући у обзир скандал у вези са компанијом Кембриџ Аналитика и велику аферу у вези са злоупотребом личних података грађана широм света, намеће се потреба за детаљнијом анализом прописа Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) у вези са заштитом података о личности. То је сасвим оправдано, с обзиром на изразито негативне последице које су настале или могу настати услед злоупотребе личних података грађана. Са појавом социјалних мрежа (*Facebook*, *Twitter*, *MySpace* и слично), дошло је до великог концентрисања огромне количине података о личности на једном месту и тако се отворио простор за могуће злоупотребе. Разлог за то је и прилично велики степен поверења које су корисници друштвених мрежа указивали компанијама, верујући да је безбедност њихових личних података у потпуности обезбеђена. Захваљујући таквом ставу (који није био сасвим без основа), корисници су остављали различите врсте информација и постављали (неретко) фотографије „осетљивог“ садржаја на друштвене мреже, све у циљу привлачења што већег броја пријатеља и властите атрактивности на интернету. У тој намери често заборављају на опасност коју за собом носи доступност њихових личних података великом броју корисника. Мреже су примамљиве, посебно због тога што корисници могу сами да управљају врстом садржаја које остављају, уз могућност да уклањају информације које би могле да умање њихово пројектовано друштвено представљање.² Не сме се занемарити ни чињеница да се подаци на мрежама, неретко, чувају на неодређени временски период, што отвара простор за манипулације.³ Велики проблем у вези са личним подацима корисника друштвених мрежа лежи у чињеници да су и они сами, неретко, неопрезни приликом коришћења ових мрежа, те њихови подаци често завршавају у погрешним рукама, укључујући и њихове личне фотографије. У пракси се показало да су лични подаци корисника друштвених мрежа често предмет објављивања, коришћења, али и трговине, без њиховог знања. Истина, корисници су покушавали да се заштите на начин што би просто обрисали свој

² Cliff Lampe, Nicole Ellison, Charles Steinfield, *Changes in use and perception of Facebook*, Интернет: <http://www-personal.umich.edu/~enicole/LampeEllisonSteinfeld2008.pdf> (25/04/2018)

³ Viktor Mayer-Schönberger, *Delete: the virtue of forgetting in the digital age*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, USA, 2011.

налог и тако уклонили депоноване податке, али испоставило се да то није довољно јер су мреже и даље наставиле да чувају њихове податке. Корисници су настојали да се заштите и креирањем лажних профила, као и остављањем лажних података на друштвеним мрежама, или увођењем ограниченог приступа својим профилима.⁴ Заштита приватних података нарочито је добила на значају када је у светску јавност „испљивала“ сензационална прича у вези са оптужбама за злоупотребу података од стране компаније Кембриџ Аналитика и компаније Фејсбук (*Facebook*).⁵ С обзиром на опасности које интернет и социјалне мреже носе са собом, појавила се потреба за осавремењавањем постојеће регулативе Европске уније у области заштите података о личности. То посебно добија на значају уколико се зна да се личне информације грађана налазе широм интернета, у масовним базама података телеком оператера, банака, друштвених мрежа и других предузећа којима је њихово складиштење и обрада посао. И тим подацима се врло лако може приступити. То је био разлог због кога је Европска унија донела један од најконтроверзнијих прописа – Општу уредбу о заштити података о личности, која из корена мења начин пословања свих субјеката који се баве прикупљањем и обрадом личних информација.⁶ *Ratio legis* Опште уредбе је да се подигне ниво поверења корисника из Европске уније у сервисе информационог друштва, уз заштиту њихових фундаменталних права.⁷ Једно од важних права које је загарантовано новом Уредбом ЕУ о заштити података о личности представља *право на брисање*, које подразумева право да се тражи брисање података који више нису од значаја. Имајући то у виду, сврха рада лежи у потреби да се укаже на право са којим грађани Републике Србије махом нису упознати, све у циљу ефикасније заштите података о личности. Анализом овог права и начинима за његово спровођење омогућиће се лакша хармонизација са правом Европске уније у области заштите података о личности.

⁴ Danah Boyd, Eszter Hargittai, *Facebook privacy settings: Who cares?* Интернет: <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/3086/2589> 25/04/2018; Alison Young, Anabel Quan-Haase, "Privacy protection strategies on Facebook: the Internet privacy paradox revisited", *Information, Communication & Society*, UK, No. 16(4)/2013, pp. 479-500.

⁵ Синиша Домазет, Здравко Скакавац, „Скандал „Кембриџ Аналитика“ – нови изазов у заштити података о личности?“, *Српска политичка мисао*, Вол. 59, бр. 2/2018 (у штампи).

⁶ *Srbija danas*, „Lični podaci građana (ne)bezbedni?! Šta donosi evropska Uredba o zaštiti podataka o ličnosti?“, Интернет: <https://www.srbijadanas.com/biz/vesti/bezbednost-licnih-podataka-gradana-neizvesna-sta-donosi-evropska-uredba-o-zastiti-podataka-o-2017-09-13> (26. 07. 2018)

⁷ Gregory Voss, "Looking at European Union Data Protection Law Reform Through a Different Prism: the Proposed EU General Data Protection Regulation Two Years Later", *Journal of Internet Law*, Vol. 17, No. 9/2014, p. 13, преузето из: Дејан Ђукић, „Заштита података о личности са освртом на ново законодавство Европске уније у овој области“, *Правни записи*, Год. VIII, бр. 1/2017, стр. 55.

2) МЕРЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Као што је већ поменуто, Европска унија је донела Уредбу (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и Савета о заштити појединаца у вези са обрадом личних података и о слободном кретању таквих података, те стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ (у даљем тексту: Уредба).⁸ Уредба је ступила на снагу 25. маја 2018. године. Уредба се примењује на обраду личних података која се у целини обавља аутоматизовано, као и на неаутоматизовану обраду личних података који чине део система похране, или су намењени да буду део тог система. Поменута Уредба се не односи на обраду личних података: а) током делатности која није обухваћена опсегом права Уније; б) коју обављају државе чланице када обављају активности које су обухваћене подручјем примене главе V поглавља 2 УЕУ; в) коју спроводи физичко лице током искључиво личних или кућних активности; г) коју обављају надлежна тела у сврху спречавања, истраге, откривања или прогона кривичних дела или извршавања кривичних санкција, укључујући заштиту од претњи јавној безбедности и њиховог спречавања.⁹ Уредба се односи на обраду личних података у оквиру активности пословног седишта водитеља обраде или извршиоца обраде у Унији, независно од тога обавља ли се обрада у Унији или не. Даље, Уредба се примењује на обраду личних података испитаника у Унији коју обавља водитељ обраде или извршилац обраде без пословног седишта у Унији, ако су активности обраде повезане са нуђењем робе или услуга таквим испитаницима у Унији (независно од тога треба ли испитаник да изврши плаћање), или праћењем њиховог понашања док год се њихово понашање одвија унутар Уније. Ова се Уредба примењује на обраду личних података коју обавља водитељ обраде који нема пословно седиште у Унији, већ на месту где се право државе чланице примењује на основу међународног јавног права, из чега се јасно може видети да се нова Уредба примењује и у случају када извршилац обраде поседује у својој збирци податке које се односе на лице које има држављанство неке од чланица Уније.¹⁰ У складу са чланом 5 Уредбе, лични подаци морају бити: а) законито, поштено и транспарентно обрађивани с обзиром на испитаника; б) прикупљени у посебне изричите и законите сврхе те се даље не смеју обрађивати на начин који није у складу са тим сврхама; даља обрада у сврхе архивирања у јавном интересу, у сврхе научног или историјског истраживања или у статистичке сврхе не сматра се неусклађеном са првобитним сврхама („ограничавање сврхе“); в) примерени, релевантни и

⁸ “Уредба (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и Савета о заштити појединаца у вези са обрадом личних података и о слободном кретању таквих података, те стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ”, *OJ L* 119, Брисел, 4.5.2016, стр. 1-88.

⁹ *Ibidem*, чл. 2.

¹⁰ *Ibidem*, чл. 3.

ограничени на оно што је нужно у односу на сврхе у које се обрађују („смањење количине података“); г) тачни и према потреби ажурни; мора се предузети свака разумна мера ради обезбеђења да се лични подаци који нису тачни, узимајући у обзир сврхе у које се обрађују, без одлагања избришу или исправе („тачност“); д) чувани у облику који омогућава идентификацију испитаника само онолико дуго колико је потребно у сврхе ради којих се лични подаци обрађују; лични подаци могу се похранити на дужа раздобља ако ће се лични подаци обрађивати искључиво у сврхе архивирања у јавном интересу, у сврхе научног или историјског истраживања или у статистичке сврхе, што подлеже спровођењу примерених техничких или организационих мера прописаних овом Уредбом ради заштите права и слобода испитаника („ограничење похрањивања“); ђ) обрађивани на начин којим се обезбеђује одговарајућа сигурност личних података, укључујући заштиту од неовлашћене или незаконите обраде или од случајног губитка, уништења или оштећења применом одговарајућих техничких или организационих мера („целовитост и поверљивост“). Водитељ обраде је одговоран за усклађеност са овим начелима и мора бити у стању да то докаже („поузданост“).¹¹ У члану 6 Уредбе говори се о условима који се морају испунити да би обрада података била *законита*. У том смислу, обрада је законита само ако и у оној мери у којој је испуњен најмање један од следећих услова: а) испитаник је дао сагласност за обраду својих личних података у једну или више посебних сврха; б) обрада је нужна за извршавање уговора у којем је испитаник странка, или како би се предузеле радње на захтев испитаника пре склапања уговора; в) обрада је нужна ради поштовања правних обавеза водитеља обраде; г) обрада је нужна како би се заштитили кључни интереси испитаника или друга физичка лица, д) обрада је нужна за извршавање задатака од јавног интереса или при извршавању службених овлашћења водитеља обраде; ђ) обрада је нужна за потребе легитимних интереса водитеља обраде или треће стране, осим када су од тих интереса јачи интереси или темељна права и слободе испитаника који захтевају заштиту личних података, посебно ако је испитаник дете.¹² Кад је реч о деци, у члану 8 Уредбе наводи се да је обрада личних података детета законита ако дете има најмање 16 година, а ако је дете испод 16 година старости таква је обрада законита само ако и у мери у којој је пристанак дао или одобрио носилац родитељске одговорности над дететом. Државе чланице могу у те сврхе предвидети нижу старосну границу, под условом да таква нижа старосна граница није нижа од 13 година.¹³ Треба истаћи да је у члану 9 Уредбе предвиђена *забрањена обрада личних података* који откривају расно или

¹¹ Ibidem, чл. 5.

¹² Ibidem, чл. 6.

¹³ Ibidem, чл. 8.

етничко порекло, политичка мишљења, верска или филозофска уверења или чланство у синдикату, те обрада генетских података, биометријских података у сврху јединствене идентификације појединца, података који се односе на здравље или података о полном животу или сексуалној оријентацији појединца. Уз одређене услове ова забрана се неће применити, тј. обрада података биће дозвољена.¹⁴ Поред права на брисање (права на заборав), које ће бити посебно обрађено, остали делови Уредбе посвећени су преносу личних података трећим земљама или међународним организацијама,¹⁵ независним надзорним телима,¹⁶ сарадњи, узајамној помоћи и заједничким операцијама надзорних тела,¹⁷ Европском одбору за заштиту података,¹⁸ правним лековима, одговорности и санкцијама,¹⁹ као и посебним ситуацијама обраде података.²⁰

3) ПРАВО НА БРИСАЊЕ И СЛУЧАЈ „GOOGLE VS. ШПАНИЈА“

Као у претходно важећој Директиви, тако је и у новој Уредби ближе уређено питање права на брисање (*права на заборав*).²¹ Поменуто право је проистекло из европске праксе у случају Google Шпанија, где је Суд правде донео пресуду на основу тада важеће Директиве 95/46/ЕЗ Европског парламента и Савета од 24. октобра 1995,²² о заштити појединаца у вези с обрадом личних података и о слободном протоку таквих података. У случају „Google vs. Шпанија“, Европски Суд правде поступао је по жалби компаније Google на одлуку агенције за заштиту података из Шпаније, која је 2010. године наложила компанији Google да обрише резултате претраге у вези са новинским чланком о продаји имовине Марија Гонзалеса, објављеног пре више од 15 година. Поменути Гонзалес је

¹⁴ Ibidem, чл. 9.

¹⁵ Ibidem, чл. 44-50.

¹⁶ Ibidem, чл. 51-59.

¹⁷ Ibidem, чл. 60-62.

¹⁸ Ibidem, чл. 68-76.

¹⁹ Ibidem, чл. 77-84.

²⁰ Ibidem, чл. 85-91.

²¹ У раду ће се користити ова формулација, с обзиром на оригиналан текст Уредбе у коме се користи израз „Right to erasure“ (члан 17 Уредбе).

²² Daphne Keller, *The Right Tools: Europe's Intermediary Liability Laws and the 2016 General Data Protection Regulation*, 2017. pp. 22-26. Internet: <https://law.stanford.edu/publications/the-right-tools-europes-intermediary-liability-laws-and-the-2016-general-data-protection-regulation/> (25.06.2018); Случај „Google vs. Шпанија“, C-131/12 - Google Spain and Google, Интернет: <http://curia.europa.eu> (27.07.2018).

захтевао од шпанског тела за заштиту података да затражи од компаније Google брисање резултата претраге у вези са продајом његове имовине (посебно с обзиром на чињеницу да је продату кућу касније опет вратио у своје власништво), сматрајући да се на тај начин грубо нарушава његова приватност. Суд правде није усвојио жалбу компаније Google, подржавши тако став шпанског тела за заштиту података о личности. У вези с тим, Суд је заузео став да члан 2 (тада важеће) Директиве треба тумачити у смислу да, с једне стране, активност претраживача која се састоји у проналажењу информација објављених или стављених на интернет од трећих страна, њиховом аутоматском индексирању, привременом похрањивању и, коначно, стављању у на располагање интернет корисницима, у редоследу према задатим поставкама треба квалификовати као „обраду личних података“ у смислу члана 2 тачке (б), ако те информације садрже личне податке те, с друге стране, оператера претраживача треба сматрати „надзорником“ наведене обраде у смислу наведеног члана 2 тачке (д). Даље, Суд је пошао од става да члан 4 став 1 тачку (а) поменуте Директиве 95/46 треба тумачити у смислу да је обрада личних података извршена у оквиру активности пословног седишта надзорника на подручју државе чланице, у смислу те одредбе кад оператер претраживача у држави чланице оснује подружницу или друштво кћер у циљу промоције и продаје оглашивачких простора на претраживачу и чија је активност усмерена на становнике те државе чланице. Суд је дао и тумачење члана 12 тачке (б) и члана 14 Става првог тачке (а) Директиве 95/46, сматрајући да их треба тумачити у смислу да је у циљу поштовања права предвиђених тим одредбама, и кад су услови предвиђени њима стварно испуњени, оператер претраживача обавезан избрисати с листе резултата, приказаних на основу претраживања према презимену лица, линкова према мрежним страницама које су објавиле треће стране и које садрже информације у вези с тим лицем, такође и под претпоставком да то презиме или те информације нису претходно или истовремено избрисани с тих мрежних страница и то, ако је примењиво, чак и кад је њихово објављивање на наведеним страницама само по себи законито. На крају, Суд је дао тумачење и члана 12 тачке (б) и члана 14 Става прве тачке (а). С тим у вези, поменуте чланове треба тумачити у смислу да у оквиру оцене услова примене тих одредаба треба посебно испитати има ли лице чији се подаци обрађују право на то да се информација о којој је реч, а која се односи на њено лице, у тренутном стању више не повезује с њеним презименом на попису резултата, приказаном на основу претраживања према презимену лица, те да притом тврдња о постојању таквог права не претпоставља да укључивање информације о којој је реч у попис резултата проузрокује штету лицу чији се подаци обрађују.

Лице чији се подаци обрађују, с обзиром на своја основна права на основу члана 7 и 8 Повеље, може затражити да се информација о којој је реч више не

ставља на располагање широкој јавности њеним укључивањем у такав попис резултата, због тога што та права начелно доносе превагу не само над економским интересом оператора претраживача, него и над интересом јавности у вези са проналажењем наведене информације приликом претраге о презимену тог лица. Међутим, то не би био случај ако се чини да је због посебних разлога, као што је то улога наведеног лица у јавном животу, мешање у његова темељна права оправдано превагујућим јавним интересом да се таквим укључивањем има приступ информацији о којој је реч.

4) ПРАВО НА БРИСАЊЕ ПРЕМА ОПШТОЈ УРЕДБИ О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА

Поменута пресуда представљала је својеврсну прекретницу у вези са правом на брисање, чије су се последице могле видети већ неколико дана након њеног објављивања. Наиме, компанија Google је саопштила да је компанија само неколико дана пошто је Европски суд правде подржао „право на заборав“ већ добила захтев за уклањање информација из резултата претраге, док је један бивши политичар, који се надао да ће поново бити изабран, затражио је од компаније Google да uklони линк везан за проблематично понашање на радном месту. Исти захтев је стигао од особе која је проглашена кривом због поседовања фотографија о злостављању деце.²³ У пракси, компанија Google примила је преко 40 хиљада захтева за брисање (на посебном обрасцу) за свега неколико дана од постављања обрасца на интернет. Скоро трећина захтева су се односили на оптужбе за злоупотребе, док је осталих 12% било везано за хапшења због дечје порнографије, а 20% за друге озбиљне или насилне злочине. Већ у децембру 2014. године, број захтева примљених од компаније Google нарастао је на око 175 хиљада из свих држава чланица ЕУ, а од јануара 2018. године 43,3% захтева се односило на уклањање линкова са интернета.²⁴ Према члану 12 тада важеће Директиве, државне-чланице гарантују сваком лицу чији се подаци обрађују право да од контролора добије према потреби, исправак, брисање или блокирање података чија обрада није у складу са Директивом, посебно због непотпуних или нетачних података. Међутим, тадашњом директивом није било прописано на који начин се то може учинити, или како би компаније као што је Google требале спровести ту обавезу. За разлику од раније важеће Директиве, у Општој Уредби о заштити

²³ Информација, „Posle presude Evropskog suda pravde, Google već zatrpan zahtevima “za zaborav”, Интернет: <https://www.informacija.rs/Ostalo/Posle-presude-Evropskog-suda-pravde-Google-vec-zatrpan-zahtevima-za-zaborav.html> (16.05.2014).

²⁴ ITPRO, “What is Google’s ‘right to be forgotten’? Интернет:” <http://www.itpro.co.uk/data-protection/22378/what-is-googles-right-to-be-forgotten> (27.07.2018).

података, која је недавно ступила на снагу, право на брисање је проширено и детаљније уређено. Тако, у складу са тачком 65 Уредбе, испитаник би требао имати право на исправак личних података ако такво задржавање крши одредбе Уредбе или право државе чланице ЕУ. Испитаници би посебно требали имати право да се њихови лични подаци бришу и више не обрађују ако ти лични подаци више нису потребни, с обзиром на сврху у коју су прикупљени или на друге начине обрађивани, ако су испитаници повукли свој пристанак, или ако дају приговор на обраду личних података који се односе на њих, или ако обрада њихових личних података на друге начине није у складу с овом Уредбом. Ово је право нарочито важно ако је испитаник дао свој пристанак док је био дете и није био у потпуности свестан ризика обраде, а касније жели уклонити такве личне податке, посебно на интернету. Испитаник би требао бити у могућности остварити то право независно о чињеници да више није дете. Но, даље похрањивање личних података требало би бити законито ако је нужно за остваривање права на слободу изражавања и на слободу информисања, ради поштовања правних обавеза, за извршавање задатка од јавног интереса или извршавање службеног овлашћења водитеља обраде, на основу јавног интереса у подручју јавног здравља, у сврхе архивирања од јавног интереса, у сврхе научних или историјских истраживања, у статистичке сврхе или запостављање, остваривање или одбрану правних захтева.²⁵ Правом Уније или правом државе чланице могу се увести ограничења с обзиром на посебна начела, те с обзиром на ограничења права на информације, приступ и исправак или брисање личних података, те ограничења права на пренос података, права на приговор одлука које се темеље на изради профила, као и ограничења обавештавања испитаника о повреди личних података, те ограничења одређених повезаних обавеза водитеља обраде, у мери у којој је то нужно и пропорционално у демократском друштву како би се заштитила јавна безбедност, истрага и прогон кривичних дела или извршавање кривично-правних санкција, укључујући заштиту од претњи јавној безбедности и њихово спречавање, и слично.²⁶

У складу са тачком 66 Уредбе, како би се ојачало „право на заборав” у интернет окружењу, право на брисање такође би требало проширити тако да би водитељ обраде који је објавио личне податке био обавезан обавестити водитеље обраде, који такве личне податке обрађују, да обришу све линкове с тим личним подацима или копијама или репликама тих личних података. Притом би водитељ обраде требао предузети разумне мере, узимајући у обзир

²⁵ “Уредба (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и Савета о заштити појединаца у вези са обрадом личних података и о слободном кретању таквих података, те стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ”, тачка 65.

²⁶ Ibidem, тачка 73.

доступну технологију и средства доступна водитељу обраде, укључујући и техничке мере да обавести водитеље обраде, који обрађују личне податке, о захтеву испитаника.²⁷ О праву на брисање говори се и у тачки 59 Уредбе. Тако, у Уредби је заузет став да би требало предвидети модалитете којима се олакшава остваривање права испитаника, укључујући механизме за подношење захтева те, ако је примењиво, бесплатно остваривање, нарочито захтева за приступ личним подацима, њихово исправљање или брисање и остваривање права на приговор. Водитељ обраде требао би такође пружити средства за електронску предају захтева, нарочито ако се лични подаци обрађују електронски. Водитељ обраде требао би бити дужан одговорити на захтев испитаника без непотребног одлагања и најкасније у року од месец дана.²⁸

Као што се може видети, и у самој Уредби се признаје да остваривање права на брисање није лако изводљив процес. У члану 17 Уредбе наводи се да испитаник има право од водитеља обраде затражити брисање личних података који се на њега односе без непотребног одлагања, а водитељ обраде има обавезу да обрише личне податке без непотребног одлагања уколико је испуњен макар један од следећих услова: а) лични подаци више нису нужни у односу на сврхе за које су прикупљени или на други начин обрађени; б) испитник повуче сагласност на којој се обрада заснива у складу са чланом 6 ставом 1 тачком (а), или чланом 9 ставом 2 тачком (а), и ако не постоји друга правна основа за обраду; в) испитаник уложи приговор на обраду у складу са чланом 21 ставом 1, те не постоје јачи легитимни разлози за обраду, или испитаник уложи приговор на обраду у складу са чланом 21 ставом 2; г) лични подаци су незаконито обрађени; д) лични подаци морају се брисати ради поштовања правне обавезе из права Уније или права државе чланице којем подлеже водитељ обраде; ђ) лични подаци прикупљени су у вези с понудом услуга информационог друштва из члана 8 става 1.²⁹ Дакле, право на брисање могло би се раздвојити на три категорије: 1) право да се изврши брисање након одређеног периода, 2) право да одређено лице може имати чисту прошлост, и 3) право да подаци о одређеном лицу буду повезани са актуелним информацијама, те да се уклони повезаност са подацима који су застарели.³⁰ Након што је Уредба ступила на снагу, у вези са правом на брисање су се појавиле одређене недумице, пре свега у вези са спровођењем ове одредбе у пракси (али и других одредаба Уредбе), кад је реч о различитим секторима

²⁷ Ibidem, тачка 66.

²⁸ Ibidem, тачка 59.

²⁹ Ibidem, чл. 17.

³⁰ Michael Rustad, Sanna Kulevska, „Reconceptualizing the Right to Be Forgotten to Enable Transatlantic Data Flow“, *Harvard Journal of Law & Technology*, Harvard Law school, Cambridge, Vol. 28, No. 2/2015, p. 349.

привреде. Примера ради, поставља се питање на који начин ће се одредба о праву на брисање применити у случају нових блокчејн технологија. Проблем са блокчејн технологијама заснива се на чињеници да поменуте технологије карактерише генерална непромењивост (сталност) њихових података. Штавише, многе блокчејн технологије подразумевају смештање великог броја података о лицима која су вршила трансакције (на пример, у вези са криптовалутама), имена тих лица, број социјалног осигурања,³¹ код на основу којег се могу идентификовати, и слично. Имајући то у виду, поставља се питање на који начин спровести одредбу о праву на брисање, а да се притом не доведе у питање функционисање блокчејн технологија. Проблем додатно компликује и чињеница да одредбама Уредбе није ближе дефинисано на који начин спровести брисање података, из чега би се могло закључити да се тражи комплетно (физичко) брисање података. Дакле, нејасно је да ли и како неко може складиштити личне податке на блокчејну, а да притом буде у сагласности са одредбама Уредбе. Поред тога, треба обратити пажњу и на члан 4 Уредбе, који даје дефиницију личних података. У складу са поменутим чланом, „лични подаци” су сви подаци који се односе на појединца чији је идентитет утврђен, или се може утврдити (испитаник); појединаца чији се идентитет може утврдити је лице које се може идентификовати директно или индиректно, нарочито уз помоћ идентификатора као што су име, идентификациони број, подаци о локацији, мрежни идентификатор или уз помоћ једног или више чинилаца својствених за физички, физиолошки, генетски, ментални, економски, културни или социјални идентитет тог појединца. Из наведене дефиниције се види да је појам личних података дефинисан врло широко, па би се под појам „личних података“ могле подвести чак и адресе виртуелних крипто-новчаника, које су иначе јавно доступне (да би се трансакција у криптовалуту, на пример биткоину, могла спровести, неопходно је да уплатилац зна адресу виртуелног новчаника примаоца уплате). Чини се да је једини начин за превазилажење овог проблема складиштење личних података у посебној бази података, што би, с друге стране, довело у питање исправно функционисање блокчејн технологије. Због тога, компаније морају бити веома опрезне у коришћењу блокчејн технологија, како би избегле санкционисање у складу са одредбама Уредбе. Поред блокчејн технологија, поставља се и питање на који начин ће се одредба о праву на брисање спровести у компанијама? Могуће је да послодавац одбије захтев запосленог да поступи по захтеву за брисање личних података. То ће посебно важити у случају када је обрада личних података законска обавеза послодавца. Не треба заборавити ни рокове који су постављени Уредбом. С тим у вези, у члану 12 Уредбе поставља се рок за поступање по захтеву запосленог за брисањем података. Послодавац

³¹ Нарочито важан податак у САД.

то мора, према слову Уредбе, да учини без одлагања, али не касније од месец дана од пријема захтева. Тај се рок може, према потреби, продужити за додатних два месеца, узимајући у обзир сложеност и број захтева. Водитељ обраде обавестиће испитаника о сваком таквом продужењу у року од месец дана од пријема захтева, заједно с разлозима за одлагање.³² Не сме се занемарити ни чињеница да се лични подаци запослених могу односити не само на садашње, већ и на бивше запослене, као и лица која тек треба да се запосле у компанијама у ЕУ. Због тога треба анализирати на који начин ће остваривање права запослених лица на брисање личних података утицати на пословање компанија. С тим у вези, несумњиво је да ће запослена лица моћи да траже од послодавца брисање личних података који се односе на протекло професионално искуство, образовање, кредитну и финансијску историју и слично. Исто би важило и за податке прикупљене у циљу остваривања одговарајућих административних бенефита запосленог (које он више не ужива код послодавца), личне мејлове запосленог, пословну комуникацију преко разних мрежа (а да је притом престао разуман основ та њихову обраду), података од којих зависи процена да ли ће доћи до унапређења запосленог (а уместо тог запосленог је други запослени постављен на ту позицију), податке који се односе на питања радног учинка запосленог у последњих неколико година (на пример, подаци о закашњавању на посао, одсуства са посла, неспоразуми са колегама и слично), а да притом запослени од тада није имао сличних проблема, податке о протеклим адресама становања, бројевима телефона, електронској адреси, корисничком имену, текућем рачуну (а да је запослени од тада доставио нове личне податке), и друге податке.³³ С обзиром на обавезе које су постављене у Уредби, произлази да ће послодавци морати добро да се припреме за спровођење одредбе о праву на брисање личних података. Несумњиво је да ће то бити прилично сложен процес, који ће укључивати не само додатно оптерећење постојећег административног апарата, већ и потребу за ангажовање додатног броја људи који ће бити обучени за вршење тог посла. Даље, биће потребно информисати запослене о постојању овог права и модалитетима за његово остваривање и развити властите интерне процедуре за поступање по захтеву за брисање података (или одбијање истог), а све у складу са роковима постављеним у Уредби. То ће изискивати и додатна финансијска средства, што би могло прилично да

³² “Уредба (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и Савета о заштити појединаца у вези са обрадом личних података и о слободном кретању таквих података, те стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ”, чл. 12.

³³ Joseph J. Lazzarotti, Maya Atrakchi, “An Employee’s Right of Erasure Under the GDPR”, Интернет: [https://www.workplaceprivacyreport.com/2018/03/articles/data-security/an-employees-right-of-erasure-under-the-gdpr/\(25.07.2018\)](https://www.workplaceprivacyreport.com/2018/03/articles/data-security/an-employees-right-of-erasure-under-the-gdpr/(25.07.2018)).

оптерети мале компаније. Посебно осетљиво питање у вези са правом на брисање личних података поставља се у сектору пружања здравствених услуга. У том погледу истиче се да ће примена ове Уредбе представљати препреку за унапређење дијагноза пацијената. С тим у вези, право сваког лица (пацијента) на брисање података могло би бити у контрадикцији са законском обавезом пружалаца здравствених услуга да задржавају одређени временски период личне податке пацијената или резидената након њихове смрти, или отпуста из болничке установе. То посебно важи у случају сумње у процес лечења, узрок смрти и слично.³⁴ Дакле, биће потребно пронаћи баланс између интереса пацијената за очувањем тајности њихових личних података, с једне стране, и обезбеђења ефикасног система лечења, с друге стране.

5) ИЗВОРИ

Boyd, Danah, Hargittai, Eszter, *Facebook privacy settings: Who cares?* Интернет: <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/3086/2589>, 25/04/2018 (25.06.2018).

Howell, Dave, Future health index "Five ways the GDPR will change healthcare", Интернет: <https://www.futurehealthindex.com/2018/03/29/gdpr-will-change-healthcare/> (28.07.2018).

Informacija, „Posle presude Evropskog suda pravde, Google već zatrpan zahtevima „za zaborav“, Интернет: <https://www.informacija.rs/Ostalo/Posle-presude-Evropskog-suda-pravde-Google-vec-zatrpan-zahtevima-za-zaborav.html> (16.05.2014).

ITPRO, "What is Google's 'right to be forgotten'?" Интернет: <http://www.itpro.co.uk/data-protection/22378/what-is-googles-right-to-be-forgotten> (27.07.2018).

Keller, Daphne, *The Right Tools: Europe's Intermediary Liability Laws and the 2016 General Data Protection Regulation*, 2017. Интернет: <https://law.stanford.edu/publications/the-right-tools-europes-intermediary-liability-laws-and-the-2016-general-data-protection-regulation/> (25.06.2018).

Lampe, Cliff, Ellison, Nicole, Steinfield, Charles, Changes in use and perception of Facebook, Интернет: <http://www-personal.umich.edu/~enicole/LampeEllisonSteinfield2008.pdf> (25/04/2018).

Lazzarotti, J. Joseph, Atrakchi, Maya, "An Employee's Right of Erasure Under the GDPR", Интернет: <https://www.workplaceprivacyreport.com/2018/03/articles/data-security/an-employees-right-of-erasure-under-the-gdpr/> (25.07.2018).

³⁴ Dave Howell, Future health index "Five ways the GDPR will change healthcare", Интернет: <https://www.futurehealthindex.com/2018/03/29/gdpr-will-change-healthcare/> (28.07.2018)

- Rustad, Michael, Kulevska, Sanna, „Reconceptualizing the Right to Be Forgotten to Enable Transatlantic Data Flow“, *Harvard Journal of Law & Technology*, Harvard Law school, Cambridge, Vol. 28, No. 2/2015.
- Voss, Gregory, „Looking at European Union Data Protection Law Reform Through a Different Prism: the Proposed EU General Data Protection Regulation Two Years Later“, *Journal of Internet Law*, Vol. 17, No. 9/2014.
- Young, Alison, Quan-Haase, Anabel, „Privacy protection strategies on Facebook: the Internet privacy paradox revisited“, *Information, Communication & Society*, UK, No. 16(4)/2013.
- Миленковић, Дејан, „О потреби хармонизације Закона о заштити података о личности са директивама и другим прописима ЕУ“, *Европско законодавство*, 2014, бр. 49-50.
- Србија данас, „Лични подаци грађана (не)безбедни?! Šta donosi evropska Uredba o zaštiti podataka o ličnosti?“, Интернет: <https://www.srbijadanas.com/biz/vesti/bezbednost-licnih-podataka-gradana-neizvesna-sta-donosi-evropska-uredba-o-zastiti-podataka-o-2017-09-13> (26. 07. 2018).
- Mayer-Schönberger, Viktor, *Delete: the virtue of forgetting in the digital age*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, USA, 2011.
- Вукотић, Јасмина, „Општа Уредба (ЕУ) 2016/679 о заштити података о личности“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 63.
- Домазет, Синиша, Скакавац, Здравко, „Скандал „Кембриџ Аналитика“ – нови изазов у заштити података о личности?“, *Српска политичка мисао*, Вол. 59, бр. 2/2018 (у штампи).
- Ђукић, Дејан, „Заштита података о личности са освртом на ново законодавство Европске уније у овој области“, *Правни записи*, Год. VIII, бр. 1/2017, стр. 55.
- Случај Гугл-Шпанија, С-131/12 – Google Spain and Google, Интернет: <http://curia.europa.eu> (27.07.2018)
- Уредба (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и Савета о заштити појединаца у вези са обрадом личних података и о слободном кретању таквих података, те стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ, ОЈ L 119, Брисел, 4.5.2016.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У Републици Србији је у току процес усаглашавања правне регулативе у вези са заштитом података о личности са важећом регулативом Европске уније, посебно у вези са Општом Уредбом о заштити података о личности.³⁵ У

³⁵ Јасмина Вукотић, „Општа Уредба (ЕУ) 2016/679 о заштити података о личности“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 63, стр. 287-301.

тренутку писања овог рада, нацрт новог закона о заштити података о личности прошао је процедуру јавне расправе (у којој су изнесени бројни коментари) и очекује се да ускоро уђе у парламентарну процедуру. У складу са образложењем предлога закона, релевантни документи Европске уније указују да заштита података више није питање хармонизације права Европске уније и појединачне имплементације у национално законодавство, већ област директне примене права Европске уније. Снажан независни орган за заштиту података о личности је предуслов адекватне заштите података о личности за Европску унију, на шта указује и постојање посебног органа за заштиту података о личности у оквиру Уније – Европског супервизора за заштиту података о личности, посебних одељења и официра за заштиту података о личности Еуропола или Еуроцаста, као и одлуке Суда правде Европске уније о положају органа надлежних за заштиту података о личности. Главни недостаци важећег закона огледају се, између осталог, у неадекватно уређеном поступку остваривања права на заштиту података о личности и неуређеном поступку изношења података о личности из Републике Србије. Такође, недостаци су изражени и у непотпуном уређењу одговорности у случају кршења права лица, као и у случају неиспуњавања законских обавеза. Безбедност података је потпуно неадекватно уређена, а недостаје и обавеза анализе ризика по права лица у случају појединих обрада које могу озбиљно угрозити њихових права. Истовремено, неопходно је увести нове институте у режим заштите података о личности, који се превасходно односе на лица задужена за заштиту података код руковалаца или код обрађивача³⁶. Поставља се питање на који начин ће се решења из Уредбе практично спроводити на територији Републике Србије. Право на брисање се не може посматрати као апсолутно и безусловно право, јер су самом Уредбом предвиђена релативно бројна ограничења овог права. Та ограничења су, пре свега, обухваћена постојањем слободе изражавања и информисања, усаглашавањем јавних власти са законским обавезама, вршењем делатности у вези са јавним здрављем или пословима од јавног интереса, законским обавезама у погледу чувања архивске грађе у јавном интересу, научних и историјских истраживања, као и потребама статистичке анализе. Несумњиво, један од најзначајнијих изазова у погледу остваривања права на брисање података лежи на субјектима који обрађују податке. На њима ће лежати велика обавеза да балансирају између оправданог постојања права на брисање и других конкурентних права и интереса. Када је у питању заштита личних података деце, свакако је да ће приоритет имати подаци који се односе на њих, у односу на друге факторе. Поред свега, у вези са правом на брисање морају се узети у обзир и други параметри, као што су физичка и фактичка реализација захтева за брисање, трошкови који су са тим повезани, а морају се

³⁶ Текст нацрта новог Закона о заштити података о личности, Интернет: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> (28.07.2018).

испоштовати и начела обраде личних података садржаних у Уредби која се односе на законитост, поштеност и транспарентност, обавезу да се подаци прикупљају у посебне, изричите и законите сврхе, и потребу да њихова обрада буде ограничена на оно што је нужно у односу на сврхе због којих се обрађују. Такође, омогућавање остваривања права на брисање мора се детаљно анализирати од случаја до случаја, при чему се не сме занемарити постојање модерних технологија (као што су блокчејн технологије) на које би право на брисање имало приличан утицај. Посебан проблем у Републици Србији представљаће прилагођавање домаћих компанија са одредбама нове Уредбе. Прво, треба истаћи да је Уредбом прописана обавеза да, поред јавне власти, одређене компаније морају да именују такозваног Службеника за заштиту података (*Data Protection Officer*), који ће бити задужен за третирање (обраду) података. Уредба није прецизно дефинисала које компаније морају да ангажују оваквог сарадника, већ је као критеријум узела количину података који се обрађују. Сигурно је да ће велики број компанија у Србији морати да се повинује овој обавези, што ће изискивати значајне трошкове. Друго, у овом тренутку се не може са сигурношћу рећи колико ће примена Уредбе коштати привредне субјекте код нас, али и институције. У случају да обрађују велики број података, и мала предузећа би морала да ангажују стручно лице (или више њих) за обраду података, развију посебне процедуре за обраду захтева за брисање, па постоји оправдана бојазан да би то могло да доведе до финансијских тешкоћа за та предузећа. Треће, поставља се питање на који начин ће предузећа и други субјекти одмерити оправданост захтева за брисање података са потребом да се испоштује слобода информисања и јавни интерес, имајући у виду релативно бројне изузетке који су постављени у Уредби, и чињеницу да постоје информације од јавног значаја, код којих не би требало удовољити захтеву за брисање. У сваком случају, најављено доношење новог закона о заштити података о личности представљаће корак напред у усклађивању са прописима Европске уније и омогућиће виши ниво заштите личних података наших грађана. Остаје, ипак, недоумица у коликој мери ће наши грађани користити право да захтевају брисање података.³⁷ Иако у свету већ сада има доста таквих примера (пример компаније *Google*), питање је колико су наши грађани упознати са овом могућношћу и начинима реализације овог права. Због тога ће у будућем периоду бити потребан значајан ниво едукације (нарочито запослених) у погледу решења садржаних у новој Уредби, а нарочито у вези са правом на брисање. Због тога ће европска и светска искуства у примени Уредбе бити драгоцене за домаће институције, привреду и грађане.

³⁷ Дејан Миленковић, „О потреби хармонизације Закона о заштити података о личности са директивама и другим прописима ЕУ“, *Европско законодавство*, 2014, бр. 49-50, стр. 103-124.

**“THE RIGHT TO FORGET” AND GENERAL REGULATION
OF THE EUROPEAN UNION 2016/679 ON PROTECTION
OF PERSONAL DATA**

Abstract: The aim of the analysis is to investigate one of the most important rights guaranteed by the General Regulation of the European Union 2016/679 on data protection, which is the right to delete (the right to forget). The study found that the right to erase personal data was established even at the time of the Directive 95/46 / EC and the case “Google v. Spain.” After that judgment, it was proved that numerous requests were made to Google for deleting data. With the new Regulation, the right to delete is extended and detailed. It has been established that there are some difficulties in the implementation of this right in practice. Above all, the question arises as to how the provision on the right to delete will apply in the case of new technologies, such as the “block chain” technologies. Secondly, the question arises as to how the provision on the right to delete will be implemented in companies. Third, the question is how will the exercise of the rights of employees to erase personal data affect the business of companies? Finally, a particularly sensitive issue regarding the right to delete personal data appears in the health service sector. The survey found that good citizen education and engagement of experts in the field of data protection is necessary, but also for the development of internal procedures for handling requests for deletion, including the provision of the adequate financial sources. In this paper, normative and legal-logical methods of induction and deduction are used.

Key words: Law, security, right to be forgotten, European Union, Republic of Serbia.

УДК: 343.45:340.134(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 66, стр. 87–107

Изворни научни рад

ДИРЕКТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 2016/680 О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Никола ПАУНОВИЋ¹

Анстракт: Заштита физичких лица у односу на обраду личних података основно је право прописано чланом 8(1) Повеље о основним правима Европске уније и чланом 16(1) Уговора о функционисању Европске уније (TFEU). Брзи технолошки развој и глобализација донели су нове изазове за заштиту личних података. Технологија омогућава обраду личних података у невероватној размери како би се спровеле активности као што су превенција, истрага, откривање или гоњење кривичних дела или извршење кривичних санкција. Европска унија је стога усвојила Директиву 2016/680 27. априла 2016. године, којом је регулисала заштиту појединаца у вези обраде личних података од стране надлежних органа ради превенције, вођења истрага, откривања или кривичног гоњења за кривична дела или за извршење кривичних санкција, односно за омогућавање слободног кретања тих података, а заједно са Општом уредбом (ЕУ) 2016/679 о заштити података о личности (GDPR). Аутор се бави анализом садржаја предметне Директиве и сврхом њеног доношења. Посебну пажњу аутор посвећује питању важности Директиве ЕУ 2016/680 за правни поредак Републике Србије. У том смислу, аутор апелује на подизање свести о важности Директиве ЕУ 2016/680 у процесу усвајања новог Закона о заштити личних података и усклађивању унутрашњег законодавства са правним тековинама ЕУ у овој области.

Кључне речи: обрада података, обрађивање, заштита личних података, физичка лица, надлежни орган, контрола.

1) СВРХА

Имајући у виду да се Уредбом ЕУ 2016/679 утврђују општа правила за заштиту појединаца у вези с обрадом личних података и за осигуравање

¹ Министарство спољних послова, E-mail: dzoni925@gmail.com.

слободног кретања ових података унутар Европске уније (у даљем тексту: ЕУ), а посебно узимајући у обзир да се опсег прикупљања и размене личних података свакодневно значајно повећава, будући да савремена технологија омогућује обраду личних података у до сада недосегнутом обиму различитих делатности, укључујући и област спровођења активности спречавања, истраге, откривања или гоњења за кривична дела, или извршавања кривичних санкција, било је неопходно нормативно уредити ову област на ЕУ плану у виду доношења засебне Директиве.² Из тог разлога је 2016. године правни оквир ЕУ обогаћен доношењем Директиве 2016/680.³ Овом се Директивом утврђују правила повезана са заштитом појединаца у погледу обраде личних података од стране надлежних тела у сврхе спречавања, истраге, откривања или гоњења за кривична дела или извршавања кривичних санкција, укључујући заштиту од претњи јавној сигурности и њено спречавање. Стога се сврха ове Директиве огледа у потреби изградње нормативног амбијента у ЕУ у којем постоји стабилан и усклађен оквир за заштиту личних података у овој области. Наиме, осигуравање доследног и високог степена заштите личних података појединаца те олакшавање размене ових података међу надлежним телима држава чланица кључно је како би се осигурала делотворна правосудна и полицијска сарадња у кривичним стварима. Додатно, сврха ове Директиве се препознаје и у неопходности јачања права испитаника и обавеза оних који ове податке обрађују. Коначно, циљ ове Директиве је да се на једнообразан начин нормирају овлашћења надлежних тела у свим државама чланицама у погледу праћења и осигуравања усклађености правила за заштиту података у овој области са овом директивом, што је посебно значајно у контексту међународне размене података у полицијским и правосудним стварима.

2) МЕРЕ ЕУ

Директива ЕУ 2016/680 Европског парламента и Савета од 27. априла 2016. године о заштити појединаца у вези с обрадом личних података од стране надлежних тела у сврхе спречавања, истраге, откривања или гоњења за кривична дела или извршавања кривичних санкција, и о слободном кретању таквих података и о стављању ван снаге Оквирне одлуке Савета 2008/977/ЈНА

² Јасмина Вукотић, „Општа уредба (ЕУ) 2016/679 о заштити података о личности“, *Европско законодавство*, бр. 63/2018, стр. 287-301; Дејан Ђукић, „Заштита података о личности са освртом на ново законодавство Европске уније у овој области“, *Правни записи*, год. VIII, бр. 1/2017, стр. 53-55. Ерне Мразница, „ГДПР, Нови изазови заштите података о личности“, *Банкарство*, бр. 4/2017, стр. 166-176.

³ Дејан Миленковић, „О потреби хармонизације Закона о заштити података о личности са Директивама и другим прописима ЕУ“, *Европско законодавство*, год. XIII, бр. 49-50/2014, стр. 106-110.

– Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA.

3) САДРЖАЈ

Директива 2016/680 подељена је на 10 поглавља која се тичу општих одредби, начела, права испитаника, водитеља и извршитеља обраде, преноса личних података трећим земљама и међународним организацијама, независности надзорних тела, сарадње, правних лекова, одговорности и санкција, имплементационих аката, те завршних одредби.

Опште одредбе

У општим одредбама дефинисано је подручје примене Директиве 2016/680, те значење појединих израза који су садржани у њој. Подручје примене ове Директиве вишеструко је лимитирано. Прво, ова Директива се примењује искључиво у контексту обраде личних података од стране надлежних тела држава чланица, због чега се не примењује на обраду личних података коју обављају институције, тела, уреди и агенције ЕУ. Друго, ова Директива се односи само на случајеве обраде података у сврхе спречавања, истраге, откривања или гоњења за кривична дела или извршавања кривичних санкција. Коначно, Директива важи само ако се обрада обавља као делатност која је унутар подручја примене права ЕУ, због чега се не примењује у случајевима обраде која се реализује током делатности која није обухваћена опсегом права ЕУ. С друге стране, када је реч о значењу појединих израза употребљених у Директиви 2016/680, у контексту даље анализе, потребно је навести дефиниције следећих појмова: „лични подаци“, „испитаник“, „обрада“, „надлежно тело“, „водителј обраде“, „извршитељ обраде“, „прималац“ и „надзорно тело“. Тако, „лични подаци“ подразумевају све податке који се односе на појединца чији је идентитет утврђен или се може утврдити. Појам „испитаник“ се односи на појединца чији се идентитет може утврдити уз помоћ идентификатора као што су име, идентификацијски број, подаци о локацији, мрежни идентификатор, или уз помоћ једног или више индикатора својствених за физички, физиолошки, генетски, ментални, економски, културни или социјални идентитет тог појединца. С друге стране, „обрада“ значи сваки поступак или скуп поступака који се обављају са личним подацима или скуповима личних података, било аутоматизованим било неаутоматизованим средствима, као што су прикупљање, бележење, организација, структурисање, похрањивање, измена,

проналажење, обављање увида, упоређивање, откривање преносом, ширењем или стављањем на располагање на други начин, усклађивање, ограничавање, брисање или уништавање.⁴ Даље, израз „надлежно тело” се односи на: а) свако тело јавне власти надлежно за спречавање, истрагу, откривање или гоњење за кривична дела или извршавање кривичних санкција, укључујући заштиту од претњи јавној сигурности и њено спречавање; или б) свако друго тело или субјект којем је правом државе чланице поверено обављање јавних дужности и извршавање јавних овлашћења у сврхе спречавања, истраге, откривања или гоњења за кривична дела или извршавања кривичних санкција, укључујући заштиту од претњи јавној сигурности и њено спречавање. С претходним у вези израз „водителј обраде” значи надлежно тело које засебно или заједно с другима одређује сврхе и средства обраде личних података. Додатно, „извршитељ обраде” се односи на физичко или правно лице, тело јавне власти, агенцију или друго тело које обрађује личне податке у име водитеља обраде; Насупрот томе, „прималац” се односи на физичко или правно лице, тело јавне власти, агенцију или друго тело којем се откривају лични подаци. Коначно, појам „надзорно тело” значи независно тело јавне власти које је основала држава чланица ради остваривања сврхе Директиве 2016/680.

Начела

Директива 2016/680 прописује да државе чланице треба приликом прикупљања и обраде података о личности да поштују следећа начела: а) начело законитости – у смислу да се подаци обрађују законито и поштено, те да се могу прикупљати само ради остваривања изричите и законите сврхе; б) начело сврсисходности – у смислу да је обрада личних података примерена и пропорционална у односу на сврху ради које се подаци обрађују; в) начело тачности и ажурности – у смислу да се приликом обраде води рачуна о томе да су лични подаци који се обрађују тачни, те да се према потреби и без одлагања ажурирају, односно избришу или исправе; г) начело временске лимитираности – у смислу да се лични подаци чувају у облику који омогућује идентификацију испитаника само онолико дуго колико је потребно ради реализације сврхе ради којих се лични подаци обрађују; д) начело протективности личних података – у смислу да се они обрађују на начин којим се осигурава одговарајућа заштита од неовлашћене или незаконите обраде, те од случајног губитка, уништења или оштећења применом одговарајућих

⁴ Salami Emmanuel Akintunde, „The impact of Directive (EU) 2016/680 on the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties and on the free movement of such data on the existing privacy regime”, Internet: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2912449>, pp. 3-4.

техничких или организационих мера. Начело законитости подразумева да је обрада законита под два услова: 1) само ако је нужна и само у оној мери у којој је нужна како би надлежно тело обавило сврхе спречавања, истраге, откривања или гоњења за кривична дела или извршавања кривичних санкција, те 2) уколико се темељи на праву ЕУ или праву државе чланице. Када је реч о начелу сврсисходности, опште правило је да се лични подаци које надлежна тела прикупљају у сврху спречавања, истраге, откривања или гоњења за кривична дела или извршавања кривичних санкција, не смеју обрађивати у друге сврхе које су различите од оних утврђених Директивом 2016/680. Ипак, од овог правила постоји изузетак који омогућава да се таква обрада врши ако је одобрена правом ЕУ или правом државе чланице. У сваком случају, ако се лични подаци обрађују у друге сврхе, а то није одобрено правом ЕУ или правом државе чланице примењује се Уредба ЕУ 2016/679, осим ако се обрада обавља као делатност која је изван подручја примене права ЕУ. С друге стране, у контексту начела тачности и ажурности надлежно тело државе чланице треба да, колико је то изводљиво, проверава квалитет личних података пре њиховог преношења или стављања на располагање додајући све нужне информације које надлежном телу, које је податке добило, омогућује оцењивање степена тачности, потпуности, ажурности и поузданости личних података. У том погледу, државе чланице треба да воде рачуна о томе да се лични подаци утемељени на чињеницама разликују што је више могуће од личних података утемељених на личним проценама. Свакако, покаже ли се да су пренесени нетачни лични подаци или да су лични подаци пренесени незаконито, прималац се мора о томе обавестити без одлагања, а лични подаци морају исправити или брисати. С тим у вези, државе чланице треба да омогуће да надлежна тела предузму све разумне мере како би се осигурало да се лични подаци који су нетачни, непотпуни или више нису ажурни не преносе нити стављају на располагање. Коначно, када је реч о начелу временске лимитираности државе чланице треба да осигурају да се за периодично преиспитивање похрањених личних података, као и за потребу њиховог брисања, предвиде одговарајући рокови.⁵

Права испитаника

У контексту права испитаника Директива 2016/680 прави јасну разлику између личних података различитих категорија испитаника, као што су: а) особе за које постоје основана сумња да су извршили или ће извршити кривично дело; б) особе осуђене за кривично дело; в) жртве кривичног дела

⁵ Catherine Jasserand, „Law enforcement access to personal data originally collected by private parties: Missing data subjects' safeguards in directive 2016/680?“, *Computer Law & Security Review*, Vol. 34, No. 1/2018.

или особе у погледу којих постоје одређене чињенице које указују да би оне могле бити жртве кривичног дела; и г) друга лица повезана са извршењем кривичних дела, као што су особе које се могу позвати да сведоче у истрагама у вези с кривичним делима или у накнадном кривичном поступку, особе које могу дати информације о кривичним делима и сл. У сваком случају, без обзира на то о којој категорији испитаника је реч, Директива 2016/680 прописује да испитаник има право приступа информацијама у вези са личним подацима који се обрађују, као и право на брисање или исправку личних података. Поред тога, предвиђени су случајеви ограничења у уживању наведених права.⁶ У остваривању права на приступ информацијама испитаник има право да од водитеља обраде исходи потврду о томе обрађују ли се лични подаци који се односе на њега, те ако обрађују приступ таквим личним подацима и барем следећим информацијама: а) идентитет и контактне податке водитеља обраде; б) контактне податке службеника за заштиту података; в) категорију личних података о којима је реч; г) обавештавање о личним подацима који се обрађују и о свим доступним информацијама о њиховом извору; д) сврху обраде за коју су лични подаци намењени; е) право на подношење притужбе надзорном телу и контактне податке надзорног тела, те право на правни лек; ђ) постојање права да се од водитеља обраде затражи приступ личним подацима, њихово исправљање или брисање односно ограничавање обраде личних података који се односе на испитаника. Осим претходно наведених информација државе чланице законом треба да обезбеде да у одређеним случајевима, како би се испитанику омогућило остваривање његових права, водитељ обраде испитанику пружи додатне информације о: а) правној основи обраде; б) раздобљу у којем ће се лични подаци похрањивати или, ако то није могуће, критеријумима за утврђивање тог раздобља; в) категоријама примаоца личних података, укључујући треће земље или међународне организације; г) према потреби, додатне информације, нарочито ако се лични подаци прикупљају без знања испитаника. У контексту остваривања права на приступ информацијама водитељ обраде је дужан да испитанику у језгровитом, разумљивом и лако доступном облику, употребљавајући јасан и једноставан језик, пружи тражене информације било којим одговарајућим средством, укључујући електронска средства. По правилу водитељ обраде пружа информације у истом облику у којем је захтев поднет. Информације се по правилу пружају испитанику без накнаде, осим ако су захтеви испитаника очигледно неутемељени или претерани, што треба да докаже водитељ обраде, а нарочито због њиховог учесталог понављања, када водитељ обраде може: а) наплатити разумну накнаду, узимајући у обзир административне трошкове за

⁶ Christina Tikkinen-Piri, Anna Rohunen, Jouni Markkula „EU General Data Protection Regulation: Changes and implications for personal data collecting companies“, *Computer Law & Security Review*, Vol. 34, No. 1/2018, p. 41.

пружање информација или обавештење или за предузимање тражених мера; или б) одбити да поступи по захтеву. С друге стране, у контексту права на исправку личних података испитаник има право да од водитеља обраде, без непотребног одлагања, исходи исправку нетачних личних података који се на њега односе, а који о томе треба да обавести надлежно тело од којег потичу нетачни подаци. Поред тога, узимајући у обзир сврхе обраде података испитаник има право допунити непотпуне личне податке, између осталог и давањем додатне изјаве. Додатно, право испитаника да од водитеља обраде исходи брисање личних података који се на њега односе без непотребног одлагања може се остваривати ако се обрадом крше одредбе Директиве 2016/680, или ако се лични подаци морају брисати ради поштовања правне обавезе којој подлеже водитељ обраде. Коначно, када је реч о ограничењима у уживању наведених права државе чланице могу донети законодавне мере за одлагање, ограничавање или ускраћивање пружања информација испитанику односно за одбијање исправке или брисања личних података или ограничавања обраде те о разлозима одбијања, али само у оној мери и у оном трајању у којем таква мера представља потребну и пропорционалну меру у демократском друштву уз дужно поштовање темељних права и легитимних интереса конкретног појединца, како би се: а) избегло ометање службених или правних испитивања, истрага или поступака; б) избегло довођење у питање спречавање, откривање, спровођење истрага или гоњење за кривична дела или извршавање кривичних санкција; в) заштитила јавна сигурност; г) заштитила национална сигурност; д) заштитила права и слободе других. С тим у вези, водитељ обраде без непотребног одлагања писаним путем обавештава испитаника о сваком одбијању или ограничавању приступа, те о разлозима одбијања или ограничавања, осим ако би пружање таквих информација довело у питање неку од сврха због које се ограничава или одбија приступ информацијама. У сваком случају, водитељ обраде мора обавестити испитаника о могућности подношења притужбе надзорном телу или тражења правног лека.

Водитељ и извршитељ обраде

Директива 2016/680 прави разлику између водитеља и извршитеља обраде података о личности.⁷ У оквиру општих обавеза водитеља обраде ова Директива предвиђа да водитељ обраде, узимајући у обзир природу, обим, контекст и сврху обраде, као и ризике различитих степена вероватноће и озбиљности за права и слободе појединаца, спроводи одговарајуће техничке

⁷ Упореди Mira Burri, Rahel Schär, „The Reform of the EU Data Protection Framework”, *Journal of information policy*, Vol. 6, No. 1/2016, pp. 492-495.

и организационе мере попут псеудонимизације, ради омогућавање делотворне примене начела заштите података, као што је смањење количине података и укључење заштитних мера у обраду како би осигурало и могло доказати да се обрада спроводи у складу с Директивом 2016/680. Ако је вероватно да ће нека врста обраде, нарочито путем нових технологија и узимајући у обзир природу, опсег, контекст и сврхе те обраде, проузроковати висок ризик за права и слободе појединаца, државе чланице треба да осигурају да водитељ обраде пре обраде спроведе процену дејства предвиђених поступака обраде на заштиту личних података. Процена мора садржати барем опис предвиђених поступака обраде, процену ризика за права и слободе испитаника, предвиђене мере за ризике, заштитне и сигурносне мере и механизме како би се осигурала заштита личних података и доказала усклађеност с овом Директивом, узимајући у обзир права и легитимне интересе испитаника и других укључених особа. С тим у вези, треба додати да водитељ обраде спроводи одговарајуће техничке и организационе мере како би се осигурало да интегрисаним начином буду обрађени само лични подаци који су нужни за сваку посебну сврху обраде. Та се обавеза примењује на количину прикупљених личних података, обим њихове обраде, раздобље похрањивања и њихову доступност. Тачније, таквим се мерама осигурава да лични подаци нису аутоматски, без интервенције појединца, доступни неограниченом броју појединаца. С друге стране, ако се обрада спроводи у име водитеља обраде, водитељ обраде употребљава само услуге извршитеља обраде који могу у довољној мери јамчити спровођење одговарајућих техничких и организационих мера на такав начин да је обрада у складу са захтевима из Директиве 2016/680 и да осигурава заштиту права испитаника. С тим у вези, извршитељ обраде не може ангажовати другог извршитеља обраде без претходног посебног или општег писаног одобрења водитеља обраде. У том смислу, обрада од стране извршитеља обраде треба да буде уређена уговором или другим правним актом у складу с правом ЕУ или правом државе чланице, који је обавезујући за извршитеља обраде у односу на водитеља обраде, а у којем су наведени предмет и трајање обраде, природа и сврха обраде, врста личних података, те категорије испитаника, обавезе и права водитеља обраде. Тим се уговором или правним актом нарочито уређује да извршитељ обраде: а) делује само према упутствима водитеља обраде; б) осигурава да су се особе овлашћене за обраду личних података обавезале на поштовање поверљивости или да подлежу законским одредбама о поверљивости; в) било којим одговарајућим средством помаже водитељу обраде да осигура усклађеност с одредбама Директиве о правима испитаника; г) према избору водитеља обраде брише или враћа водитељу обраде све личне податке након завршетка пружања услуге обраде података, те брише постојеће копије, осим ако у складу са правом ЕУ или правом државе чланице постоји обавеза похрањивања личних података; д) поштује услове у погледу ангажовања другог извршитеља

обrade; ђ) водитељу обраде ставља на располагање све информације потребне за доказивање поштовања претходних обавеза. У сваком случају, извршитељ обраде и било која особа која делује под вођством водитеља обраде или извршитеља обраде, а која има приступ личним подацима, не обрађује те податке ако то не затражи водитељ обраде, осим ако то налаже право ЕУ или право државе чланице. Коначно, треба истаћи да водитељ обраде и извршитељ обраде, на захтев, сарађују с надзорним телом при извршавању својих задатака. У том погледу, надзорно тело може успоставити попис поступака обраде за које је потребно обавити претходно саветовање. Ипак, водитељ обраде или извршитељ обраде мора да се саветује с надзорним телом пре обраде личних података који ће бити укључени у нови састав похрањивања који се саставља, ако: а) процена дејства на заштиту података упућује на то да би обрада могла резултирати високим ризиком ако водитељ обраде не предузме мере како би умањио ризик; или б) врста обраде, посебно ако се употребљавају нове технологије, механизми или поступци, представља висок ризик за права и слободе испитаника. Такође, саветовање с надзорним телом је обавезно током израде предлога законодавне мере коју доноси национални парламент, или регулаторне мере која се темељи на таквој законодавној мери а која се односи на обраду.

Сигурност личних података

У контексту обезбеђивања сигурности личних података Директива 2016/680 прописује да водитељ обраде и извршитељ обраде, узимајући у обзир најновија достигнућа и трошкове спровођења, те природу, обим, контекст и сврхе обраде, као и ризике различите вероватноће и озбиљности за права и слободе појединаца, спроводе одговарајуће техничке и организационе мере како би се осигурао одговарајући степен сигурности с обзиром на ризик.⁸ У том смислу, водитељ обраде или извршитељ обраде, након процене ризика, дужан је да спроведе мере чија је сврха да: а) неовлашћеним особама забрани приступ опреми за обраду („надзор приступа опреми”); б) спречи неовлашћено читање, копирање, мењање или уклањање носача података („надзор носача података”); в) спречи неовлашћено уношење личних података, те неовлашћено прегледање, мењање или брисање похрањених личних података („надзор похрањивања”); г) спречи употребу састава аутоматизоване обраде неовлашћеним особама („надзор корисника”); д) осигура да особе које су овлашћене за употребу састава аутоматизоване обраде имају приступ само личним подацима који су предвиђени њиховим

⁸ “The European Union Agency for Network and Information Security”, *Handbook on Security of Personal Data Processing*, Heraklion, 2017.

одобрењем за приступ („надзор приступа подацима”); е) осигура могућност да се провери и утврди којим телима су лични подаци пренесени, или би могли бити пренесени, или стављени на располагање („надзор комуникације”); ж) обезбеди могућност да се накнадно провери и утврди који су лични подаци унесени у саставе аутоматизоване обраде, те ко их је и када унео („надзор уноса”); з) спречи неовлашћено читање, копирање, мењање или брисање личних података током преноса личних података или преноса носача података („надзор преноса”); и) осигура могућност поновне успоставе инсталираних састава у случају прекида („поновна успостава”); ј) осигура да састав добро функционише те да се појава грешака у функционисању састава пријави („поузданост”) и да се похрањени лични подаци не могу угрозити због недостатака у функционисању састава („целовитост”). Насупрот томе, у случају повреде личних података, водитељ обраде је дужан да, без непотребног одлагања, обавести о томе како надзорно тело тако и испитаника. У том смислу, с једне стране, водитељ обраде је дужан да, без непотребног одлагања и ако је то изводљиво, најкасније 72 сата од сазнања за ту повреду, извести надзорно тело о повреди личних података, осим ако повреда личних података вероватно неће резултирати ризиком за права и слободе појединаца. Ако извештавање надзорног тела није учињено у року 72 сата, мора бити попраћено навођењем разлога закашњења. У сваком случају, извештавањем се мора најмање: а) описати природа повреде личних података, укључујући, ако је могуће, категорију и приближан број испитаника те категорије и приближан број евиденција личних података о којима је реч; б) навести име и контактни подаци службеника за заштиту података или друге контактне тачке од којих се могу добити додатне информације; в) описати вероватне последице повреде личних података; г) описати мере које је водитељ обраде предузео или предложио предузети за решавање проблема повреде личних података, укључујући према потреби мере умањивања њених могућих штетних последица. С друге стране, ако је вероватно да ће повреда личних података проузроковати висок ризик за права и слободе појединаца, водитељ обраде без непотребног одлагања треба да обавести испитаника о повреди личних података. Ипак, обавештавање испитаника није обавезно ако је испуњен било који од следећих услова: а) водитељ обраде је спровео одговарајуће технолошке и организационе мере заштите и те су мере примењене на личне податке погођене повредом, посебно оне које личне податке чине неразумљивим било којој особи која им није овлашћена приступити, као што је енкрипција; б) водитељ обраде предузео је накнадне мере којима се осигурава да појава високог ризика за права и слободе испитаника више није вероватна; в) обавештавање испитаника би укључивало несразмеран напор. У таквом случају, уместо тога, мора постојати јавно обавештавање или слична мера којом се испитаници извештавају на једнако делотворан начин.

Службеник за заштиту података

Службеника за заштиту података именује водитељ обраде на темељу његових стручних квалитета, а посебно његовог стручног знања о праву и пракси у подручју заштите података, те способности за извршавање задатака.⁹ Може се именовати један службеник за заштиту података за неколико надлежних тела, узимајући у обзир њихову организацијску структуру и величину. Водитељ обраде помаже службенику за заштиту података у извршавању његових задатака пружајући му потребна средства за извршавање тих задатака и приступ личним подацима и поступцима обраде те за одржавање његовог стручног знања. Задаци службеника за заштиту података о личности обухватају најмање: а) информисање и саветовање водитеља обраде као и запосленог који обавља обраду о њиховим обавезама на темељу одредби Директиве 2016/680 односно других одредби права ЕУ или права државе чланице о заштити података; б) праћење поштовања ове Директиве, других одредаба права ЕУ или права државе чланице о заштити података; в) пружање савета, када је то затражено, по питању процене дејства обраде на заштиту података о личности; г) сарадњу с надзорним телом; д) деловање као контактне тачке за надзорно тело о питањима повезанима с обрадом, што укључује саветовање, према потреби, у погледу свих релевантних питања.

Пренос личних података трећим земљама и међународним организацијама

Надлежна тела сваки пренос личних података који се обрађују или су намењени за обраду након преноса трећој земљи или међународној организацији, укључујући даље преносе још једној трећој земљи или међународној организацији, обављају придржавајући се националних одредаба донетих на темељу одредаба Директиве 2016/680, и то само под следећим условима: а) пренос треба да је неопходан у сврхе спречавања, истраге, откривања или гоњења за кривична дела или извршавања кривичних санкција; б) лични подаци преносе се водитељу обраде у трећој земљи или међународној организацији који представља јавно тело надлежно за потребе остваривања сврхе ове Директиве; в) у случају да су лични подаци пренесени или стављени на располагање из друге државе чланице, та држава чланица је потребно да претходно одобри пренос у складу са својим националним правом. Ипак, изузетно, пренос без претходног одобрења друге државе чланице је допуштен само ако је пренос личних података потребан за спречавање

⁹ "Data Protection Officer", Internet: https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection/reference-library/data-protection-officer-dpo_en, 29.08.2018.

непосредне и озбиљне претње јавној сигурности државе чланице или треће земље, или је пренос неопходан због остваривања битних интереса државе чланице, а претходно се одобрење не може благовремено добити; г) Комисија је донела одлуку о примерености или у недостатку такве одлуке, донела је одговарајуће заштитне мере, или се у недостатку претходних одлука примењују одступања за посебне ситуације; и д) у случају даљег преноса у још једну трећу земљу или међународну организацију, потребно је да надлежно тело које је извршило првобитни пренос или друго надлежно тело исте државе чланице, након што је узело у обзир све релевантне чињенице, укључујући озбиљност кривичног дела, сврху с којом су лични подаци првобитно пренесени и степен заштите личних података у трећој земљи или међународној организацији којој су даље пренесени лични подаци, одобри даљи пренос.¹⁰ Поред општих правила преноса, Директива 2016/680 посебно регулише пренос података на темељу одлуке о примерености. Другим речима, државе чланице омогућавају пренос личних података трећој земљи или међународној организацији када Комисија одлучи да трећа земља, подручје или један или више одређених сектора унутар те треће земље или међународна организација о којој је реч осигурава примерен степен заштите. Приликом процене примерености степена заштите Комисија нарочито узима у обзир следеће елементе: а) владавину права, поштовање људских права и темељних слобода, меродавно законодавство укључујући законодавство о јавној сигурности, одбрани, националној сигурности, кривичном праву и приступу тела јавне власти личним подацима, као и имплементацију таквог законодавства, правила о заштити података, правила струке и мере сигурности које укључују правила за даљи пренос личних података још једној трећој земљи или међународној организацији, судску праксу те постојање делотворних права испитаника, те делотворне управне и судске заштите испитаника чији се лични подаци преносе; б) постојање и делотворно функционисање независног надзорног тела или више њих у трећој земљи, или тела којем подлеже међународна организација, одговорних за осигуравање и спровођење поштовања правила о заштити података, за пружање помоћи испитаницима и њихово саветовање у остваривању њихових права, те за сарадњу с надзорним телима држава чланица; и в) међународне обавезе које је конкретна трећа земља или међународна организација преузела, или друге обавезе које произлазе из правно обавезујућих конвенција или инструмената, као и њихова учешћа у мултилатералним или регионалним саставима, нарочито у вези са заштитом личних података. У акту за спровођење ових одредби, Директива

¹⁰ Anja Hoffmann, Bastian Sattelberger, "Data transfers to third countries", *Policy Brief*, no. 25/2017, Centrum für Europäische Politik, Freiburg, Internet: https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Analysen/COM_2017_7_Datenuebermittlung/cepPolicyBrief_COM_2017_7_Data_Transfers_to_Third_Countries.pdf, 29.08.2018.

2016/680 предвиђа механизам за периодично преиспитивање, најмање сваке четири године, током којег ће се узети у обзир сви релевантни догађаји у тој трећој земљи или међународној организацији. Стога, ако доступне информације откривају да трећа земља, подручје или један или више одређених сектора унутар треће земље или међународна организација више не осигурава примерен степен заштите у мери у којој је то потребно, Комисија ставља изван снаге, мења или суспендује одлуку о примерености преноса, без ретроактивног дејства. У том случају, Комисија започиње саветовање с трећом земљом или међународном организацијом ради поправљања стања које је довело до одлуке о стављању ван снаге одлуке о примерености преноса. Коначно, у Службеном листу ЕУ и на својој интернет страници Комисија објављује попис трећих земаља, подручја и посебних сектора унутар треће земље и међународних организација у погледу којих је донела одлуку да не пружају примерен степен заштите или га више не обезбеђују.

У недостатку одлуке о примерености преноса, државе чланице треба да осигурају да се пренос личних података трећој земљи или међународној организацији може остварити: а) ако су одговарајуће заштитне мере у погледу заштите личних података предвиђене у правно обавезујућем инструменту; или б) ако је водитељ обраде проценио све околности у вези с преносом личних података и закључио да постоје одговарајуће заштитне мере у погледу заштите личних података. Напослетку, у недостатку одлуке о примерености преноса или одговарајућих заштитних мера државе чланице треба да омогуће да се пренос личних података у трећу земљу или међународну организацију може остварити само под условом да је пренос нужен: а) како би се заштитили витални интереси испитаника или друге особе; б) како би се заштитили легитимни интереси испитаника, ако је тако предвиђено правом државе чланице која обавља пренос личних података; в) како би се спречила непосредна и озбиљна претња јавној сигурности државе чланице или треће земље; г) у појединачним случајевима у сврхе предвиђене Директивом 2016/680; или д) у појединачном случају ради постављања, остваривања или одбране правних захтева у вези са сврхама ове Директиве. У погледу последње две ситуације потребно је нагласити да се лични подаци не смеју преносити ако надлежно тело које обавља пренос утврди да темељна права и слободе конкретног испитаника имају предност над јавним интересом. У сваком случају, пренос у горе наведеним посебним ситуацијама мора се документовати, а документација се на захтев мора ставити на располагању надзорном телу, укључујући датум и време преноса, информације о надлежном телу које је податке добило, образложење преноса и пренесене личне податке. Коначно, Директива 2016/680 регулише ситуацију преноса личних података примаоцима са седиштем у трећим земљама, под условом да се поштују друге одредбе ове Директиве, не доводећи у питање ниједан међународни споразум на снази између држава чланица и трећих земаља у подручју правосудне

сарадње у кривичним стварима и полицијске сарадње и ако су испуњени сви следећи услови: а) пренос је нужен за обављање задатака надлежног тела које обавља пренос како је предвиђено правом ЕУ или правом државе чланице у сврхе предвиђене овом Директивом; б) надлежно тело које обавља пренос утврди да темељна права и слободе конкретног испитаника немају предност над јавним интересом који изискује пренос у конкретном случају; в) надлежно тело које обавља пренос сматра да је пренос телу надлежном у сврхе предвиђене овом Директивом у трећој земљи неефективан или непримерен, посебно зато што се пренос не може благовремено остварити; г) тело које је у трећој земљи надлежно у сврхе предвиђене овом Директивом обавештено је без непотребног одлагања, осим ако је то неефективно или непримерено; д) надлежно тело које обавља пренос је обавестило примаоца о одређеној сврси или сврхама обраде личних податке.

Независна надзорна тела

Свака држава чланица треба да осигура да је једно или више независних тела јавне власти одговорно за праћење примене Директиве 2016/680 како би се заштитила темељна права и слободе појединаца у вези с обрадом и олакшао слободан проток личних података унутар Уније.¹¹ У испуњењу ове обавезе државе чланице могу предвидети да надзорно тело основано на темељу Уредбе ЕУ 2016/679 буде надзорно тело из ове Директиве. Посебно је важно нагласити да свако надзорно тело мора деловати потпуно независно при обављању својих дужности и извршавању својих овлашћења у складу са овом Директивом. У том смислу члан или чланови надзорних тела при обављању својих дужности и извршавању својих овлашћења у складу са овом Директивом не смеју бити подложни спољњем утицају, нити могу да траже или примају упутства. Додатно, чланови надзорних тела држава чланица морају се суздржавати од свих радњи које нису у складу с њиховим дужностима, те се током свог мандата не смеју бавити никаквом делатношћу, без обзира на то је ли она плаћена или не. Сваки члан мора имати квалификације, искуство и вештине, посебно у подручју заштите личних података, потребне за обављање својих дужности и извршавање својих овлашћења. У сваком случају, у контексту општих услова за оснивање независних надзорних тела свака држава чланица законом мора нормирати следеће одредбе: а) услове за оснивање надзорног тела; б) квалификације и услове прихватљивости потребне за именовање члана надзорног тела; в) правила поступка за именовање члана или чланова надзорног тела; г) трајање мандата члана или чланова сваког надзорног тела

¹¹ Felix Bieker, „Enforcing Data Protection Law – the Role of the Supervisory Authorities in Theory and Practice”, *Privacy and Identity Management*, Lehmann, A., Whitehouse, D., Fischer-Hübner, S., Fritsch, L., Raab, C. (Eds.) Karlstad, Sweden, August 21-26, 2016, pp. 125-139.

не краћег од четири године; д) јесу ли члан или чланови сваког надзорног тела прихватљиви да буду поново изабрани и, ако јесу, на колико мандата; е) обавезе члана или чланова особља сваког надзорног тела, забране делатности који нису у складу са њиховим именовањем; и ф) правила којима се уређује престанак радног односа. Коначно, важно је истаћи да Директива 2016/680 прописује да су члан или чланови и особље сваког надзорног тела обавезани да, у складу с правом ЕУ или правом државе чланице, поштују професионалну тајну и за време мандата и након његовог завршетка, с обзиром на све поверљиве информације које могу сазнати током обављања својих дужности или извршавања својих овлашћења. Када је реч о задацима надзорних тела свака држава чланица осигурава да свако надзорно тело на њеном подручју: а) прати и спроводи примену одредаба донесених на темељу ове Директиве и њених имплементационих мера; б) подстиче јавну свест о ризицима, правилима, заштитним мерама и правима у вези с обрадом; в) саветује, у складу с правом државе чланице, национални парламент, владу и друге институције и тела о законодавним и административним мерама у вези са заштитом права и слобода појединаца у погледу обраде; г) подсећа водитеља обраде и извршитеља обраде о њиховим обавезама на темељу ове Директиве; д) на захтев пружа информације било којем испитанику у вези са остваривањем њихових права на темељу ове Директиве, а према потреби, у ту сврху сарађује с надзорним телима у другим државама чланицама; ђ) решава притужбе које поднесу испитаник или тело, организација или удружење и истражује у одговарајућој мери предмет притужбе, те извештава у разумном року подносиоца притужбе о напретку и исходу истраге, посебно ако је потребна даља истрага или координација с другим надзорним телом; е) проверава законитост обраде и у разумном року обавештава испитаника о исходу провере или разлозима због којих провера није обављена; ж) сарађује с другим надзорним телима дељењем информација, те пружањем узајамне помоћи другим надзорним телима с циљем осигуравања доследности примене ове Директиве; з) спроводи истраге о примени ове Директиве, између осталог, на темељу информација примљених од другог надзорног или другог тела јавне власти; и) прати релевантни развој догађаја ако они имају утицај на заштиту личних података, посебно развој информационих и комуникационих технологија; ј) пружа савете о поступцима обраде; и к) доприноси активностима Одбора. С друге стране, у контексту овлашћења надзорних тела Директива 2016/680 прави разлику између истражних, корективних и саветодавних овлашћења. Истражна овлашћења укључују барем право надзорног тела да од водитеља обраде и извршитеља обраде исходи приступ свим личним подацима који се обрађују, те свим информацијама потребним за обављање својих задатака. Поред тога свако надзорно тело у погледу корективних овлашћења може: а) издавати упозорења водитељу обраде или извршитељу обраде о томе да би намераваани поступци обраде могли проузроковати кршење одредаба донесених на темељу ове

Директиве; б) наредити водитељу обраде или извршитељу обраде да, према потреби, поступке обраде усклади с одредбама донесеним на темељу ове Директиве, на одређени начин и у одређеном року, посебно на начин да затражи исправак или брисање личних података или ограничавање обраде; в) привремено или трајно ограничи или забрани обраду. Коначно, свако надзорно тело има саветодавна овлашћења у оквиру којих може саветовати водитеља обраде и дати на властиту иницијативу или на захтев, националном парламенту, влади државе чланице или, у складу са својим националним правом, другим институцијама и телима, као и јавности, мишљење о сваком питању у вези са заштитом личних података. У сваком случају, извршавање овлашћења додељених надзорном телу подлеже одговарајућим заштитним мерама, међу осталим делотворном правном леку и одговарајућем поступку, како је утврђено правом ЕУ и правом државе чланице у складу с Повељом. С друге стране, надзорно тело је овлашћено да обавести правосудна тела о кршењима одредаба донесених на темељу ове Директиве и, према потреби, започети или на други начин учествовати у правним поступцима с циљем спровођења одредаба донесених на темељу ове Директиве. У том смислу, свако надзорно тело саставља годишње извештаје о својим активностима којима може бити обухваћен попис врста кршења и врста изречених санкција. Коначно, у области сарадње надзорних тела Директива 2016/680 прописује да државе чланице омогуће да њихова надзорна тела међусобно размењују битне информације и пружају узајамну помоћ како би се конзистентно имплементирала и применила ова Директива, те успоставиле мере за делотворну узајамну сарадњу. С тим у вези, државе чланице треба да осигурају да свако надзорно тело предузима све прикладне мере потребне да одговори на захтев другог надзорног тела, без непотребног одлагања и најкасније у року од једног месеца након што је примило захтев. Захтеви за помоћ морају садржати све потребне информације, укључујући сврху и разлоге за захтев, с тим да се размењене информације могу употребљавати само у затражену сврху. Надзорно тело којем је упућен захтев за помоћ не сме одбити удовољавању захтева осим у случају да: а) није надлежно за предмет захтева или за мере које се од њега траже да их спроведе; или б) би поступање по захтеву кршило ову Директиву, или право ЕУ, или право државе чланице којем подлеже надзорно тело које прима захтев.

Правни лекови, одговорност и санкција

У контексту правних лекова Директива 2016/680 прописује право на подношење притужбе надзорном телу, право на делотворан правни лек против надзорног тела и право на делотворан правни лек против водитеља или извршитеља обраде. У том смислу, не доводећи у питање друге управне или правне лекове, државе чланице треба да обезбеде да сваки испитаник има

право да поднесе притужбу надзорном телу ако сматра да се обрадом личних података који се односе на њега крше одредбе донете на темељу ове Директиве. Додатно, не доводећи у питање ниједан други управни или вансудски правни лек, државе чланице треба да осигурају право физичког или правног лица на делотворни правни лек против правнообавезујуће одлуке надзорног тела која се на њу односи, ако надзорно тело не реши притужбу или не извести испитаника у року од три месеца о напретку или исходу притужбе. Даље, у контексту правила о одговорности Директива 2016/680 налаже да државе чланице треба да осигурају да свака особа која је претрпела материјалну или нематеријалну штету због поступка незаконите обраде или било које радње којом се крше националне одредбе донесене на темељу ове Директиве, за претрпљену штету има право на накнаду штете од водитеља обраде или било којег другог тела надлежног према праву државе чланице. Коначно, када је реч о санкцијама, Директива 2016/680 прописује да државе чланице утврђују правила о санкцијама која се примењују на случајеве кршења одредби донесених на темељу ове Директиве, те предузимају све потребне мере како би се осигурало њихово спровођење. У сваком случају, предвиђене санкције морају бити делотворне, пропорционалне и одвраћајуће.

Завршне одредбе

У завршним одредбама истакнуто је да се ступањем на снагу Директиве 2016/680 ставља ван снаге Оквирна одлука 2008/977/ПУП са датумом 6. мај 2016. године.¹² Међутим, наглашено је да посебне одредбе за заштиту личних података у правним актима ЕУ, који су ступили на снагу у подручју правосудне сарадње у кривичним стварима или полицијске сарадње, који су донети на дан или пре 6. маја 2016. године, а којима се уређује обрада међу државама чланицама унутар подручја примене ове Директиве, остају непромењени. Коначно, и међународни споразуми који укључују пренос личних података трећим земљама или међународним организацијама које су државе чланице склопиле пре 6. маја 2016. године, а који су у складу с правом ЕУ примењивим пре тог датума, остају на снази док се не измене, замене или ставе изван снаге.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 2016/680 ступила је на снагу првог следећег дана од дана објављивања у Службеном листу ЕУ, а примењује се од 6. маја 2016. године.

¹² Paul de Herta, Vagelis Papakonstantinou, „The data protection framework decision of 27 November 2008. regarding police and judicial cooperation in criminal matters – A modest achievement however not the improvement some have hoped for“, *Computer Law & Security Review*, Vol. 25, No. 1/2009, pp. 403-414.

Изузетно, државе чланице могу предвидети да се одређени чланови ове Директиве примењују накнадно када се за то створе неопходни услови. У том смислу, државе чланице могу предвидети својим националним правом могућност да се систем аутоматске обраде података о личности успостављен пре 6. маја 2016. усклади с Директивом најкасније до 6. маја 2023. године, ако постоје несразмерне тешкоће у транспоновању овог дела Директиве. Додатно, у случају ако би транспоновање правила Директиве проузроковало озбиљне потешкоће у раду система аутоматске обраде података о личности, држава чланица може обавестити Комисију о разлозима тих озбиљних потешкоћа као и одређеном року унутар којег ће тај систем бити усклађен с Директивом, с тим да овај рок у сваком случају не сме бити дужи од 6. маја 2026. године. Комисија има обавезу да до 6. маја 2022. године, и сваке четири године након тога, извести Европски парламент и Савет о оцени и потреби преиспитивања ове Директиве, а у испуњавању ове обавезе може затражити информације од држава чланица и надзорних тела.

5) ИЗВОРИ

- Bieker, Felix, „Enforcing Data Protection Law – the Role of the Supervisory Authorities in Theory and Practice”, *Privacy and Identity Management*, Lehmann, A., Whitehouse, D., Fischer-Hübner, S., Fritsch, L., Raab, C. (Eds.) Karlstad, Sweden, August 21-26, 2016.
- Burri, Mira, Schär, Rahel, „The Reform of the EU Data Protection Framework”, *Journal of information policy*, Vol. 6, No. 1/2016.
- Вукотић, Јасмина, „Општа уредба (ЕУ) 2016/679 о заштити података о личности”, *Европско законодавство*, бр. 63/2018.
- Data Protection Officer, Internet: https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection/reference-library/data-protection-officer-dpo_en, 29.08.2018.
- De Herta, Paul, Papakonstantinou, Vagelis, „The data protection framework decision of 27 November 2008 regarding police and judicial cooperation in criminal matters – A modest achievement however not the improvement some have hoped for”, *Computer Law & Security Review*, Vol. 25, No. 1/2009.
- Директива (ЕУ) 2016/680 Европског парламента и Савета од 27. априла 2016. године о заштити појединаца у вези с обрадом личних података од стране надлежних тела у сврхе спречавања, истраге, откривања или гоњења за кривична дела или извршавања кривичних санкција и о слободном кретању таквих података и о стављању ван снаге Оквирне одлуке Савета 2008/977/JHA – Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the

execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, *Official Journal of the European Union*, L 119/89, 4.5.2016.

Ђукић, Дејан, „Заштита података о личности са освртом на ново законодавство Европске уније у овој области“, *Правни записи*, год. VIII, бр.1/2017.

Jasserand, Catherine, „Law enforcement access to personal data originally collected by private parties: Missing data subjects' safeguards in directive 2016/680?“, *Computer Law & Security Review*, Vol. 34, No. 1/2018.

Миленковић, Дејан, „О потреби хармонизације Закона о заштити података о личности са Директивама и другим прописима ЕУ“, *Европско законодавство*, год. XIII, бр. 49-50.

Мразница, Ерне, „ГДПР, Нови изазови заштите података о личности“, *Банкарство*, бр. 4/2017.

Оквирна одлука Савета 2008/977/JHA од 27. новембра 2008.године о заштити личних података обрађених у оквиру полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима – Council framework decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, *Official Journal of the European Union*, L 350/60, 30.12.2008.

Salami, Emmanuel Akintunde, „The impact of Directive (EU) 2016/680 on the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties and on the free movement of such data on the existing privacy regime“, Internet: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2912449>

The European Union Agency for Network and Information Security, „Handbook on Security of Personal Data Processing“, Heraklion 2017.

Tikkinen-Piri, Christina, Rohunen, Anna, Markkula, Jouni, „EU General Data Protection Regulation: Changes and implications for personal data collecting companies“, *Computer Law & Security Review*, Vol. 34, No.1/2018.

Hoffmann, Anja, Sattelberger, Bastian, „Data transfers to third countries“, Policy Brief No. 25/2017, Centrum für Europäische Politik, Freiburg, Internet:https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Analysen/COM_2017_7_Datenuebermittlung/cepPolicyBrief_COM_2017__7_Data_Transfers_to_Third_Countries.pdf, 29.08.2018.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Значај Директиве 2016/680 за Републику Србију може се разматрати у двоструком смислу. Прво, у контексту потреба Републике Србије, имајући у виду да постојећи национални правни оквир у области заштите података о

личности не обезбеђује физичких лицима свеобухватно и несметано остваривање права на заштиту података о личности, због чега је неопходно извршити измене и допуне нормативног оквира у овој области. Стога се приступило изради текста Нацрта новог закона о заштити података о личности. Друго, значај Директиве 2016/680 може се посматрати у контексту процеса придруживања Републике Србије ЕУ узимајући у обзир да усклађивање националног законодавства са правом ЕУ представља међународноправну обавезу Републике Србије. Стога полазећи од чињенице да постојећи Закон о заштити података о личности из 2009. године није у потпуности усклађен са релевантним прописима ЕУ у овој области, те имајући у виду да је 2016. године донета нова Директива ЕУ 2016/680 која уређују област заштите података о личности у вези са обрадом података о личности, од стране надлежних тела у сврхе спречавања, истраге, откривања или гоњења кривичних дела или извршења кривичних санкција и слободном кретању таквих података, значај наведеног ЕУ прописа се огледа у томе што су приликом израде текста новог Нацрта закона о заштити података о личности узета у обзир решења садржана у тој Директиви. На крају, у контексту анализираних решења у овој Директиви може се закључити да би усвајање новог Закона о заштити података о личности, који би узео у обзир нови ЕУ правни оквир у овој области представљало корак напред у тежњи ка свеобухватнијој заштити личних података. Имајући у виду значај заштите јавне и националне безбедности посебно је похвално истаћи да постојећи Нацрт новог закона о заштити података о личности предвиђа значајан број одредби о обради података коју врше надлежни органи у циљу спречавања, истраге и откривања кривичних дела, гоњења учинилаца кривичних дела, извршења кривичних санкција, укључујући спречавање и заштиту од претњи јавној и националној безбедности. Усвајањем наведеног закона, који уважава одредбе Директиве 2016/680, успоставио би се свеобухватнији правни оквир када је реч о заштити података о личности у Републици Србији који би омогућио поштовање основних права и слобода физичких лица, а посебно њиховог права на заштиту података о личности у контексту обраде података о личности у области полицијске и правосудне сарадње.

**THE EUROPEAN UNION DIRECTIVE 2016/680
ON PROTECTION OF PERSONAL DATA**

Abstract: The protection of natural persons with respect to the processing of personal data is a fundamental right prescribed by Article 8 (1) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and Article 16 (1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Rapid technological development and globalization brought new challenges to the protection of personal data. The technology allows the processing of personal data on an incredible scale in order to carry out activities such as prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offenses or the execution of criminal sanctions. The European Union, therefore, adopted the Directive 2016/680 on 27 April 2016, which regulated the protection of natural persons for the processing of personal data by the competent authorities for the purpose of prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offenses or for the enforcement of criminal sanctions, i.e. to facilitate the free movement of such data, together with the General Data Protection Regulation EU 2016/679 (GDPR). The author deals with the analysis of the content of the Directive and the purpose of its adoption. The author devotes special attention to the issue of the importance of the EU Directive 2016/680 for the legal order of the Republic of Serbia. In this regard, the author appeals to raise awareness of the importance of the EU Directive 2016/680 in the process of adopting a new Law on the Protection of Personal Data and harmonization of internal legislation with the EU *acquis* in this area.

Key words: Data processing, processing, personal data protection, natural persons, competent authority, control.

УДК: 336(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 66, стр. 108–126
Изворни научни рад

ТРАДИЦИОНАЛНИ ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Ана БУДАК¹

Апстракт: Европска унија значајан део својих активности финансира из традиционалних сопствених извора финансирања. Међутим, извори су волатилни и неизвесни, имајући у виду тренд либерализације трговине присутан последњих деценија. Овим истраживањем сагледане су тенденције везане за њихов значај, као и шири ефекти које финансијски извори имају по благостање различитих друштвених група унутар Европске уније. Истраживање је спроведено применом историјско-правног метода, концептуалне анализе права и економске анализе права, која се огледа у примени дескриптивно-статистичких и компаративно-статичких метода. Резултати до којих се дошло у предметној анализи указују на субоптималност ослањања на традиционалне изворе финансирања. Анализа имплицира и потребу за изналажењем алтернативних извора финансирања Европске уније.

Кључне речи: Европска унија, буџет Европске уније, традиционални извори финансирања, царине.

1) УВОД

Тема извора финансирања Европске уније је од њеног самог оснивања била предмет интересовања око које су се водиле расправе у академској јавности. Од почетка оснивања Европска унија финансирала се од доприноса држава чланица, што је означено као прелазни период док се не установе сопствени извори финансирања.² Данас, после скоро пола века, чини се да су доприноси

¹ Правни факултет Универзитета у Београду. E-mail: ana.budak@ius.bg.ac.rs

² Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe, „L'évolution des ressources propres des Communautés et de l'Union“, 2016, стр. 2.

држава чланица ипак и даље присутни у пракси (имплицитно, преко прихода заснованих на порезу на додату вредност и порезу на бруто националном доходу). Значај сопствених извора Европске уније огледа се у члановима 310 и 311 Уговора о функционисању Европске уније. Члан 311 прописује да се Европска унија у целости финансира из сопствених извора. То би значило да јој није дозвољено да наплаћује таксе или се ослања на позајмице. У тачки 1 члана 310 наглашава се да се све ставке прихода и расхода укључују у прорачуне за сваку буџетску годину понаособ. Како у Европској унији влада принцип буџетске равнотеже, што значи да су приходи једнаки расходима и да Европска унија не сме имати дефицит, то се још више истиче значај сопствених извора финансирања. Све то значи да приходи морају *ex ante* бити довољни за финансирање предстојећих расхода, што проблем предвиђања унапред довољних извора финансирања ставља у први план.³ Посебно је алармантно што се Европска унија ослања на традиционалне изворе финансирања који су, надасве, нестабилни и чине недовољну финансијску подлогу за покривање комплексних и, временом, све захтевнијих активности Европске уније. Питање је да ли су они оптимално решење, односно да ли постоје други начини да Европска унија осигура потребан приход. У овом раду полазимо од хипотезе да то није случај. Досадашња истраживања у овој области углавном су се бавила сопственим изворима финансирања уопште, без значајнијег освртања на традиционалне изворе финансирања. Овај рад истражује управо традиционалне изворе финансирања и њихове импликације на политику Европске уније, са посебним освртом на царине, као њихов преовлађујући део. Истраживање је показало да традиционални извори данас представљају 15,2% сопствених извора Европске уније, али да имају тенденцију опадања у будућности. Структура кумулативних сопствених прихода Европске уније за период од 2000. до 2016. године показује пак да су приходи од царина стабилни, што може заварати. Наиме, имајући у виду да се број чланица у Европској унији повећава истовремено са смањењем царинске стопе услед либерализације трговине, логична последица јесте стабилизација прихода од царина. Ипак, ова стабилност се тешко може одржати у будућности услед ограниченог броја држава које Европска унија може примити у чланство, с једне стране, и либерализације трговине са тенденцијом смањења прихода од царина, с друге стране. Стабилност прихода од царина говори и о све мањем релативном значају прихода од царина, јер са проширењем чланства Европске уније расту потребе Европске уније, док апсолутни приходи од царина остају стабилни. У том смислу, са даљим проширењем чланства Европске уније приходи од царина биће све мање значајни. Како данас удео традиционалних извора финансирања у сопственим изворима финансирања износи 15,2%, овај извор непобитно не

³ „Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, чл. 310 и 311, бр. С 326/07.

испуњава услов довољности. По садашњем стању ствари, све указује на то да ће традиционални извори финансирања финансирати само мали део расхода Европске уније, са тенденцијом смањења у будућности. У том смислу, поставља се питање увођења алтернативних извора финансирања. Постојећи извори су комплексни, нетранспарентни, а царине, као доминантан део традиционалних извора, негативно утичу на благостање потрошача Европске уније. Као један од могућих извора финансирања намеће се реформисани порез на додату вредност, као једноставнији, транспарентнији и стабилнији. У одговору на истраживачко питање рада коришћен је историјско-правни модел како бисмо добили јаснију слику о процесу настанка и развоја сопствених извора Европске уније. Да бисмо разумели појмове који обликују парадигму нашег истраживања, коришћена је концептуална анализа права. Економска анализа права примењена у раду огледа се у примени дескриптивно-статистичких и компаративно-статичких метода. Дескриптивно-статистички методи помажу нам у јаснијем визуелном сагледавању посматраних величина и њихове динамике промене кроз време, што је комплементарно са упоредо коришћеним историјско-правним методом и омогућава извођење емпиријски заснованих закључака. Компаративно-статички методи коришћени су како би се кроз теоријске моделе и графиконе поједностављено представили комплексни утицаји у променама политике који се тичу традиционалних извора финансирања и омогућавају да се на дедуктиван и логички конзистентан начин сагледају ефекти таквих мера. Рад ће бити организован на следећи начин. У првом делу рада биће представљени традиционални извори финансирања, као део сопствених извора финансирања, са указивањем на њихове промене у структури кроз време. Посебан осврт биће на царинама и указивању на њихове штетне ефекте по опште друштвено благостање. У раду је, иако су сада део историје, значај дат и прелевманима, с обзиром да се могу окарактерисати као најштетније трговинске баријере. У складу са добијеним резултатима истраживања и изведеним закључцима, у раду су представљене и могућности за спровођење реформи. Све ово требало би да резултира сублимацијом постојећих знања о традиционалним изворима финансирања, посебно царина, с циљем да се истакну њихове кључне мањкавости, као и да се укаже на могуће правце реформи са њиховим практичним импликацијама.

2) ТРАДИЦИОНАЛНИ ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА

Од 1970. године до данас донето је укупно шест одлука о сопственим изворима. Данас је на снази шеста Одлука о сопственим изворима из 2014. године. Ова Одлука предвиђа да државе на име трошкова прикупљања традиционалних извора финансирања задржавају 20% од износа који прикупе. Стопа која се примењује на основу за приход базиран на порезу на додату вредност износи 0,30%, при чему основа за обрачунавање овог извора не сме

прећи 50% бруто националног дохотка. Максималан укупан износ сопствених прихода Европске уније остао је 1,23% укупног бруто националног дохотка Заједнице.⁴ Европска унија се данас у потпуности финансира из сопствених извора прихода, што је и загарантовано чланом 311 Уговора о функционисању Европске уније.⁵ Ипак, неретко пракса изнедри ситуације које нису биле интенција законодавца. Тако, поставља се питање да ли је то и овде случај, односно да ли се Европска унија, посредно, ипак финансира од доприноса држава чланица. Ако традиционалне изворе посматрамо као „праве“ изворе, јер припадају Европској унији и извиру из њене политике, пре свега, царинске политике и заједничке пољопривредне политике, онда бисмо приходе од пореза на додату вредност и бруто националног дохотка могли сматрати националним, с обзиром да извиру из националних политика и долазе из буџета држава чланица. С тим у вези, чини се да би адекватнији назив за приход заснован на порезу на додату вредност и приход заснован на бруто националном дохотку пре био „квазисопствени“ него „сопствени“.

Традиционални извори финансирања као део сопствених извора финансирања

Традиционални извори Европске уније представљају део сопствених извора Европске уније, поред извора заснованог на порезу на додату вредност и извора заснованог на бруто националном дохотку. Традиционални извори финансирања представљају најстарији извор прихода Европске уније. Састоје се од царина и котизација за шећер (некада су и прелевмани били део традиционалних сопствених извора, али се Европска унија чланом 4 Споразума о пољопривреди, као дела Споразума из Маракеша, обавезала на њихово укидање, што се огледа и у њиховом нестанку из структуре прихода традиционалних сопствених извора 2009. године (Графикон 1).

⁴ „Council decision on the system of own resources of the Eiropea union“, *Official Journal of the European Union*, бр. L 168/105/2014.

⁵ „Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, op. cit., чл. 311, бр. C 326/07.

Графикон 1: Динамика промене структуре прихода од традиционалних сопствених извора, 2000–2016.



Извор: приредио аутор на основу података Европске комисије доступних на ec.europa.eu/budget/library/figures/internet-tables-all.xls, приступљено: 05.01.2018. год.

Графикон 1 показује да су се у последњих неколико година приходи од царина стабилизовали на износ између 20 и 25 милијарди евра. Приходи од прелевмана и котизација за шећер имале су релативно значајан удео у структури традиционалних сопствених извора до 2009. године. Међутим, од 2009. године прелевмани нестају из структуре традиционалних сопствених извора као последица обавеза преузетих Споразумом из Маракеша, а котизације за шећер имају суштински безначајан допринос. Иако правни текстови дефинишу све изворе финансирања Европске уније као сопствене, једино се традиционални извори могу сматрати правима с обзиром на то да је Европска унија легитиман дестинатер царина које прикупљају државе чланице Европске уније. Тим пре што често нема коинциденције између државе која наплаћује царину и државе која је крајња дестинације робе, приход од царина се не би могао приписати једној држави чланици.⁶ Из разлога малог доприноса „изворних“ прихода (традиционалних извора финансирања) приходној страни буџета, неки аутори доводе у питање испуњеност захтева који поставља Уговор

⁶ Gabriele Cipriani, *Financing the EU Budget: Moving forward or backwards?*, Rowman & Littlefield International, Ltd., London, 2014, стр. 9.

о функционисању Европске уније у члану 311 (да се Европска унија у целости финансира из сопствених извора).⁷

Графикон 2: Структура кумулативних сопствених прихода Европске уније



Извор: приредио аутор на основу података Европске комисије доступних на ec.europa.eu/budget/library/figures/internet-tables-all.xls, приступљено: 05.01.2018. год.

Као што се види на Графикону 2, укупан удео традиционалних извора у сопственим изворима финансирања Европске уније износи 17,44%. То значи да уколико узмемо у обзир да су једино традиционални извори прихода „прави“, они нису довољни да финансирају активност Европске уније. Чини се да став којим се истиче неусклађеност деловања Европске уније са чланом 311 Уговора о функционисању Европске уније има своје упориште. Не може се пренебрегнути чињеница да се Европска унија, посредно, и даље, финансира превасходно из (скривених) доприноса својих чланица. Ово може имати значајне импликације у пракси и довести у питање (не)зависност Европске уније од држава чланица, посебно оних са највећим доприносима буџету. На Графикону 2 уочава се да приходи од царина представљају доминантан удео у традиционалним изворима финансирања (од укупних 17,44% колико износи удео традиционалних извора у сопственим, царине чине 16,36%). Да се приходи од царина смањују из године у годину, показује Графикон 3. На истом

⁷ Alfonso Iozzo, Stefano Micossi, Maria Teresa Salvemini, „A new budget for the European Union?“, 2008, стр. 4.

графикону можемо упоредити и значај традиционалних извора финансирања у односу на друга два сопствена извора.

Графикон 3: Сопствени извори финансирања Европске уније



Извор: приредио аутор на основу података Европске комисије доступних на ec.europa.eu/budget/library/figures/internet-tables-all.xls, приступљено: 05.01.2018. год.

Графикон 3 показује како су сопствени извори финансирања Европске уније, посебно приход заснован на бруто националном доходу, прошли кроз велике модификације. Приметан је јаз између прихода остварених од сопствених извора, па је тако, на пример, приход заснован на бруто националном доходу у 2013. години износио преко 100 милијарди евра, приход заснован на порезу на додату вредност износио је преко 14 милијарди евра, а приход од традиционалних извора преко 15 милијарди евра. Такође, Графикон 3 показује и да су приходи засновани на порезу на додату вредност, као и приходи од традиционалних извора, релативно стабилни. Међутим, стабилност прихода од традиционалних извора финансирања треба узети са резервом. Наиме, чињеница је да се царине смањују као последица либерализације трговине (дакле, логично би било да се приход од царина смањује са смањењем царинског оптерећења). Насупрот томе, временом се повећава број држава (дакле, логична последица била би повећање прихода од царина). Управо ово смањење царинског оптерећења с једне стране (смањење прихода од царина), и повећање чланства с друге стране (повећање

прихода), резултира стабилношћу прихода од царина. Овај деликатни баланс, односно тренутна динамика пријема нових држава у чланство Европске уније, с једне стране, и смањења царинског оптерећења, с друге стране, одржава приходе од царина стабилним. Међутим, треба имати у виду да либерализација трговине узима замах и иде ка све већем смањењу царинског оптерећења, а да Европска унија може примити у чланство само одређени број држава. Овде се поменути деликатни баланс губи (повећања прихода од пријема нових чланица више неће бити, док ће, међутим, царинска оптерећења бити све мања). Ово би довело и до пада прихода од царина. Стабилност прихода од царина сведочи о још једном феномену – док се чланство Европске уније повећава, приходи од царина су стабилни. То доводи до релативног смањења значаја у финансирању Европске уније, као и да ће, последично, са повећањем чланства Европске уније, они бити све мање значајни. Како данас удео традиционалних извора финансирања у сопственим изворима финансирања износи 15,2%, овај извор непобитно не испуњава услов довољности. По садашњем стању ствари, све указује на то да ће традиционални извори финансирања финансирати само мали део расхода Европске уније, са тенденцијом даљег смањења у будућности. Како нема јединствено успостављених царинских органа на нивоу Европске уније, државе чланице су те које прикупљају приходе од царина у име Европске уније, а онда јој их, уз задржавање 20% од укупног износа (овако висок проценат сматра се рабатом државама које прикупљају приходе од царина, посебно Холандији) прослеђују.⁸ Овде се може поставити питање да ли је таква политика праведна, односно да ли испуњава критеријум једнакости/фер расподеле. Критеријум једнакости/фер расподеле тешко да је испуњен имајући у виду висок проценат трошкова који се признаје државама које прикупљају приходе од царина. Приходе од царина прикупљају државе на ободима Европске уније, тако да оне са највећим лукама, посебно Холандија и Белгија профитирају више него што би то био случај да свака држава прикупља приходе од царина за себе. Наиме, ове државе наплаћују царине на добра која се увозе у Европску унију уопште, не само на њену територију, што подразумева да наплаћују царину на робу која за крајњу дестинацију има друге државе. На тај начин, државама – дестинатерима робе, директно је узет приход од царина које би могле наплаћивати. Од свих прикупљених царина задржава се износ од 20% прихода, што је и више него довољно за компензацију трошкова. Чак и ако претпоставимо да су им трошкови заиста високи, опет ћемо доћи до закључка да су, заправо, наплатиле више прихода него што би наплатиле према редовном току ствари. Оваква политика прикупљања царина не доводи до правилне расподеле, јер државе

⁸ High Level Group on Own Resources, „FUTURE FINANCING OF THE EU Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources“, 2016, стр. 40.

на ободу Европске уније имају далеко већи обим царињења од свих осталих држава, што значи да већи износ новца иде њима, те их и више него компензује у односу на случај када би свака држава, независно од других држава, примењивала царинску политику. Кроз Холандију, на пример, по природи ствари, имајући у виду њен географски положај, пролази много робе, али да нема царинске уније та роба би прошла кроз Холандију ка земљи дестинацији по систему ТИР карнета. На овај начин су скренути приходи са земаља у унутрашњости на земље на ободу Европске уније. Не сме се изгубити из вида разлика између фиксних трошкова и варијабилних трошкова прикупљања царина (нпр. одржавање царина, што представља фиксни трошак за државе, јесте мање-више исти у свим државама чланицама, али с обзиром на количину робе која прође кроз земље на ободу, оне ће бити вишеструко компензоване за своје трошкове). Не може се не приговорити оваквој политици да је неправична и арбитарна јер фаворизује државе које се налазе на ободу Европске уније у односу на оне у унутрашњости, позивајући се, притом, на аргумент да се налазе на границама Европске уније, посебно када се има у виду неспорна чињеница да је положај држава предетерминисан.

Царине и благостање

Општа сврха царина доводи се у питање од стране економиста либералне оријентације, с обзиром да ограничава светску трговину што води до губитка ефикасности.⁹ Неки од ефеката царина на увозника јесу и ефекат потрошње, ефекат благостања и ефекат државних прихода.¹⁰ Ефекат потрошње огледа се у смањењу потрошње производа који се

увози услед њиховог поскупљења, као директне последице наплаћене царине при њиховом увозу. Као резултат наметнутих царина, а у вези са поскупљењем производа, намеће се и у негативном смеру промењено благостање потрошача. Ефекат државних прихода огледа се у томе што новац прикупљен наплатом царина представља ставку у приходној страни буџета Европске уније. Чини се да је овај последњи ефекат позитиван и да представља сам циљ и идеју водилу приликом увођења царина – начин да се повећа приходна страна буџета. Овде треба бити посебно обазрив, те имати на уму чињеницу да се овде ипак не говори о појединачним државама чланицама, већ о Европској унији као посебном ентитету. Наиме, поменути приход од царина се, у крајњој линији, у укупном обиму од 80% прихода слива у буџет Европске уније, а не у буџете њених држава

⁹ Friedrich Heinemann, Philipp Mohl, Steffen Osterloh, *Reform options for the EU own resources system*, Springer Science & Business Media, Mannheim, 2008, стр. 56.

¹⁰ Предраг Бјелић, *Међународна трговина*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2011, стр. 320.

чланица. Из овога можемо закључити да корист у виду прилива новца има директно Европска унија, али не директно и грађани њених држава чланица, којима је смањено укупно благостање. Имајући у виду да су царине штетне за скоро све државе света, осим за оне највеће актере на међународној сцени, с правом бисмо могли закључити да су царине штетне и за Европску унију, односно да јој доносе више штете него користи, што се најбоље може показати применом Кругмановог приступа.¹¹ Наиме, увођењем царина произвођачи имају корисност која је директна последица више цене коју добијају за своје производе, док потрошач Европске уније губи своје благостање трошећи више новца, али и трошећи мање производа него што је раније при условима слободне међународне трговине. С друге стране, не треба пренебрегнути чињеницу и да је Европска унија, пре свега, царинска унија, те бисмо је могли и посматрати као јединствену целину, барем када говоримо о царинама и ефектима које имају. Имајући то у виду, посматраћемо ефекте царина на Европску унију на два нивоа: на нивоу читаве Европске уније, на тај начин што ћемо је посматрати као јединствену целину – царинску унију и на нивоу појединачних држава чланица Европске уније, као самосталних и одвојених ентитета. Данас је Европска унија највећи увозник и највећи извозник пољопривредних производа на свету.¹² Ако Европску унију посматрамо као јединствену царинску унију, можемо је, у сврхе овог рада и извођења закључка, посматрати као „велику државу”, не улазећи, притом, у разматрање правне природе Европске уније. У том случају, царине су за Европску унију двоструко корисне. Прво, Европска унија има приход од царина који је једнак производу износа царине и количини увезених производа. Друго, доносе јој корист у виду побољшања односа размене. Наиме, с обзиром да се цена производа повећава за износ царине, у Европској унији се смањује тражња, што доводи до вишкова производа и штете за све друге државе које извозе и пласирају своје производе на тржиште Европске уније (а којих је много имајући у виду да је Европска унија највећи увозник на свету). Управо од те штете Европска унија има користи – с обзиром да је увођењем царина оборила цену производа у државама извозницима, те исте производе које је некада увозила по вишој цени, сада ће увозити по нижој цени. Приходи које Европска унија убира у овом случају једнаки су производу количине производа које је увезла по нижим ценама које је проузроковала својим понашањем као битног актера на светској трговинској сцени. Како се више од 40% прихода Европске уније троши на заједничку пољопривредну политику,¹³ поставља се питање фер расподеле прихода стечених

¹¹ Paul Krugman, Maurice Obstfeld, Marc Melitz, *International Economics Theory and Policy* (9th edition), Pearson, Boston, 2012, стр. 198-225.

¹² Stefan Tangermann, Stephan von Cramon-Taubadel, „Policy in the European Union: An overview. No. 1302“, *Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung*, 2013, стр. 10.

¹³ Ibid., стр. 51.

од царина, па су, судећи по расходној страни буџета, највећи дестинатери произвођачи, и то конкретно пољопривредници Европске уније. Уколико, зарад могућности изоловања ефеката царина на сваку појединачну државу чланицу, посматрамо Европску унију као збир држава чланица које је чине, позитивни ефекти царина нестају. Наиме, појединачна држава чланица Европске уније нема довољну моћ да својим увођењем царина утиче на ток светске трговине, тако да ефекти царина делују само на њеном нивоу. С тим у вези, приход који остварује Европска унија једнак је производу износа царина и количини увезених производа. Овде треба имати у виду две категорије држава чланица Европске уније – државе које се налазе на „ободу“ Европске уније“ и које убирају приходе од царина, и остале државе које не убирају приход од царина. Прва група држава наплаћује царине и доставља их Европској унији, задржавајући износ од 20% на име трошкова прикупљања царина. И поред тог прихода, међутим, имајући у виду нето ефекат царина на појединачну државу, ове државе имају само губитке у виду дисторзије производње и дисторзије потрошње. Имајући у виду да не задржавају 100% прихода од царина нема говора ни о евентуално добро уложеним приходима, с обзиром да их је мало, а посебно нема говора о компензовању потрошача државе чланице који губе своје благостање. Остале државе немају приход од царина тако да оне, како год посматрали, било појединачне било нето ефекте царина, немају корисност од царина, већ само губитке (у виду дисторзије производње и дисторзије потрошње). Међутим, посматрање појединачних ефеката царина је незахвално јер нам не даје праву, већ замагљену слику о њеним ефектима. У том смислу, ваљало би представити нето ефекте царина, односно разлику користи и штете која погађа све актере једног друштва: произвођаче, потрошаче и државу, све под оборивом претпоставком да су вредности у Европској унији постављене тако да је благостање сваког од појединачних актера једнако вредно. У првом случају, уколико посматрамо Европску унију као квази „велику државу“, нето ефекти су двоструки губици и корисност од побољшања односа размене. Европска унија трпи губитак у виду дисторзије производње, јер произвођачи Европске уније производе више производа него што би производили у условима слободне међународне трговине, и губитак услед дисторзије домаће потрошње до ког долази услед тога што потрошачи Европске уније конзумирају мање производа него што би конзумирали у условима слободне међународне трговине. Треба имати у виду да ће та корисност од побољшања односа размене зависити, пре свега, од висине царине, с обзиром да повећањем царина трошкови царина расту брже од добити.¹⁴ При вишој цени производа као последице веће царине, у Европској унији ће се повећати понуда, а смањити тражња, што ће за последицу имати повећање алокативних губитака

¹⁴ Paul Krugman, Maurice Obstfeld, Marc Melitz, *International Economics Theory and Policy* (9th edition), op. cit., стр. 225.

и смањење корисности од побољшања односа размене. Можемо закључити да су царине и на нивоу целе Европске уније штетне, јер форсирају произвођаче и њихове интересе насупрот интересима потрошача, а све то на уштрб друштва као целине. Уколико ефекат царина посматрамо на нивоу појединачних држава чланица Европске уније, нема сумње да су царине штетне за државе јер им не доносе ништа друго до губитке у виду дисторзије производње и дисторзије потрошње. Царине у Европској унији ипак постоје, па се поставља питање одакле црпе политичку вољу имајући у виду да су нето ефекти царина на државе чланице губици, а да нето ефекти на нивоу Европске уније, посматране као јединствене уније, зависе од тога колико је у конкретном тренутку и у односу на конкретан производ Европска унија битан актер на светској трговинској сцени. Актуелно је и питање фер расподеле прихода од царина, посебно имајући у виду нетранспарентност расходне стране буџета. Чини се да је трговинска политика у пракси вођена специјалним интересима, а не одмеравањем трошкова и користи на нивоу читавог друштва. Неретко се чини да у стварности не постоји национално благостање – постоје само жеље и интереси појединаца. Потрошачи су група која највише губи царинском политиком. Имајући у виду да потрошачи представљају приличну групу људи, поставља се питање како царинска политика опстаје и поред тога што наноси штету великом броју људи. Наиме, насупрот потрошачима који су неорганизована група и где, самим тим, просечан потрошач нема интерес да се сам залаже за групу, налазе се пољопривредници као добро организована интересна група. Оно што можемо закључити јесте да тренутна царинска политика Европске уније одговара пољопривредницима, с обзиром да њихово благостање расте са повећањем царина. С обзиром на постојање царина у Европској унији и на расходну страну буџета Европске уније, јасно је да су пољопривредници не само добро организована група, већ и моћна политичка група која је у стању да се избори за своје интересе, па чак и у случају када су њихови интереси у супротности са интересима друштва као целине (ово је посебно важно имајући у виду да су пољопривредници релативно мала друштвена група у односу на потрошаче). Оваква царинска политика није добра, у крајњој линији, ни за пољопривредни сектор, иако је добра за сваког пољопривредника понаособ. Повећањем царина пољопривредници постају неконкурентнији и неефикаснији. Наиме, са повећањем царина смањиваће се и конкуренција на домаћем тржишту пољопривредних производа, што ће довести до најмање два лоша ефекта. Прво, пољопривредници ће производити мање производа по вишој цени. Друго, уколико замислимо просечног пољопривредника који у производњу неће улагати више него што је неопходно и тражено, производи ће бити мање квалитетни, као последица мањег улагања у производњу, иновације и технологије. Овакво стање ствари је засигурно вођено политичким притисцима. Висок степен заштите тржишта пољопривредних производа Европске уније може имати и индиректан утицај на смањење конкуренције. Наиме, квантитативни резултати скорашњих студија показују да

државе чланице Европске уније у просеку остварују мање приливе страних директних инвестиција у сектору пољопривреде, што сведочи о смањеној конкуренцији локалних произвођача и мањој активности филијала мултинационалних компанија на територији Европске уније.¹⁵ Последично, додатно су смањени и притисци конкуренције на локалне произвођаче, што смањује подстицај за ефикасношћу пољопривредника. Неефикасност пољопривредног сектора јесте у супротности са циљевима заједничке пољопривредне политике прокламованим у члану 39 ставу 1 Уговора из Лисабона, и то са тачком а („повећати пољопривредну ефикасност промовишући технички прогрес и обезбеђујући рационални развој пољопривредне производње и оптимално коришћење фактора производње, посебно рада“), са тачком д („обезбедити доступност залиха“) и тачком е („обезбедити да залихе стижу до купаца по разумним ценама“).¹⁶ Царине у пољопривредном сектору доводе до неефикасности пољопривредника, с обзиром на мањак подстицаја за сталним унапређењем производње због смањене конкуренције. Надаље, доступност залиха биће смањена за количину производа који се, као последица царина, више не увозе. На крају, потрошачи ће пољопривредне производе који су некад куповали по нижим ценама сада куповати по вишим ценама (притом, ове промене у цени зависе од висине царине).

Прелевмани

Прелевмани или варијабилне наплате представљају ценовне нецаринске баријере јер делују рестриктивно на међународну трговину преко цена. Механизам прелевмана делује тако што фактурну цену увозног добра усклађује са циљном ценом, која је најчешће цена која важи на тржишту земље увоза, одређивањем варијабилне царине која представља разлику између те две цене. На тај начин врши се изједначавање, односно усклађивање цена свих добара са ценама које већ важе на тржишту увоза.¹⁷ На овај начин Европска унија штити своје тржиште од конкурентнијих тржишта земаља у развоју имајући у виду да земље у развоју имају компаративну предност, пре свега због јефтине радне снаге и ниске цене земљишта, те су у стању да дају финални

¹⁵ Radovan Kastratović, Zorica Vasiljević, Determinants of Foreign Direct Investments in Agriculture of Danube Region, Sustainable Agriculture and Rural Development in Terms of The Republic of Serbia, Strategic Goals, Realisation within the Danube Region – Support Programs for the Improvement of Agricultural and Rural Development, Institute of Agricultural Economics, Urs. Jonel Subić, Boris Kuzman, Andrei Jean Vasile, Beograd, 2018, стр. 526.

¹⁶ „Treaty of Lisbon“, *Official Journal of the European Union*, чл. 39, ст. 1, тач. а, д и е, бр. С 306/1/07.

¹⁷ Предраг Бјелић, Нецаринске баријере у међународној трговини, Прометеј, Београд 2004, стр. 97.

производ ниже цене у односу на производ са територије Европске уније. Светска трговинска организација је прелевмане окарактерисала као најштетније царинске баријере.¹⁸ Прелевмани потпуно поништавају било какву конкурентност страних произвођача. Наиме, без обзира на трошковну ефикасност страног извозника, крајња цена тог производа по уласку у Европску унију биће изједначена са ценама на њеној територији.¹⁹ Ово изједначавање цена има негативан ефекат не само на страног извозника, већ и на само тржиште Европске уније, али и на, у крајњој линији, друштво у целини. Страни извозник не само да нема користи од своје конкурентности већ, напротив, трпи и губитке у виду производа које не може да прода на тржишту Европске уније. Наиме, тешко да се од просечног потрошача Европске уније може очекивати, у условима једнаких цена производа, да пре изабере производ пореклом из земље у развоју, него производ пореклом из Европске уније (са свим стандардима производње који то подразумевају, али и самом жељом за куповином домаћих производа на које је навикао). Земље у развоју нису конкурентне када је у питању производња индустријских производа, с обзиром на мањак ресурса, али су зато конкурентне када су у питању производи који се „производе руком“, односно који захтевају рад као главни ресурс. Прелевманима се, на тај начин, онемогућавају земље у развоју да продају своје производе, да наплате свој рад и, у крајњој линији, онемогућава се и њихов развој. Прелевмани штете крајњем потрошачу Европске уније, фактички га приморавајући да купује по вишој цени и то по артифицијелно вишој цени, с обзиром да би, у условима равнотеже и неспутаног функционисања тржишта, та цена била знатно нижа. На крају, прелевмани штете и друштву у целини, посебно имајући у виду да се њиховом употребом ресурси неефикасно употребљавају на нивоу светског тржишта²⁰ (у условима слободног тржишта производи из земаља у развоју били би пласирани на тржишта развијених земаља, производа би било више, по нижим ценама, а на тај начин дошло би и до специјализације производње). Као и све чланице Светске трговинске организације, Европска унија је морала да испоштује захтев из Споразума о пољопривреди у оквиру Споразума из Маракеша и укине прелевмане, чиме је комплетирана уругвајска рунда преговора.²¹

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ „Споразум о пољопривреди, Споразум из Маракеша“, чл. 4, Маракеш, 1994.

3) МОГУЋНОСТИ РЕФОРМЕ ТРАДИЦИОНАЛНИХ ИЗВОРА ФИНАНСИРАЊА

Царине данас представљају главни извор дохотка Европске уније када су у питању традиционални извори финансирања. Ипак, њихово постојање је штетно за велики број потрошаача, а као што смо раније показали штетно је и за произвођаче, иако им доноси корисност у виду повећања благостања (повећање произвођачевог вишка), јер доприноси повећању неефикасности произвођачког сектора, што утиче на благостање читавог друштва. Царине не само да су штетне, него приходи које дају нису извесни у будућности. Наиме, приходи од царина, као доминантног традиционалног извора, константно се смањују као директна последица либерализације трговине која је почела још 1930-их година. Девета велика рунда преговора о либерализацији трговине почела је 2001. године у Дохи, а преговори још увек трају. Можемо закључити да либерализација трговине све више узима замаха, те да је реформа традиционалних извора неизбежна. Тежи се интегрисаном тржишту, тржишту без баријера у трговини, које, *inter alia*, подразумева и укидање царина. С тим у вези, неизбежно треба радити на изналажењу нових извора финансирања Европске уније који ће не само допринети бољој финансијској аутономији Европске уније, већ и осигурати одржавање постојећег степена финансијске аутономије која засигурно игра велику улогу у њеном функционисању. Поред тога, треба имати на уму и утицај царина на међународну трговину. Наиме, либерализација царинског режима може дати подстрек интензивирању међународне трговине, која је значајна за укупан привредни развој.²² За Општи споразум о царинама и трговини посебно је важан систем „кочница“ – да једном постигнутно смањење царина не може касније бити праћено њиховим повећањем. Овај систем се заснива на везивању. Када су царинске стопе везане, земља која уводи царину обавезује се да је неће подизати у будућности. Имајући у виду градуелно смањење значаја традиционалних извора финансирања Европске уније, њихову нестабилност као последицу либерализације трговине, али и систем кочница, поставља се, као неизбежно, питање алтернативних извора финансирања Европске уније. Поред тога, царине, као доминантан извор традиционалних извора финансирања, показале су се вишеструко штетним, па се, као могуће решење, намеће њихова замена ефикаснијим и стабилнијим изворима финансирања. У том смислу, ваљало би радити на изналажењу нових извора финансирања Европске уније, као што је реформа извора који се заснива на порезу на додату вредност, који би не само надокнадио мањак прихода услед смањења царина, већ би

²² Radovan Kastratović, „The Influence of Foreign Direct Investments on Economic and Social Development of Serbia“, *Bankarstvo*, 45, 4, 2016, стр. 88.

допринео и финансијској стабилности прихода Европске уније.²³ Међутим, проблем може представљати недостатак подршке у развијеним земљама чланицама Европске уније за реформама уопште, што је, *inter alia*, последица светске економске кризе.²⁴ Реформисани извор заснован на порезу на додату вредност значио би да се приходи трансферишу у буџет Европске уније, као и да досадашњи систем паралелизма више не би постојао.²⁵ Ово би засигурно допринело и смањењу административних трошкова, трошкова прикупљања овог прихода и тиме повећало ефикасност овог извора. Приметан је јаз између инсистирања органа Европске уније на традиционалним изворима и њиховој волатилности у пракси. Ово је посебно наглашено код царина, које се представљају као стабилни, „традиционални“ извори прихода и које, као такве, треба задржати. Иако је овакав систем сопствених извора финансирања Европске уније несавршен, он ипак успева да се избори са циљевима који се пред њега ставе, што говори о спремности Европске уније да реагује и одговори на изазове који јој се намећу. Ипак, овде не треба стати, већ треба радити на изналажењу извора који би били адекватнија потпора за финансијску стабилност Европске уније.

4) ИЗВОРИ

Бјелић, П., *Међународна трговина*. Београд: Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, 2011.

Бјелић, П., *Нецаринске баријере у међународној трговини*. Београд: Прометеј, 2004..

Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe, *L'évolution des ressources propres des Communautés et de l'Union*, 2016.

Cipriani, G., *Financing the EU Budget: Moving forward or backwards*. London: Rowman & Littlefield International, Ltd, 2014.

European Union, Treaty of Lisbon. *Official Journal of the European Union*, br. C 306/1. 2007.

European Union, Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, br. C 326. 2007.

GATT, *Sporazum o poljoprivredi*, 1994.

²³ Paul Krugman, Maurice Obstfeld, Marc Melitz, *International Economics Theory and Policy* (9th edition), op. cit., стр. 237.

²⁴ Radovan Kastratović, „European Bank for Reconstruction and Development“, *Bankarstvo*, 44, 2, 2015, стр. 92.

²⁵ Auke Leen, „The Pros and Cons of Value Added Tax as a New Own Resource to Finance the Budget of the European Union: A Qualitative Assessment“, 2016, стр. 10.

- Heinemann, F., Mohl, P., & Osterloh, S, *Reform options for the EU own resources system*. Mannheim: Springer Science & Business Media 2008, Vol.40.
- High Level Group on Own Resources, *FUTURE FINANCING OF THE EU Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. 2016.
- Iozzo, A., Micossi, S., & Salvemini, M, *A new budget for the European Union*. 2008.
- Kastratović, R., & Vasiljević, Z., Determinants of Foreign Direct Investments in Agriculture of Danube Region. In *Thematic Proceedings "Sustainable Agriculture and Rural Development in Terms of The Republic of Serbia, Strategic Goals, Realisation within the Danube Region – Support Programs for the Improvement of Agricultural and Rural Development"*, Belgrade: Institute of Agricultural Economics, 2018..
- Kastratović, R., European Bank for Reconstruction and Development, *Bankarstvo* 2015, 44(2).
- Kastratović, R., The Influence of Foreign Direct Investments on Economic and Social Development of Serbia, *Bankarstvo* 2016, 45(4).
- Krugman, P., Obstfeld, M., & Melitz, M., *International Economics Theory and Policy (9th edition)*. Boston: Pearson, 2012.
- Leen, A. P., *The Pros and Cons of Value Added Tax as a New Own Resource to Finance the Budget of the European Union: A Qualitative Assessment*, 2016.
- Tangemann, S., & Von Cramon-Taubadel, S., *Agricultural policy in the European Union: An overview*. No. 1302, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, 2013.
- Николић, Г., „Резултати српске фискалне консолидације – осврт на испуњење Фискалног пакта ЕУ“, Европско законодавство, 2016, бр. 55.
- Шупут, Ј., „Хармонизација националног законодавства Републике Србије са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније“, *Европско законодавство*, 2014, бр. 47-48.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

„Прави“, традиционални извори финансирања нису довољни да финансирају активности Европске уније. Ти извори су непредвидиви, а карактерише их и арбитрарна политика прикупљања царина јер фаворизује државе које се налазе на ободу Европске уније у односу на оне у унутрашњости позивајући се, притом, на аргумент њиховог положаја, који не стоји ако се има у виду да је географски положај држава предетерминисан. Једна од полуга за реформу традиционалних извора финансирања Европске уније може бити и нетранспарентност крајњих дестинатера прихода од наметнутих царина, као доминантних прихода традиционалних извора, као и чињеница да највећи терет сноси потрошачи којима се смањује благостање. Ово може бити моћно

оружје у обликовању идеја нових извора финансирања и пропагирању неопходности и оправданости политичке реформе. Како преко 500 милиона становника Европске уније директно доприноси буџету Европске уније, неопходно је водити рачуна о њиховом благостању. Као чланица Светске трговинске организације, Европска унија је подвргнута систему кочница, што сведочи о потреби алармирања јавности, како грађана Европске уније, тако и европске политичке сцене, у правцу указивања на неопходност реформи традиционалних извора финансирања Европске уније. Наиме, уочљив је тренд смањења прихода од царина из године у годину са тенденцијом да се смањује и даље. Систем кочница упарен са напорима Светске трговинске организације за њихово смањење неумитно ће довести до још већих промена у том правцу. На основу анализе традиционалних извора представљених у раду, дошли смо до закључка који могу бити од значаја и за Републику Србију, узимајући у обзир њене претензије да постане чланица Европске уније.²⁶ У том погледу треба констатовати да су критеријуми довољности и стабилности доведени у питање. Критеријум довољности није испуњен јер традиционални извори чине тек 15,2% сопствених прихода Европске уније. С друге стране пак критеријум стабилности такође не задовољава, с обзиром на континуирани тренд смањења традиционалних извора и присутни систем кочница. У том смислу, овај систем представља гаранцију да се достигнути ниво царина мора поштовати, што све неумитно указује на смањење прихода од традиционалних извора у будућности. Поменута тенденција указује на потребу изналагања могућих алтернативних извора финансирања, у циљу стабилније и транспарентније финансијске аутономије Европске уније и њене трговинске политике.²⁷

²⁶ Јелена Шупут, „Хармонизација националног законодавства Републике Србије са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније“, *Европско законодавство*, 2014, бр. 47-48, стр. 188; Горан Николић, „Резултати српске фискалне консолидације – осврт на испуњење Фискалног пакта ЕУ“, *Европско законодавство*, 2016, бр. 55, стр. 269-283.

²⁷ High Level Group on Own Resources, „FUTURE FINANCING OF THE EU Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources“, 2016, 40.

TRADITIONAL OWN RESOURCES OF FINANCING THE EUROPEAN UNION

Abstract: A significant part of the European Union's activities is financed from traditional own resources. However, these sources are volatile and uncertain considering the trend of trade liberalization, which has been present in recent decades. This research reviews the change in tendencies of their significance over time, as well as their wider impact on the welfare of different social groups within the European Union. The research employs the historical method, conceptual analysis of law and economic analyses of law, consisting of descriptive statistics and comparative statics methods by which the results were obtained indicating suboptimality of reliance on the traditional own resources. The results implicate the need for identifying alternative sources of financing for the European Union.

Key words: European Union, European Union budget, traditional own resources, custom duties.

УДК: 336.71

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 66, стр. 127–142

Изворни научни рад

ЈЕДИНСТВЕНИ МЕХАНИЗАМ САНАЦИЈЕ БАНАКА (БАНКАРСКА УНИЈА)

проф. др Перо ПЕТРОВИЋ¹

проф. др Кристијан РИСТИЋ²

Анстракт: Банке играју главну улогу на финансијским тржиштима јер су у позицији да се ангажују на прикупљању информација, а ово додатно помаже продуктивним инвестицијама у привреду. Савремене тенденције одликује контрола банкарског тржишта, што је основна карактеристика организација економских и финансијских активности у њиховој интеракцији са правним системом. У том смислу, процес развоја банкарског тржишта условљен је применом нових технологија, у сврху подизања јавне контроле на виши ниво. Главни мотиви јавне контроле банкарског тржишта налазе се у одржавању стабилности и заштити инвеститора. Јавна контрола повезана је са природом ризика који се јавља у банкама због ефеката примене нових технологија, инвестиција и банкарске конкуренције. Јавна контрола не би требала бити ограничавајући фактор у развоју банкарског тржишта. Ако би било другачије, социјални трошкови били би већи од користи које треба добити регулаторним мерама. У случају погоршања билансног стања банке, банка се у већини случајева продаје или буде ликвидирана. Ризик од оваквих ситуација има негативне ефекте и на друге банке јер утиче на ширење неизвесности и страха код њихових депонената, што у крајњем случају може проузроковати кризу банкарског система. Државе у оваквим ситуацијама

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

² Универзитет „Никола Тесла“, Београд. Е-mail: kristijanristic@yahoo.com

прибегавају примени регулаторних мера кроз санацију, реструктурирање и консолидацију. У условима опште економске кризе еврозоне, државе чланице ЕУ нису примењивале једнаке стандарде надзора, што је додатно утицало на кризу банкарског сектора.

Кључне речи: регулаторне мере, санација, реструктурирање, консолидација, банкарски систем, криза, банкарска унија.

1) СВРХА

Банке, неоспорно, деценијама имају велику улогу на финансијским тржиштима јер биланси стања банака битно утичу на њихову кредитну активност. Уколико се погорша стање у билансима, дође до смањења капитала, онда се смањују и њене кредитне активности. Банкарски систем је део укупног финансијског система који је захватио глобални ниво пословања на све турбулентнијем финансијском тржишту, које има низ функционалних облика: директно инестирање, индиректне или тзв. портфолио инвестиције, котирање (листинг) крупних предузећа на берзама ван матичне државе, емисију низа финансијских инструмената у иностраној валути, кредитирање на ефективном тржишту новца ван матичне земље (нпр. евродоларско тржиште), кредитирање у конвертибилним валутама, формирање банака и других финансијских институција у другим земљама, пружање финансијских услуга у другим земљама, и др. Смањење обима кредитирања доводи до осетног пада инвестиционе потрошње, што за последицу има успоравање низа привредних активности. Дуготрајна криза банкарског система (која још није окончана) Еврозоне по обухватности и дубини, односно по последицама и трајању, надмашила је све дотадашње кризе банкарства развијених држава (и поред масивне државне интервенције и активирање мера Европске централне банке на обезбеђењу ликвидности система). Сложени систем координације монетарне и фискалне политике, као и институционални дефицит интеграције, утицали су на спорост прилагођавања банкарског система кризним околностима.³ Механизми регулације, на националном нивоу, нису били адекватни кретањима на банкарским и финансијским тржиштима, тако да су још више подигли ниво кризе, односно њене негативне ефекте. Међутим, системска криза није имала најочитије манифестације у „јуришу на депозите“ банака, као што је обично био њен ток у ранијим периодима, с обзиром да су државе, на прве знаке кризе појачале „заштитну мрежу“ депонената, подижући границу осигурања депозита. Уместо тога, она је била усмерена на „јуриш на ликвидност“ банака.⁴ Међутим, не постоје систематизовани подаци о обиму

³ Драгана Радичић, „Европска криза“, *Европско законодавство* 2013, бр. 43-44, стр. 165-178.

⁴ *Bailling out the Banks: Reconciling Stabilities and Competition*, Centre for Economic Policy Research, London, 2010, p. 11.

финансијских трансакција које би се могле сматрати сегментима финансијског, или још ужег, банкарског тржишта. За неке сегменте, најконзистентније податке даје специфична Банка за међународне обрачуне (*Bank for International Settlements – БИС*) у Базелу, која носи назив „банка централних банака“, јер се посредством ње обавља обрачун међународних плаћања централних банака, односно националне централне банке држе део својих девизних резерви и златних резерви код те банке. Ризици инвестирања се не могу избећи на међународном тржишту, напротив, они се константно повећавају у односу на улагања у матичној земљи јер се не може, у потпуности, обезбедити транспарентност услова улагања. Међутим, да би се обезбедила сигурност улагања ван граница матичне државе, није довољна само координација националне регулативе финансијског, односно банкарског тржишта, потребна је и ефикасна заштита инвеститора на националном нивоу регулисања. Неопходност ефикасне и ефективне заштите посебно појачавају кризе поверења на светском финансијском тржишту које настају као манифестација системског ризика. Није довољна интервенција Међународног монетарног фонда (ММФ) која осигурава исплату инвеститорима из иностранства у земљу погођену кризом (посебно исплату шпекулативног капитала), јер је онда стимулисан приватни, посебно шпекулативни капитал, да уложи ради стицања изузетно високих профита у земљу високог ризика, односно слабих институција (и често високе корупције) и слабе економске политике, уз разумну претпоставку да ће ММФ, у случају избијања кризе националног финансијског тржишта, одобрити кредите земљи у тешкоћама за санацију улагања приватног инвеститора (морални хазард). Због наведених околности, међународна пракса се креће у правцу усвајања стандарда регулативе за различите сегменте светског финансијског тржишта. Стандарди регулативе значе да се прихвате правила, формулисана у оквиру међународних организација и примењују као део унутрашњег права на основу одлука надлежних националних регулаторних органа.⁵ Међутим, посебан проблем представљале су банке и банкарске групе у тешкоћама које су пословале у више држава чланица Еврозоне, због расцеспаности регулативе у националним оквирима, што је захтевало координисану акцију више држава чланица. Непобитно, дуготрајна финансијска криза успорила је монетарну интеграцију Европске уније. Она је непосредно и најдубље погодила финансијско тржиште ЕУ, а њено комбиновано дејство са кризом јавног дуга банкарски систем Еврозоне, као централни механизам спровођења јединствене монетарне

⁵ М. Бејатовић, „Савремене тенденције контроле финансијског тржишта“, *Правни живот*, Београд, тематски број, бр. 12/2008, том IV, стр. 891-902; Милица Стојковић, Виолета Јеремијевић, „Значај спровођења Базелских стандарда у банкарском сектору Републике Србије“, *Европско законодавство*, 2017, бр. 61-62.

политике. Наслеђе банкарске кризе и санације банака у Еврозони имало је неколико основних облика:

- фрагментација тржишта и затварање у националне регулаторне оквире, застој интеграције;
- Немогућност спровођења јединствене монетарне политике, услед фрагментације тржишта, слабости банака и кризе реалног сектора услед заостајања кредитне активности;
- губљење поверења становништва у финансијски систем и финансијска нестабилност која је из тога проистекла;
- креирање зачараног круга односа: банке – јавни дуг, услед интервенције држава чланица у националне банкарске системе и последичне кризе јавног дуга.⁶

Банкарска унија је конципирана тако да се на ниво Еврозоне подигне регулатива која се односи на надзор над пословањем банака (супервизија, пруденциона контрола), санација и њено финансирање и осигурање депозита банака.⁷ Ова унија треба да допринесе слабљењу и дефинитивном прекидању везе – „зачараног круга“ – између банака и националног јавног дуга, која је последица акције држава чланица на отклањању кризе евра. Он се састојао у томе што су банке куповале обвезнице „својих“ држава, којима је у кризи пала вредност, што је проузроковало губитке банака, смањење капитала по том основу и потребу да их „своја“ држава санира емисијом обвезница, које су опет куповале банке.⁸ Углавном, формирањем Банкарске уније тражи се основа јединственог механизма ликвидације банака. Међутим, само постојање држава чланица које имају опцију неприхватања евра као јединствене валуте, и стога нису део монетарне интеграције, чини да је за њих Банкарска унија неприхватљива. Логична целина Банкарске уније је Еврозона, због јединствене валуте, централизоване монетарне политике и интегрисаног банкарског система. На том подручју је могуће ефикасно централизовати супервизију банака, организовати јединствен систем санације банака и јединствен механизам осигурања депозита. У ситуацији када на захтев регулаторних органа, из прихода изврше резервације за реалне и потенцијалне губитке, и у тој мери смању своју капиталну основу (тако да немају одговарајући капитал

⁶ *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms*, European Commission, Brussels, 6.6.2012, SWD (2012) 166 final, p. 113.

⁷ Миленко Целетовић, „Улога Европске централне банке у надзору над финансијским системом“, Европско законодавство, 2016, бр. 56-57, стр. 176-186.

⁸ *Memo/Banking union: restoring financial stability in the Eurozone*, European Commission, Brussels, 09. March 2015, p. 3.

за покриће губитака) банке постају несолвентне и не могу на дужи рок очувати стабилност пословања. Несолвентност банака, по правилу, прати и њихова неликвидност, односно неспособност да на кратак рок испуне захтеве депонената и корисника кредита. Централна банка, као кредитор, у крајњој инстанци, обезбеђује ликвидна средства банкама које су неликвидне али солвентне, али се несолвентност банака решава преко механизма санације (*Bank resolution*). То је посебан правни режим за нормално реструктурирање и/или ликвидацију извесних финансијских институција. При томе треба да се има у виду да за такве институције општа процедура стечаја није погодна, због њихове важности за привреду, постојања системског ризика и могућности финансијске заразе која је специфична за финансијске активности, укључујући и банке.⁹ Санација целокупног банкарског система, пошто не испуњава своју основну функцију интермедијације, практикује се у околностима финансијских криза, када су случајеви несолвентности банака чести и доводе до несолвентности целокупног националног банкарског система.

2) МЕРЕ ЕУ

Финансијска криза узроковала је пад профитабилности банака и високе губитке, пад цена власничких хартија од вредности (акција) банака и општу неликвидност банкарског тржишта. Величина и свеобухватност кризе банкарства у ЕУ потхрањивала је неизвесност и неповерење, а то је за последицу имало замрзавање кредитног тржишта, са разарајућим ефектима по банке које су постале растуће зависне од фондова са тржишта.¹⁰ Дефиниција санације банкарских система изводи се из Директиве о опоравку и санацији кредитних институција и инвестиционих фирми Европске уније. По њој „санација је примена санационих инструмената у циљу остваривања једног или више циљева санације. Санациони инструменти су: продаја активе (бизниса), стварање институција за премошћивање, раздвајање активе и претварање обавеза у капитал. Циљеви санације су: осигуравање континуитета критичних функција, избегавање значајних негативних последица по финансијски систем, посебно спречавање „финансијске заразе“ укључујући и области тржишне инфраструктуре и одржавање тржишне дисциплине; заштита јавних фондова смањивањем ослањања на ванредну јавну финансијску помоћ; заштита депозита и заштита фондова и имовине

⁹ Nikolas Veron and Guntram B. Wolff, *Next Steps on the Road to a European Banking Union: The Single Resolution Mechanism in Context*, European Parliament, IP&A&ECON&NT&2013_01. February 2013, p. 5.

¹⁰ Wim Fonteyne et.al., *Crisis Management and Resolution for a European Banking System*, IMF, WP&10&70, March 2010, str. 11.

клијената; Реформе су биле усмерене на успостављање архитектуре Економске и монетарне уније, у четири „основна блока“: (1) интегрисани финансијски оквир у циљу очувања финансијске стабилности, посебно у Еврозони, који захтева формирање јединственог механизма за решавање кризе банака – санације, као јединственог механизма осигурања депозита банака и других депозитних организација; (2) интегрисани буџетски оквир, који се односи на већу координацију и заједничко одлучивање у фискалној области, до могућности јавне емисије јавног дуга; (3) интегрисани оквир економске политике, који је усмерен на јачање раста, запослености и конкурентности, као и подршци развоју Економске и монетарне уније; (4) јачање демократске одговорности институција Европске уније и Еврозоне.¹¹ Интегрисани финансијски оквир се у материјалима Комисије назива „банкарска унија“.¹² Она представља увођење федеративног оквира у области банкарског система и представља доградњу карице која недостаје у монетарној унији као федералној творевини, односно Еврозони. Реформом регулаторног оквира, у оквиру Банкарске уније, омогућена је:

- већа резистентност банака на екстерне и интерне шокове, са елементима јединственог централизованог механизма;
- санација банака у тешкоћама коју финансирају акционари банке и њени кредитори кроз санациони фонд који финансира банкарска индустрија;
- осигурање депозита банака, подизање поверења становништва и инвеститора у банкарски систем и спречавање кризе ликвидности банкарског система треба да заштите евро на целој територији Банкарске уније;
- банке ће надзирати европски механизам који ће, у будућности, њима и управљати.¹³

Правни основ за формирање Банкарске уније заснован је на члану 127 став 6 Уговора о функционисању Европске уније, по коме Савет ЕУ може, у складу са специјалном законодавном процедуром а након консултација са Европским парламентом и Европском централном банком, да поверава посебне задатке Европској централној банци који се односе на политике везане за пруденцијалну контролу кредитних институција, са изузетком осигуравајућих предузећа.¹⁴ Углавном, овим актом установљен је

¹¹ М. Целетовић, Љ. Шубара, *Евро и монетарна интеграција Европе*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017, стр. 227.

¹² Internet: <http://data.consilium.europa.eu/doc/doc&document&ST-104-2013-REV-2&en&pdf>

¹³ М. Целетовић, Љ. Шубара, *op.cit.*, стр. 229.

¹⁴ Treaty on the Fuctioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326/103, 26.10.2012.

међудржавни формат Банкарске уније. Међутим, кроз надлежности Банкарске уније функције које је, због значаја или економије обима, рационалније обављати централизовано, преносе се на ниво Еврозоне. Потом, централизација функција супервизије, санације и осигурања не значи и оперативну централизацију, јер је немогуће на хиљаде банака надзирати са централног нивоа и са једног места. Дакле, кризе су указале на недостатак регулаторног оквира санације банака на интеграционим нивоима. Зато је реформа регулативе у овој области, посебно у Еврозони, имала двоструки циљ: да санира последице кризе и створи одржив политички оквир у банкарству Европске уније, или Банкарске уније, на дужи рок. Уредба о јединственим правилима и јединственој процедури опоравка и санације банака конкретизовала је одредбе Директиве у примени на државе чланице Јединственог механизма супервизије, формирајући Јединствени механизам санације. Државе чланице Еврозоне, али и друге државе чланице Банкарске уније, прихватиле су униформна правила и процедуре санације, као и централизовани механизам санације којим управља Јединствени санациони одбор, који чине изабрани чланови и представници националних санационих регулатора, и који се финансира из централизованог фонда за санацију – Јединственог санационог фонда. На тај начин су створиле јединствен механизам супервизије и санације, с кључним улогама институција Еврозоне, посебно Европске централне банке. У сврху формирања Јединственог санационог фонда државе чланице Банкарске уније потписале у посебан међудржавни уговор, пошто су неке државе чланице ЕУ имале примедбе о правном основу за непосредно формирање централизованог фонда кроз Уредбу. Потреба да се архитектура Банкарске уније доведе до логичног завршетка условила је редефинисање решења у области заштите депозита као „трећег стуба“ ове уније. Зато је Комисија крајем новембра 2015. године предложила да се у овој области уведе централизација, односно успостави Европска шема осигурања депозита (*Eurepan Deposit Scheme – EDIS*), која ће важити за државе чланице Банкарске уније, а обавезна је за државе Еврозоне.

3) САДРЖАЈ

Финансијска криза трансформисана је од 2010. године у кризу јавног дуга Еврозоне, и на тај начин су банке биле под сталним кризним притиском који је отежавао развој монетарне интеграције. Криза банкарског система Еврозоне, као и Европске уније у целини, али и других банкарских система, започела је као криза биланса појединих банака, а затим је трансформисана у системску кризу која је погодила поједине делове или целину националних банкарских система и јединствено банкарско тржиште Еврозоне. Пре кризе, системски ризик уобичајено се манифестовао кроз „домино ефекат“, у коме је слом једне банке изазивао слом других, кроз међубанкарску и другу

билатералну изложеност. Међутим, криза је имала и другу динамику јер се испољила, у суштини, кроз шокове губљења поверења, очекивања и претпоставки. Независно од опција из Директиве, опоравак и санација банака може се одвијати у следећим модалитетима које из ње проистичу:

- Рекапитализација;
- Државно гарантовање пасиве/активе банака;
- Спајање и припајање банака (M&A);
- Претварање обавеза у капитал и/или брисање улога (енг. Bail In);
- Продаја неликвидне активе;
- Формирање тзв. банке за премошћавање и „добра и лоша банка“;
- Пренос активе (посла);
- Раздвајање пословања;
- Национализација/подржављење банака;
- Реструктурирање делова банкарског система.¹⁵

Економској и монетарној унији потребна је Банкарска унија како би се осигурала ефикасна трансмисија јединствене монетарне политике, боља диверсификација ризика кроз државе чланице и адекватно финансирање привреде. Додатно, комплетирање Банкарске уније ојачаће финансијску стабилност и Економској и монетарној унији, враћањем поверења у банкарски сектор кроз комбинацију мера које су усмерене и на поделу и на смањење ризика¹⁶. Банкарска унија црпи своје основе из регулисања ризика у банкарском систему, као и из потребе за надзором ризичности банкарског пословања. Бројне врсте ризика утичу на квалитет укупне активе банака, њен кредитни и инвестициони портфолио, рочну трансформацију извора и пласмана, квалитет управљања и одговорност запослених. Томе треба додати ризике контрапартнера, како у банкарском тако и у реалном сектору, који су последица неповољних тржишних околности, као и системски ризик на банкарском тржишту који су били нарочито изражени у периоду две узастопне финансијске кризе. Ове околности, по правилу, доводе до реалних губитака, али и тзв. потенцијалних губитака, посебно изражених у стварању

¹⁵ „Директива 2013/36/ЕУ је Директива 2013/36/ЕУ Еуропског парламента и Већа од 26. априла 2013. о приступању делатности кредитних институција и бонитетном надзору над кредитним институцијама и инвестицијским друштвима, измени Директиве 2002/87/ЕЗ те стављању изван снаге директива 2006/48/ЕЗ и 2006/49/ЕЗ“.

¹⁶ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards the completion of the Banking Union“, COM (2015) 587 final, Strasbourg, 24.11.2015, p. 1.

тзв. ненаплативе активе. Анализа директиве о опоравку и санацији банака може указати на неколико кључних одредаба: (1) односи се на банку која се налази у тешкоћама, а захваљујући свом значају за финансијски систем тешкоће и могућа ликвидација, под условима нормалне процедуре несолвентности, може са извесношћу да има значајне негативне ефекте на финансијско тржиште, друге институције или на ширу привреду; (2) у процесу санације не може се рачунати на ванредну финансијску помоћ државе, ванредну ликвидну помоћ централне банке, нити ликвидну помоћ централне банке под нестандартним условима колатерала, трајања и каматне стопе; (3) циљеви санације банке (осигурање њених критичних функција, избегавање значајних негативних ефеката на финансијски систем, нарочито спречавање ширења „финансијске заразе“ укључујући и тржишну инфраструктуру, као и одржавање тржишне дисциплине, заштита јавних фондова и минимално ослањање на ванредну јавну подршку, заштита осигураних депозита и заштита фондова и имовине клијената); (4) принципи санације (да губитке прво трпе акционари а затим повериоци (кредитори) по реду првенства, принцип по којем се замењује менаџмент банке, физичка и правна лица која су допринела тешкоћама одговарају у складу са грађанским и кривичним правом, принцип по којем повериоци не могу трпети већи губитак од онога који би трпели по регуларном стречајном поступку банке и принцип да покривени депозити буду апсолутно заштићени); (5) главна „оруђа“ у поступку санације (продаја активе, банка за премошћавање, подела активе и конверзија дуга у акцијски капитал); (6) државе чланице ЕУ могу обезбедити банци ванредну финансијску подршку, укључујући и директну помоћ ради спречавања ликвидације, у складу са правилима коришћења механизма државне помоћи (само као крајње средство ако то захтева јавни интерес) ради избегавања знатних последица по финансијски систем; (7) успоставља се механизам за сарадњу националних регулаторних органа у прекограничној санацији банкарских група, са јаком улогом Европске банкарске управе која кординира те процесе и посредује у случају несагласности; (8) свака држава чланица треба да оснује санационо регулационо тело (на пример, у оквиру централне банке, или механизма за осигурање депозита или другог тела); (9) свака држава чланица треба да успостави механизам за финансирање санације – национални санациони фонд, који се финансира или из унапред исплаћених доприноса или *ex post* доприноса банака и других кредитних институција или узимањем кредита. По основу прихватања кључних решења санације из Директиве, потом донесена Уредба утврђује основне елементе санације банака у оквиру Банкарске уније: 1) Европска централна банка, у оквиру своје супервизијске функције, утврђује потребу санације одређене банке или банкарске групе и информише о томе Јединствени санациони одбор, који предузима „рану интервенцију“ у облику припреме санационог програма; 2) Одбор усваја шему

санације кад утврди да је банка у тешкоћама (на основу критеријума из чл. 18 став 4 Уредбе), као и да нема других супервизорских начина, односно приватних средстава за отклањање тешкоћа у пословању банке, тако да је санација у јавном интересу; 3) Санацију спроводе национални санациони регулатори по одредбама Директиве и под контролом Одбора, који може и директно слати инструкције банци у санацији ако национални органи не поступе по њиховим упутствима; 4) Буџет ЕУ и национални буџети не могу се сматрати одговорним за губитке Јединственог санационог фонда, што значи да нема његове санације из јавних извора (на тај начин се, потпуно, прекида веза буџета и банкарског система у државама чланицама).¹⁷ Систем заштите депозита у ЕУ показао је све своје слабости током две узастопне финансијске кризе, те су захтеви за његовом реформом довели до неких основних решења којима се унапређивао дотадашњи систем: брза исплата депозита, реално обухватно покриће депозита, адекватно претходно финансирање фондова заштите, координација заштите са системом регулације и супервизије, управљање кризом банака (механизам санације), избегавање моралног хазарда и регулаторне арбитраже, као и спречавање политичког утицаја на одлуке о активирању механизма заштите. Формирање јединственог механизма осигурања депозита уводи се кроз Уредбу о опоравку и санацији банака, која у наслову садржи и одредбу о Европској шеми осигурања депозита.¹⁸ Поред установљивања новог механизма осигурања депозита, у овој Уредби је регулисано и оснивање и пословање Фонда за осигурање депозита (*Deposit Insurance Fund – DIF*). Овај фонд је заснован на принципу поделе ризика између националних шема осигурања и Јединствене шеме осигурања. Он је формиран у три фазе преко којих ће се остварити потпуно „позаједначавање“ националних фондова за осигурање депозита у јединствени фонд.¹⁹ Ликвидност банкарског сектора ослања се, пре свега, на краткорочне изворе средстава, а у случају Еврозоне, у нормалним условима, то су средства депозита становништва и међубанкарски кредити.

¹⁷ “Council adopts rules setting up single resolution mechanism”, *Press release*, Brussels, 14 July 2015.

¹⁸ “Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 on a Single Resolution Mechanism and European Deposit Insurance Scheme an amending Regulation (EU) No 1093/2010”.

¹⁹ “Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme”, COM (2915) 586 final/0270 (COD), Strasbourg, 24.11.2015.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Регулатива санације банака представља део (Други стуб) Банкарске уније (на бази одлука Европског савета усвојене 12. децембра 2012. године).²⁰ Санација банкарских система, појединих типова банака и индивидуалних банака на националном нивоу, у циљу обезбеђивања нормалног функционисања банака, и на тај начин очување функција финансијске интермедијације које оне обављају, није механизам који је настао са финансијском кризом.²¹ Европска комисија је средином 2012. године иницирала, а председник Европског савета Херман ван Ромпој, са председницима Комисије, Еврогрупе и Европске централне банке, уобличио је иницијативу за реформе Европске монетарне уније, објављену 26. јуна 2012. године.²² Банкарска унија је установљена закључцима Европског савета од 28. јуна 2013. године. Нови систем регулативе санације банака у Европској унији састоји се из неколико законодавних приступа. Прво, усвојене су (15. маја 2014. године) Директива о опоравку и санацији банака (*Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD*), која има важење на целој територији Европске уније, као и Уредба о јединственим правилима и јединственој процедури опоравка и санацији банака (*Single Resolution Regulation – SRR*), која укључује и јединствен фонд за санацију банака (*Single Resolution Fund – SRF*) и представља конкретизацију наведене директиве за Еврозону и друге државе чланице Јединственог механизма супервизије.²³ Друго, закључен је међудржавни Уговор о преношењу средстава Јединственом санационом фонду, а модалитете санације банака, укључујући и банкарски сектор, предвиђа и међудржавни Уговор о Европском стабилизационом механизму.²⁴ Јединствени санациони фонд формира се преношењем у надлежност Јединственог санационог одбора средстава прикупљених у националним

²⁰ Ова компонента Банкарске уније замишљена је као централизован систем у коме се, по јединственим правилима, спроводи “уредно” санирање банака, односно као вид федерализације процеса санације банака ради одржавања тржишне дисциплине и смањивања друштвених трошкова овог процеса.

²¹ П. Петровић, Санација банкарских система, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2002, стр.18.

²² “The President, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, EUCO 120&12 PRESSE 296 PR PCE 102, Brussels, 26. June 2012.

²³ “Directive 2014/59/EU of the Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investments firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU and 2013/36/EU”.

²⁴ “Establishing the European Stability Mechanism”, T/ESM/2012, 02.02. 2012.

санационим фондовима („позаједначавање“ – *Mutualisation*) у року од осам година од усвајања Уредбе. Комисија Банкарске уније процењује да ли је шема санације у складу са одредбама о јавној помоћи и да ли испуњава циљеве санације. У ситуацији када она значајно измени ангажовања Фонда, или нађе да је у јавном интересу да банка иде у стечај, она обавештава Савет који одлучује о томе. Оперативно, онда Комисија одобрава реализацију санације у року од 24 сата од доношења одлуке Одбора, што омогућава да банка буде санирана и преко викенда, односно у нерадне дане. Осим тога, Комисија је у циљу заштите депозита предложила још 2010. године Директиву о заштити депозита која је усвојена 16. априла 2014. године.²⁵ Основна решења реконструисане Директиве, за гаранцију депозита, су: 1) осигурани су депозити до износа сто хиљада евра, по депоненту и по банци чланици шеме осигурања депозита, у било којој држави чланици ЕУ у којој депонент има рачун;²⁶ 2) рок исплате осигураног депозита је седам дана од дана кад он постане недоступан улагачу (од дана поступка ликвидације или стечаја банке); 3) шеме осигурања депозита финансирају се из уплате банака у износу од 0,8% осигураних депозита, унапред, те ће допринос банака бити усклађен са њиховим ризичним профилем (очекује се да, по том основу, уплате достигну 55 милијарди евра за десет година);²⁷ 4) предвиђена је могућност узајамног позајмљивања средстава између фондова за заштиту депозита држава чланица Уније.

Међутим, ова Директива о шемама заштите депозита није предвиђала формирање наднационалне шеме – федералног органа који би регулисао заштиту депозита на нивоу ЕУ, нити јединственог фонда за заштиту депозита. Сматрало се да је боља даља хармонизација националних шема заштите него ли национални фонд, пре свега, због политичког отпора појединих држава, унутар Европске уније.²⁸ У оквиру Банкарске уније, у којој је остварена централизација регулативе, супервизија и санација банкарског система, постојање различитих националних шема заштите и одговарајућих фондова спречава даљу монетарну интеграцију и тиме испољава и своју

²⁵ “Directive 2014/49/EU of the European parliament and of the Council of 16. april 2014 on deposit guarantee schemes (recast)”, *Official Journal of the European Union*, L 173/149, 12.06.2014.

²⁶ То значи да је покривено 72% депозита по вредности, односно 95% укупних депозита по броју депонената у ЕУ, по извештају Комисије на крају 2014. године.

²⁷ “Statement Finalising the Banking Union: European Parliament backs Commissions proposals (Single Resolution Mechanism, Bank Recovery and Resolution Directive, and Deposit Guarantee Schemes Directive)”, European Commission, Brussels, 15. April 2014, p. 3.

²⁸ The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Chaired by Jaques de Laroziere, Report, Brussels, 25 February, 2009, p. 35.

негативну страну. Европски механизам осигурања депозита (фонд) биће формиран у три фазе: (1) шема реосигурања у којој ће, у периоду од три године од дана усвајања механизма (до 2020. године), Европски механизам одобравати националним шемама ликвидну подршку и покривати губитке који настану у случају исплате депозита (реосигурајуће националне шеме); (2) шема реосигурања које ће трајати четири године, и у којој ће Европска шема исплаћивати депозите заједно са националним шемама и подносити део губитака (удео Европске шеме у исплати депозита прогресивно ће се повећавати током овог периода); (3) шема потпуног осигурања у којој ће, од 2024. године, Европска шема у потпуности покривати ризик исплате депозита и вршити њихову исплату у потпуности.²⁹ Предвиђа се да до 2024. године, овај Фонд треба да достигне износ једнак 0,8% свих осигурањем покривених депозита банака у Банкарској унији што би, према проценама Комисије, требало да достигне око 43 милијарде евра.

5) ИЗВОРИ

Council of the European Union, Council adopts rules setting up single resolution mechanism, Press release, Brussels, 14. July 2015.

Council of the European Union, Treaty Establishing the European Stability Mechanism, T/ESM/2012, 02.02. 2012.

Directive 2014/49/EU of the European parliament and of the Council of 16. april 2014 on deposit guarantee schemes (recast), *Official Journal of the European Union*, L 173/149, 12.06.2014.

Directive 2014/59/EU of the Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investments firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU and 2013/36/EU;

European Comission, Statement Finalising the Banking Union: European Parliament backs Commissions proposals (Single Resolution Mechanism, Bank Recovery and Resolution Directive, and Deposit Guarante Schemes Directive), Brussels, 15. April 2014, p. 3.

European Commision, Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, COM (2915) 586 final/0270 (COD), Strasbourg, 24.11.2015.

²⁹ "Fact Shet: A Stronger Banking Union – Creating a Single Deposit Guarantee in Europe", European Comission, November 2015.

- European Commission, Commission proposes Single Resolution Mechanism for the Banking Union, Press release, Brussels, 10. July 2013.
- European Commission, Fact Sheet: A Stronger Banking Union – Creating a Single Deposit Guarantee in Europe, November 2015.
- Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 on a Single Resolution Mechanism and European Deposit Insurance Scheme amending Regulation (EU) No 1093/2010.
- The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Chaired by Jaume de Larosiere, Report, Brussels, 25 February, 2009.
- Veron, Nikolas, and Wolff, B., Guntram, *Next Steps on the Road to a European Banking Union: The Single Resolution Mechanism in Context, European Parliament*, IP&A&ECON&NT&2013_01.February 2013, p. 5.
- Бејатовић, М., Савремене тенденције контроле финансијског тржишта, *Правни живот*, Београд, тематски број, бр.12/2008, том IV.
- Директива 2013/36/EU је Директива 2013/36/EU Еуропског парламента и Већа од 26. априла 2013. о приступању делатности кредитних институција и бонитетном надзору над кредитним институцијама и инвестицијским друштвима, измени Директиве 2002/87/EЗ те стављању изван снаге директива 2006/48/EЗ и 2006/49/EЗ.
- Петровић, П., „Санација банкарских система“, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2002.
- Радичић, Д., „Европска криза“, *Европско законодавство* 2013, бр. 43-44.
- Стојковић, Ј., Јеремијев, В., „Значај спровођења Базелских стандарда у банкарском сектору Републике Србије“, *Европско законодавство*, 2017, бр. 61-62.
- Целетовић, М., Шубара, Љ., „Евро и монетарна интеграција Европе“, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017.
- Целетовић, М., „Улога Европске централне банке у надзору над финансијским системом“, *Европско законодавство*, 2016, бр. 56-57.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У одлучивању о опсегу Банкарске уније преовладао је став да она обухвати обавезно државе чланице Еврозоне због наведених предности, али да буде отворена и за друге државе чланице Европске уније које изјаве сагласност за чланство у њој, као и друге државе по окончању процеса придруживања. Супервизија банака, макар и најобухватнија, не може спречити да се банка, у неком временском периоду, не нађе у тешкоћама. Преузимање ризика и профитна мотивација, две основне полуге банкарског

улагања, и поред модерних техничких средстава, стручних процедура и савремених модела предвиђања и оцене, не могу увек парирати тржишним токовима у којима се банка налази.³⁰ При санацији треба настојати да се минимизују трошкови санације и избегне деструкција вредности. За финансирање санације користе се разни механизми за следеће намене: а) гарантовање активе или пасиве банака у санацији или банака за премошћавање; б) давање зајмова банкама у санацији; в) куповину њихове активе; г) субвенције банкама за премошћавање; д) плаћање одређених компензација акционарима и повериоцима; е) давање компензација извесним кредиторима у случају отписа потраживања.³¹ Међутим, треба имати у виду да средства не могу бити коришћена за директно покривање губитака банке у санацији или за њихову докапитализацију. Обезбеђујући да супервизија и санација буду установљене на централном нивоу, у исто време обезбеђујући укључивање свих релевантних националних фактора, и подрже одговарајућим аранжманима финансирања, банкарским кризама управљаће се ефикасније у банкарској унији и допринеће да се прекине веза између кризе јавног дуга и слабих банака којима прети санација. Јединствени санациони фонд прикупља средства из доприноса „свих банака које имају овлашћење за рад у свим државама учесницама“, у износу од 1% депозита, покривених осигурањем депозита.³² Процењује се да ће до 2023. године укупне уплате у Фонд достићи износ од 55 милијарди евра.³³ По динамици која је утврђена међудржавним уговором преносе се национална средства, у року од осам година, у прелазном периоду до 2023. године, пренета средства ће се у Фонду водити по националним одељцима и користити у процесу санације, на уговором одређен начин и модел.

³⁰ Целетовић, М., Шубара, Љ., „Евро и монетарна интеграција Европе“, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 246, 2017.

³¹ European Commission, Commission proposes Single Resolution Mechanism for the Banking Union, Press release, Brussels, 10 July 2013.

³² Uplate se obavljaju unapred i izračunavaju se prema učešću pasive banke u ukupnoj pasivi svih banaka u državi učesnici sporazuma, a ukoliko sredstva Fonda nisu dovoljna za njegove aktivnosti, predviđena je i mogućnost vanrednog doprinosa.

³³ Council of the European Union, Council adopts rules setting up single resolution mechanism, Press release, Brussels, 14 July 2015.

THE UNIQUE MECHANISM OF FINANCIAL REHABILITATION OF BANKS (BANKING UNION)

Abstract: Banks play a major role in financial markets as they are in a position to engage in the collection of information, and this additionally helps productive investment in the economy. Contemporary trends are characterized by control of the banking market, which is the basic characteristic of the organization of economic and financial activities in their interaction with the legal system. In that sense, the process of development of the banking market is conditioned by the application of new technologies, in order to raise public control to a higher level. The main motives for public control of the banking market are to maintain stability and protect investors. Public control is related to the nature of the risk that occurs in banks due to the effects of the application of new technologies, investments and banking competition. Public control should not be a limiting factor in the development of the banking market. If it were otherwise social costs would be greater than the benefits to be gained by regulatory measures. In case of deterioration of the balance sheet, the bank is usually sold or liquidated. The risk of such situations has negative effects on other banks as it affects the spread of uncertainty and fear with their depositors, which in the end can cause a crisis in the banking system. States in such situations resort to the application of regulatory measures through rehabilitation, restructuring and consolidation. In the conditions of the general economic crisis of the Eurozone, the EU member states did not apply the same supervisory standards which additionally affected the crisis of the banking sector.

Key words: regulatory measures, rehabilitation, restructuring, consolidation, banking system, crisis, banking union.

УДК: 336(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 66, стр. 143–157

Изворни научни рад

ДИРЕКТИВА ЕУ О УГОВОРИМА О ФИНАНСИЈСКОМ ОБЕЗБЕЂЕЊУ

Марија ВИЋИЋ¹

Анстракт: Предмет рада обухвата анализу Директиве 2002/47/ЕЗ о уговорима о финансијском обезбеђењу чија је имплементација у правни поредак Републике Србије окончана усвајањем Закона о финансијском обезбеђењу, 8. јуна 2018. године. Аутор најпре излаже основна решења садржана у Директиви, потом начине и механизме њеног инкорпорирања у унутрашњи поредак, а затим се осврће на мане и недоследности које су промакле законодавцу приликом сачињавања коначног текста Закона. Истовремено, аутор даје и одређена објашњења о месту и улози појединих нових правних института у унутрашњем законодавству, као и критички осврт на последице које ће увођење једног оваког софистицираног правног режима произвести у Републици Србији.

Кључне речи: Директива 2002/47/ЕЗ, финансијска обезбеђења, нетирање, стечај, пренос својине, Народна банка Србије.

1) УВОД

Дана 21. септембра 2016. године Народна банка Србије је објавила дугоочекивани нацрт Закона о финансијском обезбеђењу (у даљем тексту „Закон“) који је након дуготрајних расправа и усклађивањима међу представницима државних органа и различитих сектора привреде у Србији ушао у скупштинску процедуру дана 22. маја 2018. године и изгласан је 8. јуна 2018. године, са одложеном применом са којом се почиње 1. јануара 2019. године.² На овај начин и званично је отпочео процес хармонизације права

¹ Правни факултет Универзитета у Београду. Е-mail: marija.vicic@karanovicpartners.com

² Предлог Закона, Интернет: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1276-18%20LAT.pdf. Коначни текст Закона о финансијском обезбеђењу, Службени гласник Републике Србије, бр. 44/2018.

Републике Србије са Директивом 2002/47/ЕЗ о уговорима о финансијском обезбеђењу (у даљем тексту „Директива“)³ у циљу решавања одређених правних проблема који стоје на путу пуном и неометаном признању концепта уговора о финансијском обезбеђењу са свим странама из Републике Србије. Циљ Директиве, па самим тим и будући циљ новог законодавног оквира у Републици Србији, јесте стварање свеобухватног униформног правног оквира за пословање са финансијским обезбеђењима по узору на, сада већ устаљену и стандардизовану, европску праксу.⁴ Тежња за којом се пошло, такође стварањем новог законског оквира, било је унапређење фактичке извршивости Оквирног уговора ISDA и кредитне пропратне документације, која представља сет стандардизованих докумената којом се уређује пословање и трговање ОТЦ дериватима на светском нивоу у међународној трговини.⁵ Међутим, пропуст који је наш законодавац очигледно омашком превидео, настао је на првом месту ограничавањем субјеката који могу да буду учесници аранжмана са финансијским обезбеђењима, искључивши правна лица која нису специјализовани тржишни учесници, нити лица регулисаног пословања да буду уговорне стране у уговорима о финансијским обезбеђењима. Иако је фактичка извршивост, са посебним дејством у стечају, у погледу уговора о финансијском обезбеђењу у потпуности омогућена у члану 20 Закона, истовремене измене Закона о стечају⁶ довеле су до неочекиваног обрта приступа у нашем законодавству, које у поступку опште хармонизације тежи да буде у корак са европским, а сада је начињен корак који нас је неколико корака одвео даље од постојећих европских, а и сопствених стандарда. Детаљнија објашњења и тачне импликације поменутих законских решења следе у даљем тексту. У сваком случају, превасходни циљ овакве регулативе јесте смањење кредитног и системског ризика на нивоу државе, као и укупни допринос финансијској стабилности. Очекивати је и да нови законски оквир

³ Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0047&from=EN>, 05.06.2018.

⁴ ISDA, „Memorandum on the Implementation of Netting Legislation“, *A Guide for Legislators and Other Policy-Makers*, March 2006.

⁵ ISDA је глобално удружење привредних субјеката који чине водеће учеснике у светској трговини приватно уговорених финансијских деривата који обухватају каматне, валутне, робне, кредитне и акцијске свопове, опције и форварде, као и сродне финансијске производе. Чланство у удружењу броји више од 840 установа из 64 земље на пет континената, од којих више од половине чланова има седиште у Европској унији и суседних државама. Један од главних циљева овог удружења од његовог оснивања јесте унапређење правне сигурности и пружање подршке правним реформама које се тичу међународног трговања финансијским инструментима. Интернет: <https://www.isda.org/>.

⁶ Закон о стечају („Службени гласник Републике Србије“ бр. 104/2009, 99/2011 – други закон, 71/2012 – одлука УС, 83/2014, 113/2017 и 44/2018)

омогући већу заштиту учесницима у репо трансакцијама и кредитним операцијама на међубанкарском тржишту, као и повољније услове за стране инвеститоре и улагања у Србији.

2) ФИНАНСИЈСКА ОБЕЗБЕЂЕЊА

Према Директиви и Закону финансијска обезбеђења се успостављају уговором који закључују прималац и давалац обезбеђења, и којим се прималац обезбеђења обавезује да ради обезбеђења неке своје или туђе финансијске обавезе пренесе средство обезбеђења примаоцу обезбеђења, или да на средству обезбеђења установи заложно право у корист примаоца обезбеђења, а прималац обезбеђења се обавезује да, у складу са тим уговором, примљена или еквивалентна средства обезбеђења врати даваоцу обезбеђења по извршењу финансијске обавезе, односно истовремено са извршењем финансијске обавезе.⁷

Уговор о финансијском обезбеђењу и финансијска обавеза – основни појмови

По својој правној природи и Директива и Закон разликују финансијска обезбеђења којима се установљава заложно право, али и финансијска обезбеђења којима се преноси право својине, односно потраживање у својину примаоцу финансијског обезбеђења. Сам уговор о финансијском обезбеђењу може бити садржан у основном уговору чије се обавезе обезбеђују финансијским обезбеђењем, али могу чинити посебан уговор. И Директива и Закон прате модерне тенденције када је у питању форма уговора о финансијском обезбеђењу, те поред чисте писане форме, омогућавају да овај уговор буде забележен у електронској форми, тј. на трајном носачу података.⁸ Субјекти уговора о финансијском обезбеђењу могу бити квалификовани учесници на финансијском тржишту (нпр. банке, централне банке, брокерско-

⁷ Члан 2 Закона, члан 2 Директиве, European Commission, Financial Collateral Arrangements, Интернет: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-markets/post-trade-services/financial-collateral-arrangements_en, 20.04.2018., Н. Asgeirsson, "Financial Collateral Arrangements", *Monetary Bulletin* 2003/4, pp. 88-91.

⁸ Члан 2 Закона, члан 2 Директиве, Sharp, A., "The Collateral Directive – A New Way of Thinking About Security", *Insolvency International*, 2004, 17(10), pp. 129-132, Fawcett, Anthony, *The Financial Collateral Directive: An Examination of Some Practical Problems Following Its Implementation in the UK*, J.I.B.L.R., 2005, 20(6), pp. 295-299, K. Lober, E. Klima, "The Implementation of directive 2002/47 on Financial Collateral Arrangements", J.I.B.L.R. 2006, 21(4), pp. 203-212.

дилерска друштва, међународне финансијске институције итд.), али на велико изненађење, Закон је у односу на текст предлога у ранијим фазама, из дефиниције субјеката из члана 2 избацио правна лица која не обављају регулисану делатност. Иако Директива предвиђа могућност искључења правних лица која обављају општу делатност, није се очекивало да ће српски законодавац посегнути за овим кораком и на тај начин онемогућити правним лицима да улазе у трансакције са финансијским обезбеђењима, чиме се, пре свега, лимитира њихово учешће на ОТЦ тржишту у пословању са финансијским дериватима, пре свега дериватима чији је циљ заштита од ризика и који су веома често у употреби, посебно када се ради о хеџинг дериватима намењеним превасходно за заштиту правних лица која обављају општу делатност. Под финансијском обавезом, Директива и Закон сматрају обавезом чије је извршење обезбеђено уговором о финансијском обезбеђењу, а по основу које поверилац има право на новчано намирење и односно право да му се предају, односно пренесу финансијски инструменти. Дакле, финансијска обавеза може да гласи на новац или на финансијске инструменте, а може да гласи и у девизама и у локалној валути (по Закону, у динарима). Финансијска обавеза може бити садашња или будућа, условна или безусловна, стална или повремена, одредива по врсти или класи, као и свака друга правно могућа финансијска обавеза.⁹

Врсте средстава обезбеђења

Врсте средстава обезбеђења када су у питању финансијска обезбеђења могу бити: 1) новчана средства, 2) финансијски инструменти, 3) кредитна потраживања. Новчана средства као средства обезбеђења јесу било која новчана средства, било у локалној валути било у девизама, на депозитном или другом одређеном новчаном рачуну даваоца финансијског обезбеђења код банке или друге платне институције, не укључујући готов новац. Финансијски инструменти као средства обезбеђења обухватају хартије од вредности, инструменте тржишта новца, као и сви други слободно преносиви финансијски инструменти који се налазе на рачунима на којима се ти финансијски инструменти воде. Кредитна потраживања, као средства обезбеђења, су новчана потраживања из уговора о кредиту који одобрава банка или друга платна институција. Кредитна потраживања као средства финансијских

⁹ Gulenay Rusen, "Financial Collateral Arrangements", *Journal of International Commercial Law and Technology*, Vol. 2, Issue 4 (2007), pp. 250-257; Practical Law Finance, "Financial Collateral Arrangements", *Practical Law UK Practice Note* 8-212-1954, Edward Murray, "Financial Collateral Arrangements and the Financial Markets", *Secured Lending in Commercial Transactions – Trends and Perspective*, 2013, A. Fawcett, *The Financial Collateral Directive: An Examination of Some Practical Problems Following Its Implementation in the UK*, op. cit.

обезбеђења су уведена у правни систем ЕУ тек изменом Директива, Директивом 2009/44/ЕЗ која анализира и дефинише подобност кредитних потраживања да се сматрају финансијским обезбеђењем. У праву Републике Србије подржана је тенденција ЕУ земаља да се и кредитна потраживања сматрају средством финансијског обезбеђења, али уз поштовање посебног регулаторног оквира који и даље важи у Републици Србији, као што су могућности преноса потраживања по кредитним пословима са иностранством, како су регулисана Законом о девизном пословању,¹⁰ потребне сагласности за пренос података који се сматрају банкарском тајном у смислу Закона о банкама,¹¹ или на пример, изјава дужника да неће вршити пребијање свог потраживања са кредитним потраживањем повериоца.¹² У погледу квалитета средстава обезбеђења важи начело еквивалентности средстава обезбеђења, у складу са којим се приликом давања обезбеђења у виду новчаних средстава дају новчана средства у истом износу и истој валути, а код финансијских инструмената финансијски инструменти истог издаваоца који чине део исте емисије или класе финансијског инструмента, исте су номиналне вредности, исте валуте и истих других основних елемената као првобитно дата средства обезбеђења. Прималац средстава обезбеђења стиче над њима државину, односно контролу, што се успоставља заложним правом или правом својине на предметним средствима обезбеђења. Од тренутка стицања прималац има право да користи и располаже датим средством обезбеђења у складу са одредбама уговора о финансијском обезбеђењу. Право коришћења важи за све врсте средстава обезбеђења осим за кредитна потраживања. Прималац средстава обезбеђења мора према њима да поступа са повећаном пажњом и у складу са правилима струке и обичајима, узимајући у обзир тржишне околности. У случају смањења вредности датих средстава обезбеђења, давалац ће бити у обавези да дâ додата средства обезбеђења, а у случају повећања њихове вредности, долази до повлачења дела средстава обезбеђења.¹³

Реализација и намирење

Финансијска обезбеђења се реализују у случају неизвршења доспеле финансијске обавезе, или услед другог сличног догађаја или околности који

¹⁰ Закон о девизном пословању, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 62/2002, 31/2011, 119/2012, 139/2014 и 30/2018.

¹¹ Закон о банкама, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 107/2005, 91/2010 и 14/2015.

¹² Директива 2009/44/ЕЗ, European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the appropriateness of Article 3(1) of Directive 2002/47/EC on financial collateral arrangements.

¹³ Gulenay Rusen, “Financial Collateral Arrangements”, op. cit., Gerard McCormack, “Security Over Shares-Reform is in the Air”, *Insolvency L.J.* 2003, 3(MAY), pp. 92-100.

су предвиђени уговором као услови за наступање намирења потраживања из средства обезбеђења, или услови за нетирање међусобних потраживања и обавеза. Реализација ових средстава обезбеђења спроводи се ефикасно и без достављања претходног обавештења, сагласности или одлуке суда или надлежног органа, као и без остављања додатног рока од наступања услова за реализацију средстава обезбеђења до те реализације.¹⁴ Намирење претежно зависи од врсте средства обезбеђења и начина њиховог стицања. Тако, када су средства обезбеђења стечена у залогу, код новчаних средстава намирење се врши непосредно, пребијањем са финансијском обавезом. Када су као средство обезбеђења дати финансијски инструменти, намирење се врши продајом или присвајањем, уз пребијање са финансијском обавезом. Намирење из кредитних потраживања врши се продајом или присвајањем, уз пребијање са финансијском обавезом. Уколико су пак средства обезбеђења стечена у својину, намирење над њима се спроводи задржавањем у својини. Евентуални вишак вредности враћа се даваоцу обезбеђења, а приликом намирења прималац обезбеђења дужан је да поступа са пажњом доброг стручњака.¹⁵ У аранжманима финансијских обезбеђења познат је и институт нетирања (тзв. *close-out netting*) потраживања и обавеза уговорних страна, из једног или више уговора о финансијском обезбеђењу, по основу превременог доспећа или престанка обавезе у случају повреде уговора и то тако да настају нове новчане обавезе или потраживања, односно да се врши нетирање (пребијање) међусобних потраживања и обавеза.¹⁶ Занимљиво је поменути и однос правила финансијских обезбеђења са правилима стечаја и ликвидације на начин како су имплементирана у наш Закон, али последично са изменама Закона о стечају, како смо поменули у уводу, довеле су до нежељених решења а и очекиваних последица у примени. Наиме, велики је изузетак у праву уопште да се права и обавезе из финансијских обезбеђења извршавају независно од поступка стечаја, ликвидације или мере реорганизације према примаоцу, односно даваоцу обезбеђења. Уговор о финансијском обезбеђењу чак неће бити погођен ништавношћу, нити ће бити предмет побијања уколико је закључен пре доношења одлуке о покретању стечајног или ликвидационог поступка, односно одлуке о усвајању мере реорганизације. Уколико је уговор о финансијском обезбеђењу закључен на дан покретања стечајног или

¹⁴ Gulenay Rusen, "Financial Collateral Arrangements", op. cit., J. Coiley, "New protections for Cross-Border Collateral Arrangements: Summary and of Draft E.U. Directive on Financial Collateral", J.I.B.L. 2001, 16(5), pp. 119-124.

¹⁵ D. Turing, "SUPPLEMENT – The 2004 Guide to Structured Finance", *International Financial Law Review*, Интернет: <http://www.iflr.com/includes/supplements/PRINT.asp?SID=508148&ISS=16148&PUBID=213>, 14.05.2018.)

¹⁶ ISDA, „Memorandum on the Implementation of Netting Legislation“, op. cit.

ликвидационог поступка, односно на дан усвајања мере реорганизације а након тренутка доношења одговарајуће одлуке, уговор као и предметно средство обезбеђења остају правно обавезујући ако прималац обезбеђења докаже да није знао, нити је био дужан да зна, за покретање тог поступка или примену те мере.¹⁷ Наведено регулисање није страно у упоредном праву и њему се, пре свега, тежи приликом обављања аранжмана са финансијским дериватима по основу ISDA мастер уговора. С обзиром на све већу учесталост послова са финансијским дериватима, Закон о стечају је у једној од претходних скорашњих измена предвидео институт нетирања за различите врсте финансијских уговора, што би били различити уговори који предвиђају обавезе уговорних страна на неко плаћање у року и испоруку одређене робе, који за предмет има трансакцију са финансијским дериватима попут свопова, опција, фјучерса, форварда и других неименованих деривата, репо трансакције или зајам хартија од вредности. Тако, по Закону о стечају, у случају права и обавеза из једног или више финансијских уговора у којима је једна од страна стечајни дужник, а који су закључени на основу оквирног уговора свих страна у периоду пре подношења предлога за покретање стечајног поступка, право на нетирање је било предвиђено искључиво у погледу таквих међусобних права и обавеза, и ако је поверилац у складу са уговором право на нетирање стекао и после предлога за покретање стечајног поступка, али најкасније до тренутка отварања стечајног поступка, аутоматски или путем достављања обавештења стечајном дужнику у прописаном року по основу постојања стечајног разлога, односно подношења предлога за покретање или отварања стечајног поступка.¹⁸ Брисањем наведене одредбе из Закона о стечају, посебан режим нетирања у случају финансијских обезбеђења остаје, будући да је он предвиђен у самом Закону, али будући да се Закон не примењује на правна лица, а да Закон о стечају сада више не садржи општу одредбу о нетирању у случају финансијских аранжмана, укључујући пре послове са финансијским дериватима, веома је упитан домашај извршивости одредаба ISDA мастер уговора у пословима који укључују правна лица из Србије. На овај начин Србија се значајно удаљила, уместо да се приближи, општеприхваћеним стандардима када је у питању трговина на ОТЦ тржишту, која укључује општа правна лица, што се у лошем смислу може одразити на будућа улагања, како од стране инвеститора тако и од стране банака и финансијских институција. На крају, над спровођењем одредби закона којим се уређују финансијска обезбеђења у земљи чланици надзор је поверен централним регулаторним органима. У Србији ће у складу са Законом та овлашћења имати Народна банка Србије, Комисија за хартије од вредности и Министарство финансија.

¹⁷ Члан 18. Закона.

¹⁸ Некадашњи члан 82. Закона о стечају.

3) НОВИНЕ У СРПСКОМ ЗАКОНОДАВНОМ СИСТЕМУ

Како смо напоменули, примена Закона почиње 1. јануара 2019. године. Као основни циљ доношења новог закона, предлагачи наводе успостављање савременог, јасног, јединственог и ефикасног правног оквира за уговарање и реализацију средстава обезбеђења за извршавање обавеза учесника на финансијском тржишту, што даље доприноси развоју локалног финансијског тржишта, и очувању и јачању стабилности финансијског система. Наводи се, такође, да је доношење овог закона важно и из разлога што постојећи законодавни оквир не препознаје овај институт, нити је постојећи законодавни оквир подобан прилагођавању савременим тржишним кретањима, међународним стандардима, те је правну и финансијску сигурност коју захтева светско финансијско тржиште тешко успоставити без креирања једног *lex specialis*-а којим би се на издвојен и систематичан начин регулисала ова област. Наводи се и да дуги низ година постоји тенденција за успостављање једног оваквог система, како од стране домаћих тако и страних инвеститора који су у више наврата истицали да због непостојања одговарајуће регулативе у овој области нема услова за интензивнији развој репо тржишта, тржишта финансијских деривата и других ванберзанских сегмената са домаћим и страним елементом.¹⁹ Сигурни смо да ће тежње законодавца бар у одређеној мери бити испуњене, међутим, не можемо да поново не напоменемо негативне стране овог Закона по извршивост послова са дериватима који укључују српска друштва.

Преглед најважнијих нових законских решења

Тренутни законски оквир не поставља стандард за закључивање уговора о финансијским обезбеђењима, што нови Закон треба да уведе готово у потпуности по моделу који поставља Директива која је већ више од десет година на снази и имплементирана у софистициране законодавне системе европских држава. Тренутна законска решења не познају пренос у својину заложених хартија од вредности. Над хартијама од вредности које су предмет залоге уписује се заложно право у евиденцији Централног регистра за депо и клиринг хартија од вредности, док оне истовремено остају на власничком рачуну даваоца обезбеђења. На овакав начин не добија се ни близу ефикасно средство обезбеђења како то уводи Закон. Према Закону који преузима решење Директиве, повериоцима се пружа већа заштита предвиђањем преласка у својину или барем контролу повериоца предмета обезбеђења. На пример, средство обезбеђења се успоставља преласком предмета обезбеђења под

¹⁹ Из пропратног текста уз предлог Закона, Интернет: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1276-18%20LAT.pdf, 22.05.2018.

контролу примаоца обезбеђења. Оваквим регулисањем у наше право први пут се уводи концепт фидуцијарног преноса својине, који постоји у многим континенталним системима (укључујући и већину наших суседних правних система, на пример, црногорски систем). Такође, у новом законском решењу експлицитно су препознати и репо послови. Заложене хартије од вредности успостављањем финансијског колатерала нису блокиране на власничком рачуну, већ прелазе под контролу примаоца обезбеђења који има право коришћења и располагања заложеним хартијама. Овакво решење свакако доприноси развоју ликвидности тржишта и далеко је боље од решења по коме хартије остају блокиране током трајања залоге и изван токова трговине.²⁰ Намирење је, такође, значајно ефикасније и брже будући да је максимално ослобођено свих формалних процедура, укључујући како судске тако и вансудске. Модалитети намирења које нови Закон предвиђа јесу продаја, присвајање (узимање у својину) или пребијање (*close-out netting*). Намирење по овој врсти обезбеђења је изузето од правила стечајног поступка, укључујући и поступак реорганизације и ликвидације. Наведена законска регулатива подржана је и изменама Закона о стечају која се налази у паралелној скупштинској процедури, и вероватно је да би се усвајање оба закона могло догодити и паралелно, или барем са не великим временским размаком.²¹ Такође, у последњој тури измена предлога Закона уврштена је и одредба о нетирању која би се односила и на друге финансијске уговоре, а не само на уговоре о финансијском обезбеђењу. Међутим, иако је ово добро решење, изостављањем општих правних лица из домета овог Закона ово решење не може баш бити похваљено као добро, а из разлога које смо већ образложили. Наиме, Законом је сада предвиђено да се финансијским уговором могу утврдити догађаји и оклоности по чијем наступању, аутоматски или на захтев уговорне стране, међусобне обавезе по основу једног или више финансијских уговора сматрају се доспелим и изражавају се као новчане обавезе, или престају и замењују се новим новчаним обавезама, у складу са њиховом вредношћу, односно, врши се нетирање (пребијање) међусобних потраживања и обавеза по основу једног или више финансијских уговора, тако да је уговорна страна која дугује већи износ дужна да плати разлику у износу потраживања (тзв. нето износ). Финансијским уговором сматраће се оквирни или други уговор закључен у форми и на начин уобичајен у пословној пракси, чије су уговорне стране лица која могу бити субјекти уговора о финансијским

²⁰ Досадашњи правни оквир за залагање хартија од вредности био је успостављен Правилима пословања Централног регистра за депо и клиринг хартија од вредности, Интернет: http://www.crhov.rs/pravnaregulativa/srpski/pravila_poslovanja/Pre%C4%8Di%C5%A1%C4%87en_tekst_Pravila_poslovanja_od_18_01_2018_godine.pdf

²¹ Предлог измена Закона о стечају, Интернет: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/1318-18.pdf.

обезбеђењима, а по основу којих за дужника настаје финансијска обавеза а за повериоца право на новчано намирење или предају, односно пренос новчаних средстава или финансијских инструмената (нпр. уговор о финансијским дериватима, уговор о куповини и продаји хартија од вредности итд.). На предметна новчана средства сходно ће се примењивати одредбе Закона које се односе на сама финансијска обезбеђења, као и одредбе које се односе на нетирање али и на заштиту права на нетирање у случају стечаја, ликвидације и примена мера реорганизације.²² На овакав начин Закон прихвата и уважава захтеве о нетирању због превременог доспећа или престанка обавеза из Оквирног модела закона о нетирању ISDA (Model Netting Act),²³ као и Начелима о примени одредаба о нетирању због превременог доспећа или престанка обавеза UNIDROIT конвенције када су у питању послови са специјализованим друштвима која су његови субјекти, али уједно све ове послове онемогућава када су у питању општа правна лица, будући да нису његови субјекти.²⁴ Измене Закона о стечају, како смо рекли, допринеле су још лошијем ефекту овог пропуста законодавца.

4) НЕДОСТАЦИ У ЗАКОНУ О ФИНАНСИЈСКОМ ОБЕЗБЕЂЕЊУ

Иако Закон даје веома прецизан и повољан правни оквир за успостављање финансијских обезбеђења, поједине недоследности и недостаци преостали су и у финалној верзији нацрта која се нашла у скупштинској процедури. Како смо већ нагласили, правна лица која обављају општу делатност нису субјекти овог Закона. Иако уведени, великом делу привредних учесника у Србији ови послови због тога остају и даље недоступни. Легитимисани корисници овог пакета финансијских производа јесу само друштва из финансијског сектора, што је, узевши у обзир структуру српског привредног окружења, незнатан део, док онај кључни наставља да постоји изван овог система и то у још погоршаним условима. Привредним друштвима која не обављају регулисану делатност биће крајње отежано учешће на ОТЦ тржишту и трговање нестандардизованим дериватима, што је посебно важно за хеџинг деривате, будући да се српска регулатива о стечају вратила пар корака уназад, а да је Закон пропустио да својим одредбама надомести тај законодавни гаф. Даље, на пример, ставом 3 члан 6 Закона предвиђа се да се стицање, односно пренос новчаних средстава обезбеђења, као и установљивање заложног права на тим средствима врши у складу са ограничењима утврђеним прописима којима се

²² Члан 20 Закона.

²³ Интернет: <http://assets.isda.org/media/341bbbff/b732bf0a-pdf/>, 20.05.2018.

²⁴ Интернет: <http://www.unidroit.org/instruments/capital-markets/netting>, 22.05.2018.

уређује девизно пословање. Последњи став истог члана наводи да се на извештавање о пословима са финансијским дериватима, који се у складу са прописима којима се уређује девизно пословање закључују између резидената и нерезидената, уз које су дата средства обезбеђења по основу Закона, примењују прописи Народне банке Србије којима се уређује обављање послова са финансијским дериватима.²⁵ Наведена ограничења која постоје у српским девизним прописима нису у складу са једним од основних принципа на којима су засновани уговори о финансијском обезбеђењу, како је то предвиђено чланом 10 Директиве: „... стварање, ваљаност, перфекција, изживиност уговора о финансијском обезбеђењу или прихватљивост истог као доказ или давање финансијског обезбеђења у оквиру уговора о финансијском обезбеђењу, не треба да зависе од извршења било које формалне радње као што је закључење документа у специфичној форми или на неки одређени начин, подношење захтева било каквом службеном или јавном телу или упис у јавни регистар, оглашавање у новинама или часописима, службеном регистру или публикацији или у некој другој грађи, достављање обавештења државном службенику или подношење доказа у одређеном облику о датуму закључења документа или исправе, износу предметне финансијске обавезе или било ком другом питању“.²⁶ Било би добро да су предлагачи Закона поступили у складу са горе наведеним начелом Директиве и у случају послова финансијског обезбеђења стицаоце хартија од вредности, односно финансијских деривата у прекограничним трансакцијама ослободили формалности у виду извештавања Народне банке Србије, а и рестрикција које важе у погледу прекограничног трговања ОТЦ дериватима, што није учињено. Такође, иако је циљ Закона да се омогући брзина и ефикасност у целокупном поступку успостављања и извршења на финансијским обезбеђењима, те би свака потреба за вођењем регистара ове врсте обезбеђења цео поступак могла значајно да успори, из разлога правне сигурности и нарочито у циљу заштите прималаца финансијског обезбеђења, од стечајних поверилаца даваоца финансијског обезбеђења могло би се сматрати за оправдано увођење неке врсте евиденције ових обезбеђења, без било каквих даљих формалности од стране надлежног државног органа, у овом случају Народне банке Србије. Сами коментари на Директиву су по овом питању подељени – постоје они који заузимају рестриктивнији приступ, те сматрају да је непостојање обавезе регистрације опасно за случај да дође до судског спора, где може бити спорно да ли је обезбеђење заиста установљено јер не постоји доказ о томе (осим писаног уговора, што они не сматрају довољним у контексту знања трећих лица о постојању обезбеђења). Исти сматрају да је овакав приступ нарочито споран када постоји више средстава

²⁵ Члан 6. Закона.

²⁶ Члан 10. Директиве.

обезбеђења истовремено, од којих су регистрована она која нису финансијска, а финансијска нису.²⁷ Поред још појединих техничких недоследности које неће бити предмет овог рада, сматрамо да се оваквим предлогом Закона направио један солидан искорак у путу хармонизације права Србије са правом ЕУ, и да постојећи Закон у великој мери и на исправан начин прати европске тенденције, али да пропусти који су настали морају у што краћем року бити отклоњени како би се штетне последице по учеснике на српском тржишту умањиле што је више могуће.

5) ИЗВОРИ

- Asgeirsson, H., "Financial Collateral Arrangements", *Monetary Bulletin* 2003/4.
- European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the appropriateness of Article 3(1) of Directive 2002/47/EC on financial collateral arrangements.
- Fawcett, Anthony, *The Financial Collateral Directive: An Examination of Some Practical Problems Following Its Implementation in the UK*, J.I.B.L.R., 2005, 20(6).
- Gulenay, Rusen, "Financial Collateral Arrangements", *Journal of International Commercial Law and Technology*, Vol. 2, Issue 4 (2007).
- Gulenay, Rusen, "Financial Collateral Arrangements", op. cit., J. Coiley, "New protections for Cross-Border Collateral Arrangements: Summary and of Draft E.U. Directive on Financial Collateral", J.I.B.L. 2001, 16(5).
- ISDA, "Memorandum on the Implementation of Netting Legislation", *A Guide for Legislators and Other Policy-Makers*, March 2006.
- ISDA, "Memorandum on the Implementation of Netting Legislation", op. cit.
- Lober, E. Klima, "The Implementation of directive 2002/47 on Financial Collateral Arrangements", J.I.B.L.R. 2006, 21(4).
- Mccormack, Gerard, "Security Over Shares-Reform is in the Air", *Insolvency L.J.* 2003, 3(MAY).
- Murray, Edward, "Financial Collateral Arrangements and the Financial Markets", *Secured Lending in Commercial Transactions – Trends and Perspective*, 2013.
- Practical Law Finance, "Financial Collateral Arrangements", *Practical Law UK Practice Note* 8-212-1954.

²⁷ Asgeirsson, H., "Financial Collateral Arrangements", op. cit., Gulenay Rusen, "Financial Collateral Arrangements", op. cit., European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the appropriateness of Article 3(1) of Directive 2002/47/EC on financial collateral arrangements.

- Sharp, A., "The Collateral Directive – A New Way of Thinking About Security", *Insolvency International*, 2004, 17(10).
- Turing, D., "SUPPLEMENT – The 2004 Guide to Structured Finance", *International Financial Law Review*, Интернет: <http://www.iflr.com/includes/supplements/PRINT.asp?SID=508148&ISS=16148&PUBID=213>, 14.05.2018.
- Закон о банкама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 107/2005, 91/2010 и 14/2015.
- Закон о девизном пословању, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/2002, 31/2011, 119/2012, 139/2014 и 30/2018.
- Закон о стечају, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 104/2009, 99/2011 – други закон, 71/2012 – одлука УС, 83/2014, 113/2017 и 44/2018.
- Закон о финансијском обезбеђењу, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 44/2018.
- Интернет: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1276-18%20LAT.pdf, 22.04.2018.
- Интернет: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-markets/post-trade-services/financial-collateral-arrangements_en, 20.04.2018
- Интернет: <https://www.isda.org/>.
- Интернет: <http://assets.isda.org/media/341bbbff/b732bf0a-pdf/>, 20.05.2018.
- Интернет: http://www.crhov.rs/pravnaregulatorna/srpski/pravila_poslovanja/Pre%C4%8Di%C5%A1%C4%87en_tekst_Pravila_poslovanja_od_18_01_2018_godine.pdf
- Интернет: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/1318-18.pdf.
- Интернет: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1276-18%20LAT.pdf, 22.05.2018.
- Интернет: <http://www.unidroit.org/instruments/capital-markets/netting>, 22.05.2018.
- Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0047&from=EN>

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Циљеви новог Закона су заправо вишеструки и вишесмерни, а и у великој мери остварени када се узму у обзир само специјализовани учесници на које је његова примена и ограничена. Њиме се, пре свега, тежи успостављању правне сигурности и ефикасности финансијског тржишта и операцијама које се на њему одвијају. Нови законодавни оквир позитивно може да утиче не само

на квалитет, већ и на број операција на финансијском и међубанкарском тржишту будући да Закон даје јасна правила приликом успостављања, структурирања, реализације и намирања финансијских колатерала. Закон је у великој мери ослобођен формализма који готово по обичају прати скоро сваки српски законски оквир. Извесне примесе формализма, нарочито у поступцима пред Народном банком Србије, и даље су присутни али је њихово присуство значајно мање од иницијално очекиваног. Могућност уговарања нетирања по основу превременог доспећа или престанка међусобних потраживања и обавеза уговорних страна значајно позитивно може допринети смањењу кредитног ризика учесника на финансијском тржишту, али опет, само у погледу на послове између специјализованих учесника. Пропуст да се примена ове одредбе предвиди и за општа правна лица, како је случај раније био према Закону о стечају, положај општих правних лица у финансијским трансакцијама је значајно погоршан. Стандардизација финансијских оквирних уговора са институтом нетирања доводи до смањења системског ризика и доводи до побољшања кредитног рејтинга, не само тржишних учесника већ и државе као такве. Немогућност извршивости оквирних уговора о дериватима, на начин на који модели то предвиђају са посебном заштитом у стечају када су уговорне стране правна лица, умногоме ће утицати на учесталост ОТЦ трансакција. С друге стране, ипак као позитиван коментар треба изнети да ће се у спровођењу монетарних операција на отвореном тржишту (репо трансакције, девизни свопови и одобравање кредита банкама на бази залог хартија од вредности) потраживања Народне банке Србије боље пласирати и бити више заштићена. Самим тим, повећану заштиту имаће и потраживања Републике Србије приликом управљања јавним дугом на финансијском тржишту (приликом уговарања финансијских деривата за заштиту од девизних ризика).²⁸

²⁸ Интернет: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1276-18%20LAT.pdf, 22.04.2018.

**THE EU DIRECTIVE ON FINANCIAL COLLATERAL ARRANGEMENTS
AND FINANCIAL COLLATERAL IN THE LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

Abstract: The subject of the work includes the analysis of the Directive 2002/47 / EC on financial collateral arrangements whose implementation in the legal order of the Republic of Serbia was completed by the adoption of the Law of financial collaterals, on June 8, 2018. The author first exposes the basic solutions contained in the Directive, then the methods and mechanisms for its incorporation into the internal order, and then refers to the disadvantages and inconsistencies that have been missed by the legislator when compiling the final text of the Law. At the same time, the author also gives some explanations about the place and role of some new legal institutes in the internal legislation, as well as a critical overview of the consequences that the introduction of such a sophisticated legal regime will produce in the Republic of Serbia.

Key words: Directive 2002/47/EC, financial collaterals, close-out netting, bankruptcy, ownership transfer, the National Bank of Serbia.

УДК: 339.727.22(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 66, стр. 158–175
Изворни научни рад

ПРЕДЛОГ УРЕДБЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА О УСПОСТАВЉАЊУ ОКВИРА ЗА ПРОВЕРУ СТРАНИХ ДИРЕКТНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У ЕВРОПскоЈ унији

*др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ*¹

Анстракт: У савременим међународним економским односима Европска унија инсистира на отвореној и фер међународној трговини. Међутим, са новим трговинским кретањима, постоји озбиљна бојазан Европске уније од непоштене и неодрживе трговинске праксе неких земаља која доводи до преузимања европских предузећа у кључним индустријским областима. У циљу заштите сопствених стратешких интереса, надлежни органи Европске уније усвојили су у септембру 2017. године предлог Уредбе којом се успоставља оквир за проверу страних директних инвестиција из трећих земаља, с позивом на разлоге безбедности и јавног поретка. У предлогу Уредбе државама чланицама остављена је одређена флексибилност неопходна за проверу страних инвестиција у измењеним околностима и специфичним националним оквирима. Предлог Уредбе предвиђа механизме сарадње између држава, посебно у случајевима када стране директне инвестиције у једној или више држава чланица могу утицати на безбедност и јавни поредак у другим државама чланицама. Уз то, предлог предвиђа још и случајеве кад Комисија може вршити контролу инвестиција које могу утицати на пројекте или програме од виталног интереса за Европску унију, а из разлога безбедности и јавног поретка.

Кључне речи: директне стране инвестиције, Европска унија, треће земље, безбедност, јавни поредак, контрола, пројекти, програми

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

1) УВОД

У условима економске глобализације приметно је да државе ван Европске уније, које су у економском успону, све више користе механизме страних директних инвестиција за убрзање свог привредног раста. Преко својих предузећа и компанија државе настоје значајно да инвестирају у различите привредне гране Европске уније. Овој тенденцији доприноси добра пословна клима, уређене и развијене институције и законодавство, развијен финансијски систем, квалитетно корпоративно управљање и величина унутрашњег тржишта. Страни инвеститори инвестирају на начин да купују или преузимају постојеће европске фирме, чиме временом почињу утицати знатно на унутрашње привредне токове. Поменути ризик присутан је пре свега у случајевима када су страни инвеститори у државном власништву, односно када су под државном контролом и управљањем. Наступање таквих случајева повлачи по правилу употребу имовине домаћих привредних субјеката, што не погодује одрживом расту и технолошким предностима Европске уније, већ напротив, доводи у питање њену стабилност и поредак. У том смислу, директне стране инвестиције поред позитивних економских ефеката могу имати и одређене негативне ефекте по европску безбедност пошто се кроз њихово дејство остварују различити социјални, политички и технолошки утицаји. Иако Европска унија тежи да остане отворена према трећим земљама, које пласирају ову врсту страних директних инвестиција, Унија настоји да сачува своју *Заједничку трговинску и инвестициону политику* и да обезбеди сопствене економске интересе кроз спровођење примерених законодавних мера и кроз успостављање активних механизма провере и контроле страних директних инвестиција. Уз то, Европска унија настоји да заштити унутрашње тржиште и да оствари могућности за привређивање европских предузећа на тржиштима трећих земаља уз осигурање равноправних услова и правне заштите.²

² Стране директне инвестиције представљају везу европске привреде и трговине са глобалним ланцима вредности који покрећу међународну економију. Кроз стране директне инвестиције европска предузећа и компаније размештају своје производне процесе широм света, да би под што повољнијим условима дошле до потребних сировина, радне снаге и енергије, односно до најпрофитабилнијег искоришћавања технологија, знања, искустава и иновација које поседују. Стога, ове инвестиције повећавају продуктивност и чине конкурентнијима европска предузећа кроз ефикаснију поделу ресурса. Инвестиције доприносе приливу страног капитала, трансферу нових технологија и отварању нових тржишта за извоз домаћих производа. Уз то, директне стране инвестиције доприносе остварењу циљева Европског инвестиционог плана, Агенде одрживог развоја 2030, и других европских и међународних програма и пројеката "What is the Investment Plan for Europe?", European Commission, Интернет: <https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-junker->

2) МЕРА ЕУ

Предлог Уредбе Европског парламента и Савета о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција у Европској унији (*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing of the Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union*).³

3) РАЗЛОЗИ ЗА УСВАЈАЊЕ ПРЕДЛОГА УРЕДБЕ

У фебруару 2017. године Немачка, Италија и Француска обратиле су се Комисији са предлогом за побољшање нивоа трговине и инвестиција у стратешки важним областима које су се нашле у фокусу страних инвеститора у државном власништву или под државном контролом. Комисија је тим поводом у оквиру *Заједничке инвестиционе политике*, заузела јединствен став о потреби установљивања нових правила о надзору страних инвестиција која би полазила од једнаких услова пословања на унутрашњем тржишту, као и од реципроцитета у међусобним односима.⁴ Притом, Комисија је поновила свој став изнет у „Мишљењу о искоришћавању глобализације“ од 10. маја 2017. године, о отворености Европске уније према страним директним инвестицијама.⁵ У септембру 2017. године Комисија је донела Саопштење под називом: „Модерна трговинска политика за остваривање глобализације“, као и Извештај о спровођењу трговинске стратегије Европске уније: „Трговина за све“ којима се заложила за унапређење међународне сарадње у области страних директних инвестиција.⁶ Међутим, Комисија није крила своју

plan/what-investment-plan-europe_en, 20.08.2018; United Nations, “Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, A/RES/70/1; Душко Димитријевић, „Саопштење Комисије о програму за либерализацију кретања капитала“, *Европско законодавство*, 2010, бр. 31-32, стр. 103-108; „Европски фонд за стратешка инвестирања“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 63, стр. 153-165; „Саопштење Комисије о прихватању директних страних инвестиција уз заштиту виталних интереса“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 65, стр. 71-84.

³ “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing of the Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union”, COM (2017), 487 final, 13 September 2017.

⁴ “European Investment Policy: A Common Approach to Investment Control”, 28 July 2017, Интернет: http://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/08/170728_Investment-screening_non-paper.pdf

⁵ “Reflection Paper on Harnessing Globalisation”, European Commission, COM (2017), 10 May 2017.

⁶ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalisation”, COM(2017) 492 final, 13. September 2017; “Report From

забринутост због све већег броја преузимања европских предузећа са технологијама у стратешки важним гранама европске привреде, што се у бити коси са њеном *Заједничком трговинском политиком*. С обзиром да многе државе и даље успостављају непримерене баријере, и да не пружају једнаке услове за директне стране инвестиције из Европске уније, закључено је да Европска унија мора усвојити примерене мере којима ће, с једне стране, остати отворена према другим државама, а с друге стране мора обезбедити ефикаснију заштиту кључних економских области од страних улагања која би могла штетити њеној безбедности и јавном поретку.⁷ Сврха предлога Уредбе, уз истовремено усвајање Саопштења Комисије, стога је у успостављању правног оквира за проверу страних директних инвестиција и предузимање мера заштите виталних интереса Европске уније и држава чланица. С обзиром да из, до сада, закључених споразума о трговини и инвестицијама Европске уније и држава чланица произилазе и неки изузеци од правила националног третмана и прихваћених обавеза везаних за слободан приступ унутрашњем тржишту, могућност за предузимање заштитних мера у циљу осигурања безбедности и јавног поретка не може се доводити у питање. Заштитне мере, међутим, не могу се предузимати у сврху ограничавања слободне трговине, тј. арбитрарно, неоправдано и дискриминаторски. У том смислу, предлог Уредбе уважава посебне околности сваке државе чланице која поседује механизме за проверу страних директних инвестиција или која тек планира њихово успостављање. С тим у вези, Предлог Уредбе узима у обзир и искључиву надлежност Европске уније у области *Заједничке трговинске политике*, која обухвата директна страна улагања сходно члану 3 став 1 тачка е, и чланом 207 став 1 Уговора о функционисању Европске уније.⁸ Такође, Предлог предвиђа и конкретну сарадњу између држава чланица и Комисије по овом питању, као што је размена информација која треба да обезбеди бољу координацију у процесу доношења одлука. Успостављени механизми сарадње треба да доведу до повишеног нивоа свести о планираним и спроведеним директним инвестицијама које би могле утицати на безбедност и јавни поредак. Предложеном Уредбом предвиђа се и да би Комисија могла спровести провере из разлога безбедности и јавног поретка у случајевима када инвестиције

the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalisation”, COM(2017) 491 final, 13. September 2017.

⁷ “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Trade and Investment Barriers”, COM (2017) 338 final, 1 January 2016 - 31 December 2016.

⁸ “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, *Official Journal* C 306/1, 17.12.2007.

угрожавају неки важан пројекат и програм Европске уније.⁹ Отуд, у сваком конкретном случају, државе чланице задржавају право да захтевају обавештења о страним директним инвестицијама како би могле да ставе одређене примедбе. Уз наведено, и Комисија има право да даје необавезујућа мишљења поводом тих инвестиција, а у сврху процене колико инвестиције утичу на безбедност и јавни поредак у Европској унији.

3) УСКЛАЂЕНОСТ ПРЕДЛОГА УРЕДБЕ СА ПОЛИТИКАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сходно члану 3 став 1 тачка е, Уговора о функционисању Европске уније, Унија је задржала искључиву надлежност у области *Заједничке трговинске политике* у оквиру које Унија може доносити правно обавезујуће одлуке у сврху постизања отвореног, фер и на праву заснованог инвестиционог окружења.¹⁰ Предлог Уредбе усклађен је са циљевима *Заједничке трговинске и инвестиционе политике* која захтева успостављање равноправних односа са трећим земљама.¹¹ Отвореност према страним инвестицијама мора бити у једнакој мери поштована у трећим земљама као што се поштује у Европској унији. Предузећа из Европске уније морају имати једнаке услове пословања као што страна предузећа уживају у Европској унији.¹² Са наведеним правним оквиром било би могуће остварити слободу кретања капитала и слободу пословног настањивања које су гарантоване одредбама из чл. 63 и чл. 49 Уговора о функционисању Европске уније.¹³ Суштински успеси на том плану могли би бити лимитирани механизмима

⁹ Предлог Уредбе не сматра се иницијативом у оквиру Комисијиног Програма способности и ефикасности. Видети: *Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT Scoreboard Summary*, European Commission, 24 October 2017.

¹⁰ Стране директне инвестиције уоквирене су циљевима *Заједничке трговинске политике* Европске уније и одредбом из чл. 207 став 1 Уговора о функционисању Европске уније.

¹¹ “Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy”, Communication, COM (2015) 497, 14 October 2015.

¹² У том смислу, Комисија Европске уније инсистира на закључивању билатералних и регионалних инвестиционих аранжмана којим би се на споразуман начин уредила ова материја. У време доношења предлога Уредбе, Европска унија водила је преговоре о закључивању уговора о слободној трговини са Аустралијом, Канадом, Чилеом, Индијом, Индонезијом, Јапаном, Мексиком, Мароком, Новим Зеландом, Филипинима, Сингапуром, Вијетнамом и Турском. Посебно су вођени преговори о закључењу уговора са Кином и Мјанмаром. Споразум о слободној трговини предвиђен је и у односима са регионалном организацијом *MERCOSUR*, чије су чланице Аргентина, Бразил, Парагвај, Уругвај (до 2016. и Венецуела, која је након тога суспендована).

¹³ Према Уговору, слобода пословног настањивања односи се искључиво на држављање ЕУ, а не и на држављање из трећих држава. С друге стране пак, у Општем споразуму о

контроле страних директних инвестиција који би ограничили слободно кретање капитала. Ова ограничења могу бити оправдана из разлога дефинисаних у члану 65 Уговора о функционисању Европске уније, или из разлога заштите јавног поретка и безбедности, односно због разлога општег интереса како их је дефинисао Европски суд правде.¹⁴ У сваком случају, ограничење основне слободе кретања капитала не би смело бити погрешно тумачено у пракси. С тим у вези, основне слободе не могу служити искључиво у економске сврхе, а механизми за контролу директних страних инвестиција морали би бити у складу са општим начелима права Европске уније, пре свега са начелима пропорционалности и правне сигурности која представљају брану могућој дискриминацији, нетранспарентности и злоупотребама на унутрашњем плану.¹⁵

4) ОБЛАСТИ СТРАНИХ ДИРЕКТНИХ ИНВЕСТИЦИЈА КОЈЕ СУ ОБУХВАЋЕНЕ ПРЕДЛОГОМ УРЕДБЕ

Концентрације капитала

Стране директне инвестиције представљају један од кључних фактора процеса глобализације светске привреде.¹⁶ Као врста капиталних улагања,

трговини и услугама Светске трговинске организације (*GATS*), садржана су правила о оснивању представништава страних фирми за пружање услуга која обухватају слободан приступ тржишту уз обавезу недискриминације. Видети: "World Trade Organisation Legal Texts", Интернет: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#services

¹⁴ Европски суд правде установио је да: „иако државе чланице имају дискреционо право у погледу одређивања разлога јавног поретка и безбедности у контексту националних потреба, ове интересе државе чланице не могу утврђивати једнострано без икакве контроле институција Европске уније“. У том смислу, јавни интереси се морају стриктно тумачити, тако „интереси постоје искључиво ако постоји стварна и довољно озбиљна претња општем интересу друштва. Видети: *Case C-483/99, Commission v France*, *Case C-463/00, Commission v Spain*, *Case C-326/07, Commission v Italy*, *Case C-212/09 Commission v Portugal*, and *Case C-244/11 Commission v Greece*.

¹⁵ Приликом израде предлога Уредбе, Комисија се ослонила на Смернице за политике улагања у државе примаоце у погледу националне безбедности (*Guidelines for Recipient Country Investment Policies Relating to National Security*) и Кодекс о либерализацији кретања капитала (*Code of Liberalisation of Capital Movements*) Организације за економску сарадњу и развој. Видети: „Guidelines for Recipient Country Investment Policies Relating to National Security“, Recommendation adopted by the OECD Council on 25 May 2009, Интернет: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/43384486.pdf>; "The OECD Code of Liberalisation of Capital Movements", 2018, Интернет: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>

¹⁶ Мирослав Антевски, „Развојни потенцијали страних директних инвестиција: компаративна међународна искуства“, *Међународни проблеми*, 2009, бр. 1-2, стр. 49.

стране директне инвестиције могу подразумевати унутрашња и спољашња улагања (*inward and outward FDI*).¹⁷ Ова улагања на међународном плану, углавном обухватају процесе спајања, стицања или заједничког улагања између предузећа (*mergers, acquisitions or joint ventures*) којима се врши увећање њиховог капитала кроз акумулацију вишка вредности. У Европској унији, наведени процеси обухваћени су Уредбом о концентрацији капиталних улагања.¹⁸ Према овој Уредби, омогућено је државама чланицама да предузимају заштитне мере на основу правно заснованих интереса (нпр. јавне безбедности, медијских слобода и правила опреза), те на основу општих начела и других обавеза које произилазе из права Европске уније. У наведеним случајевима не постоји изричито прописана обавеза обавештавања Комисије, док у другим случајевима који потпадају под правно засноване интересе, таква обавеза постоји. Кад Комисија буде обавештена, она је дужна да осигура доследну примену Уредбе о концентрацији капиталних улагања. У случајевима где би дошло до преклапања примене одредаба из Уредбе о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција и Уредбе о концентрацији, не би се доводило у питање процена усклађености заштитних мера предузетих на државном нивоу са општим начелима и другим обавезама које произилазе из права Европске уније.

Финансијска област

У финансијском сектору Европска унија је овластила одговарајућа тела за процену бонитета у вези са стицањем или повећање удела у финансијским установама (кредитним установама, инвестиционим фондовима и осигуравајућим друштвима). Принципи везани за вршење поменуте делатности, као и за управљање финансијским установама утврђени су у Директиви 2007/44/EZ о правилима поступања и критеријумима процене за бонитетну процену стицања и повећања удела у финансијском сектору, потом у Директиви 2013/36/EU о приступању делатности кредитних установа и бонитетној контроли на кредитним установама и инвестиционим фондовима, као и у Директиви 2009/138/EЗ о оснивању и обављању делатности осигурања и реосигурања (Солвентност II) и Директиви 2014/65/EУ о тржишту капитала.¹⁹ Предлог Уредбе о успостављању оквира за проверу страних

¹⁷ Чланом 2 Предлога Уредбе нису обухваћене тзв. портфолио инвестиције.

¹⁸ "Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the Control of Concentrations between Undertakings", *Official Journal L*, 24, 29.1.2004, p. 1, etc.

¹⁹ "Directive 2007/44/EC of the European Parliament and of the Council of 5 September 2007 amending Council Directive 92/49/EEC and Directives 2002/83/EC, 2004/39/EC, 2005/68/EC and 2006/48/EC as regards procedural rules and evaluation criteria for the prudential assessment of acquisitions and increase of holdings in the financial sector", *Official Journal L*,

директних инвестиција не може утицати на критеријуме ЕУ у вези бонитетног надзора у вези стицања квалифицираног удела у финансијском сектору.

Енергетска област

Не може бити спорно да државе у савременим околностима примењују механизме провере инвестиција у стратешким индустријским секторима као што је енергетика. Разлози за контролу страних директних инвестиција у енергетском сектору Европске уније произилазе из чињенице да Европска унија, због сопствених потреба има интерес за сигурнијим снабдевањем енергентима. У том смислу, Унија је усвојила посебну Директиву о критичној инфраструктури којом се од држава чланица захтева да утврде стратешки важну инфраструктуру за коју државе имају обавезу да припреме адекватне безбедносне планове.²⁰ Заједно са директивама обухваћеним тзв. *Трећим енергетским пакетом*, Европска унија прописала је правила којима се регулишу последице које могу настати по државе чланице и Унију у целини, када систем преноса гаса и електричне енергије контролише оператер из државе ван Европске уније.²¹ Следствено, Европска унија је прописала и одговарајуће обавезе за државе чланице у погледу процене ризика на државном и регионалном нивоу, а ради свеукупне безбедносне процене у вези са системима за снабдевање гасом, укључујући ризике који су повезани са гасном инфраструктуром.²² Уз то, у предлогу Уредбе о припремљености за ризике, садржане су „мање-више“

21.9.2007, pp. 1-16; “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”, *Official Journal L*, 176, 27.6.2013, pp. 338-436; “Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II)”, *Official Journal L*, 335, 17.12.2009, pp. 1-155; “Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and “Directive 2011/61/EU”, *Official Journal L*, 173, 12.6.2014, pp. 349-496.

²⁰ “Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the Identification and Designation of European critical Infrastructures and the Assessment of the Need to Improve their Protection”, *Official Journal L*, 345, 23.12.2008, p. 75.

²¹ “Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Repealing Directive 2003/54/EC”, *Official Journal L*, 211, 14.8.2009, p. 55; “Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas and Repealing Directive 2003/55/EC”, *Official Journal L*, 211, 14.8.2009, pp. 94, etc.

²² “Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning Measures to Safeguard Security of Gas Supply and Repealing Council Directive 2004/67/EC Text with EEA relevance”, *Official Journal L*, 295, 12. 11.2010, pp. 102, etc.

истоветне одредбе за област снабдевања електричном енергијом.²³ У Директиви о безбедности мрежне инфраструктуре, такође су наведени субјекти одговорни за пружање енергетских услуга.²⁴ У Стратегији за европску енергетску безбедност, из 2014. године, анализирана је ситуација кад субјекти изван Европске уније преузму контролу над стратешки важним инфраструктурним објектима у енергетској области.²⁵ У том смислу, посебна пажња Комисије усмерена је на компаније, банке и инвестиционе фондове у државном власништву из земаља главних снабдевача енергентима чији је циљ да уђу на тржиште Европске уније и да створе препреке диверсификацији енергетског снабдевања и развоја мреже и инфраструктуре у Унији. Комисија сматра да би кроз давање законодавних предлога у вези са обезбеђењем снабдевања електричном енергијом и гасом државе чланице требало да предузму и одговарајуће мере којим би процениле ризике преузимања власничке или управљачке контроле над енергетским инфраструктурним објектима од стране правних субјеката из трећих земаља. Према Комисији, усвојене мере морале би бити у сваком случају преиспитиване од стране стручних тела.

Област обезбеђења сировина

Од 2008. године, Комисија Европске уније ради на плану обезбеђења сировина значајних за њен економски развој, с тим да се списак с времена на време (сваке три године) ажурира у складу са тржишним потребама и технолошким развојем.²⁶ Овај списак треба да потакне даље унапређење производних капацитета и производних делатности на нивоу Европске уније. У том погледу, Унија ради на подстицању нових политички иницијатива држава чланица које би биле од примарне важности у припреми пописа сировина од виталне важности за развоје њене привреде.

Област извоза робе

Предлог Уредбе о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција не утиче на контролу извоза робе с двојном наменом. Област

²³ "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Risk-Preparedness in the Electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC", COM (2016) 862.

²⁴ "Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union", *Official Journal* L, 194, 19.7.2016, pp. 1, etc.

²⁵ "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, European Energy Security Strategy, COM, 2014.

²⁶ "Communication: Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials", COM(2011)25.

извоза у поменутом случају регулисана је Уредбом ЕУ 428/2009, према којој роба са двојном наменом подлеже контроли у складу са међународно преузетим обавезама и у сврху обезбеђења међународне безбедности.²⁷ Уредбом је Европска унија успоставила заједнички режим за контролу извоза, пренос, берзанско посредовање и превоз робе са двојном наменом. Поменутом Уредбом подстиче се сарадња у сврху спровођења обавеза на читавој територији Уније.

Област ваздушног саобраћаја

Предлог Уредбе о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција у Европској унији не утиче на Уредбу 1008/2008 о заједничким правилима за обаљање ваздушног саобраћаја у Унији. Ово тим пре, јер се предлогом Уредбе не утврђује механизам за проверу страних улагања. Уредбом 1008/2008 прописани су услови за издавање оперативне лиценце лицима за обављање ваздушног саобраћаја уз накнаду или закуп. Према овој Уредби, више од 50% предузетника треба да је у државном власништву или у власништу држављана држава чланица ЕУ, а они као власници имају обавезу провере и надзора. Авио превозник не може добити дозволу у Европској унији ако изван Уније поседује удео од 50+ %, осим ако постоји споразум са његовом матичном земљом.²⁸

Свемирска област

У Саопштењу Комисије о свемирској стратегији за Европу, Комисија је нагласила важност одржавања европског ланца снабдевања.²⁹ У том смислу, стране директне инвестиције треба да помогну остварењу наведеног циља.

Област сајбер безбедности

Предлог Уредбе треба да буде у функцији допуне политика Европске уније у области електронских комуникација, сајбер безбедности, заштите критичне

²⁷ "Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items, *Official Journal* L, 134, 29.5.2009, pp.1, etc.

²⁸ "Regulation (EC) No 1008/2008 on Common Rules for the Operation of Air Services in the Community", *Official Journal* L, 293/3, 31.10.2008.

²⁹ "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Space Strategy for Europe", COM/2016/0705 final, 26.10.2016.

инфраструктуре и индустријске конкуренције у производњи и пружању услуга за сајбер безбедност. У Саопштењу Комисије и Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику о стратегији сајбер безбедности за Унију, представљена је визија отвореног, безбедног и сигурног сајбер простора.³⁰ У Уредби 283/2014, утврђени су пројекти од заједничког интереса на пољу трансевропске мреже у оквиру телекомуникационе инфраструктуре.³¹ У Директиви 2016/1148, прописане су конкретне обавезе у вези сајбер безбедности за државе чланице Европске уније и мере које је потребно спровести на плану одржавања приправности и информисања оператера у области пружања дигиталних услуга.³² Од 2016. године у Европској унији кренуло се са иницирањем мера на плану сајбер безбедности и увођењем нових модалитета тржишно оријентисане политике за подстицањем индустријских капацитета.³³ За поменути сврху Европска унија издвојила је средстава из фонда Хоризонт 2020 и Инструмента за повезивање Европе.³⁴ Наредне године, Европска унија донела је Саопштење којим се утврђује јединствен приступ према сајбер безбедности. У Саопштењу се износи предлог за доношење нове Уредбе о успостављању оквира за давање овлашћења за бављење сајбер безбедношћу у сврху обуздавања фрагментације тржишта и заштите потрошача.

5) ПРОВЕРА СТРАНИХ ДИРЕКТНИХ ИНВЕСТИЦИЈА ПРЕМА ПРЕДЛОГУ УРЕДБЕ

Предложеном Уредбом Европска унија настоји да успостави целовити правни оквир за проверу страних директних инвестиција унутар Уније. Државе чланице сходно чл. 1 Уредбе могу проверавати сопственим механизмима директне стране инвестиције, а у складу са одређеним условима који се односе

³⁰ "JOIN"(2013) 1 final, 7.2.2013.

³¹ "Regulation (EU) No 283/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on guidelines for trans-European networks in the area of telecommunications infrastructure and repealing Decision No 1336/97/EC", *Official Journal L*, 86, 21.3.2014, pp. 14, etc.

³² "Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning Measures for a High Common Level of Security of Network and Information Systems across the Union", *Official Journal L*, 94, 19.7.2016, pp. 1-30.

³³ "Commission Communication COM(2016) 410 on Strengthening Europe's Cyber Resilience System and Fostering a Competitive and Innovative Cybersecurity Industry", COM(2016) 410 final, 5.7.2016.

³⁴ "Regulation (EU) No 283/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on Guidelines for trans-European Networks in the area of Telecommunications Infrastructure and repealing Decision No 1336/97/EC", COM(2016) 410 final, 5.7.2016.

на разлоге јавног поретка и безбедности, који су прописани Споразумом Међународне тровинске организације, посебно одредбом из члана 14 Споразума о слободној трговини и царинама, као и другим одредбама из међународних правних инструмената о трговини и инвестицијама чије стране уговорнице су државе чланице или Европска унија.³⁵ С обзиром да у појединим државама чланицама Европске уније већ постоје механизми провере страних директних инвестиција, у члану 3 став 1 Предлога Уредбе, прописује се могућност да државе у складу са националним околностима наставе да исте користе или да донесу мере у сврху њихове замене. Одредбом из члана 7 Предлога Уредбе прописује се обавеза за државе чланице да благовремено информишу Комисију о постојању механизма за проверу страних директних инвестиција и њиховој замени. Такође, прописује се и обавеза држава да достављају годишње извештаје са информацијама о страним улагањима која су подвргнута провери (чак и када државе чланице немају успостављен механизам за проверу). Одредбом из члана 6 Предлога Уредбе утврђују се процедурални оквир за спровођење провере страних директних инвестиција (уз обавезу прописивања рокова и подизања правних лекова против одлука у вези са провером). Одредбом из члана 8 утврђује се обавеза међусобне сарадње између држава чланица по овом питању, уз узајамно обавештавање и обавештавање Комисије, као и уз размену релевантних информација и могућност изражавања одговарајућих примедби од стране заинтересованих држава, односно одговарајућих мишљења од стране Комисије у разумном року од 25 радних дана (чак и у случајевима кад држава чланица нема механизам за проверу, односно не спроводи проверу страних директних инвестиција, а на шта их обавезује и члан 10 Предлога Уредбе).³⁶ Уз наведено, одредбом из члана 12 Предлога Уредбе установљена је обавеза држава чланица и Комисије да

³⁵ Механизми провере могу се поделити у две групе. У првој групи инвеститори имају дужност претходног пријављивања инвестиција ради добијања одобрења. У другој групи инвестиције се накнадно проверавају с тим да инвеститори могу захтевати проверу и контролу и пре окончања трансакције. Механизми за проверу страних директних инвестиција представљају ограничење слободног кретања капитала и слободе пословног настанивања унутар Европске уније. Међутим, према одредбама Уговора о функционисању Европске уније (који је саставни део Уговора из Лисабона), државама чланицама допуштено је предузимање мера у складу са начелима пропорционалности и правне сигурности, а којима се ограничавају ове слободе под условом да те мере нису дискриминирајућег карактера и да се могу оправдати разлозима јавне безбедности, јавних политика или других важних разлога који произилазе из заштите општих интереса.

³⁶ Размена информација мора тећи у складу са начелом поверљивости (члан 11), а исте могу укључивати различите податке (од власничке структуре страног инвеститора, планираног или спроведеног улагања, до информација о субвенцијама и помоћи коју су одобриле треће земље).

успоставе „контактне тачке“ и координацијске групе, као механизме који би служили размени информација у вези питања са спровођењем страних директних инвестиција.

Иако у Европској унији постоји низ политика којима се пружају олакшице страним инвеститорима, постоје и одговарајуће обавезе које се односе на поштовање правне регулативе Европске уније и националног законодавства држава чланица. У том смислу, да би се осигурала ефикасност механизма провере директних страних инвестиција, државе чланице, према члану 5 Предлога Уредбе, имају право усвајања мера потребних за спречавање њиховог избегавања. Тим мерама обухваћена су предузећа основана у складу са правом државе чланице која су у власништву или под контролом страних инвеститора. По правилу, страни инвеститори обухваћени су обавезом поштовања правила о тржишном надметању која укључују контролу спајања и припајања привредних друштва. Када се независно од извора и порекла предложена страна инвестиција нађе у домаћају одредби Уредбе Европске уније о концентрацији капиталних улагања, инвестиција се неће реализовати све док Европска комисија не изврши проверу и не да одобрење.³⁷ Циљ ове процедуре јесте спречавање капиталних концентрација које би могле знатно отежати конкуренцију на европском унутрашњем тржишту. Процена прихватљивости пријављених спајања или припајања стога је усмерена на проверу ефеката страних директних инвестиција на тржишну утакмицу и обухвата разлоге националне безбедности или јавног поретка.

У сврху очувања виталних интереса Уније, предлог Уредбе посвећује посебну пажњу компетенцијама Комисије која може извршити проверу инвестиција које би могле утицати на пројекте или програме од интереса за Европску унију. У том смислу, Предлог Уредбе предвиђа конкретне критеријуме за утврђивање пројеката и програма као што су: Хоризонт 2020, Галилео, Европски геостационарни навигацијски систем (EGNOS), Коперникус, трансевропске мреже у секторима промета (TEN-T), енергетике (TEN-E) и телекомуникација), за које Комисија може вршити проверу.³⁸ С обзиром да ови пројекти и програми по правилу повлаче велика финансијска средства и да доприносе привредном расту и запошљавању, њихов значај за Европску унију је велики, те се разлози јавног поретка и безбедности за њихову реализацију не доводе у питање. Ово тим пре ако су програми и пројекти успостављени на основу законодавства Европске уније у стратешки важним областима, попут изградње критичне

³⁷ “Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings”, *Official Journal* L 24, 29.01.2004.

³⁸ “Annex to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union”, COM(2017) 487 final, 13.9.2017.

инфраструктуре (у енергетици, саобраћају, комуникационој делатности, финансијама, свемиру, сигурносној администрацији итд.), за употребу развојних технологија (укључујући вештачку интелигенцију, роботiku, полупроводнике, технологије са двоструком наменом, сајбер безбедност, свемирску и нуклеарну технологију), потом за сигурно искоршћавање кључних ресурса и приступ осетљивим информацијама.³⁹ Према Предлогу Уредбе, посебна пажња држава чланица и Комисије треба да буде усмерена на чињеницу да ли је страни инвеститор под контролом владе државе која није чланица Европске уније и да ли су стране директне инвестиције резултат њене финансијске помоћи.

6) ИЗВОРИ

- Антевски, Мирослав, „Развојни потенцијали страних директних инвестиција: компаративна међународна искуства“, *Међународни проблеми*, 2009, бр. 1-2.
- “Annex to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union”, COM(2017) 487 final, 13.9.2017.
- Case C-483/99, Commission v France, Case C-463/00, Commission v Spain, Case C-326/07, Commission v Italy, Case C-212/09 Commission v Portugal, and Case C-244/11 Commission v Greece.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests”, COM(2017) 494 final, 13 September 2017.
- “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, European Energy Security Strategy, COM/2014/0330 final.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalisation”, COM(2017) 492 final, 13. September 2017.
- “Communication: Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials”, COM(2011)25.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Space Strategy for Europe”, COM/2016/0705 final, 26.10.2016.
- “Commission Staff Working Document“, 2013.
- “Commission Communication COM(2016) 410 on Strengthening Europe’s Cyber Resilience System and Fostering a Competitive and Innovative Cyber security Industry“, COM(2016) 410 final, 5.7.2016.

“Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings”, *Official Journal* L 24, 29.01.2004.

“Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items, *Official Journal* L, 134, 29.5.2009.

“Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the Identification and Designation of European critical Infrastructures and the Assessment of the Need to Improve their Protection, *Official Journal* L, 345, 23.12.2008.

Димитријевић, Душко, „Европски фонд за стратешка инвестирања“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 63.

Димитријевић, Душко, „Саопштење Комисије о програму за либерализацију кретања капитала“, *Европско законодавство*, 2010, бр. 31-32.

Димитријевић, Душко, „Саопштење Комисије о прихватању директних страних инвестиција уз заштиту виталних интереса“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 65.

“Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union”, *Official Journal* L 194, 19.07.1996.

“Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC”, *Official Journal* L 211, 14.8.2009.

“Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC”, *Official Journal* L, 211, 14.8.2009.

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

“Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the conditions for granting and using authorizations for the prospection, exploration and production of hydrocarbons”, *Official Journal* L 164, 30.6.1994.

“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”, *Official Journal* L, 176, 27.6.2013.

“Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union”, *Official Journal* L, 194, 19.7.2016.

“Directive 2007/44/EC of the European Parliament and of the Council of 5 September 2007 amending Council Directive 92/49/EEC and Directives 2002/83/EC,

- 2004/39/EC, 2005/68/EC and 2006/48/EC as regards procedural rules and evaluation criteria for the prudential assessment of acquisitions and increase of holdings in the financial sector“, *Official Journal L*, 21.9.2007.
- “Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and “Directive 2011/61/EU“, *Official Journal L*, 173, 12.6.2014.
- “European Investment Policy: A Common Approach to Investment Control“, 28 July 2017, Internet: http://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/08/170728_Investment-screening_non-paper.pdf
- “Guidelines for Recipient Country Investment Policies Relating to National Security“, Recommendation adopted by the OECD Council on 25 May 2009, Internet: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/43384486.pdf>
- “JOIN“(2013) 1 final, 7.2.2013.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union“, COM(2017) 487 final, 13. September 2017.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Risk-Preparedness in the Electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC“, COM (2016) 862.
- “Reflection Paper on Harnessing Globalisation“, European Commission, COM (2017), 10 May 2017.
- “Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning Measures to Safeguard Security of Gas Supply and Repealing Council Directive 2004/67/EC Text with EEA relevance“, *Official Journal L*, 295, 12. 11.2010.
- “Regulation (EC) No 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community“, *Official Journal L* 293, 31.10.2008.
- “Regulation (EU) No 283/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on guidelines for trans-European networks in the area of telecommunications infrastructure and repealing Decision No 1336/97/EC“, *Official Journal L*, 86, 21.3.2014.
- “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Trade and Investment Barriers“, COM (2017) 338 final, 1 January 2016 - 31 December 2016.
- “Report From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalisation“, COM(2017) 491 final, 13. September 2017.

Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT Scoreboard Summary, European Commission, 24 October 2017.

“Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community“, *Official Journal* C 306/1, 17.12.2007.

“Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy“, Communication, COM (2015) 497, 14 October 2015.

“The OECD Code of Liberalisation of Capital Movements“, 2018, Интернет: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>

United Nations, “Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development“, A/RES/70/1.

“What is the Investment Plan for Europe?“, European Commission, Интернет: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_en, 20.08.2018;

“World Trade Organisation Legal Texts“, Интернет: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#services

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Предлог Уредбе о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција Европске уније у потпуности потврђује да је потребно задржати нужну флексибилност како би државе чланице могле контролисати директне стране инвестиције. Притом се морају узети у обзир и легитимни интереси различитих страна и околности случаја. Будући да стране директне инвестиције спадају у домен Заједничке трговинске политике (*Common Commercial Policy*), било би потребно ценити интересе држава чланица у сваком поједином случају. Као држава која пледира на чланство у Европској унији Србија може само условно прихватити препоруке садржане у Предлогу Уредбе. Она може предузети само оне мере које омогућавају остварење директних страних инвестиција у складу са закљученим аранжманима који екстензивирају обавезе Европске уније у погледу остваривања слободе кретања капитала. Извршење закључених инвестиционих споразума привредних субјеката из трећих земаља са субјектима из Србије може, међутим, покренути одређена питања која се постављају и у државама чланицама Европске уније. Та питања могу укључити и питање провере директних страних инвестиција и испуњавања обавеза из заштитних клаузула у границама утврђеним оснивачким Уговором ЕУ. Све мере и ограничења које би биле предузете морале би бити базиране на недискриминаторским основама, што значи да би евентуална примена заштитних клаузула значила и либерализацију домаћег тржишта, на основу принципа поштовања општег интереса и пропорционалности. У конкретном случају, Србија би уз прописане

услове за пријем у Европску унију морала водити рачуна и о заштити сопствених безбедносних интереса и интереса јавног поретка, и то нарочито у стратешким областима од виталног националног значаја.

**PROPOSAL FOR A REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT
AND THE COUNCIL ESTABLISHING THE FRAMEWORK FOR SCREENING
OF FOREIGN DIRECT INVESTMENTS IN THE EUROPEAN UNION**

Abstract: In contemporary international economic relations, the European Union insists on open and fair international trade. However, with new trade trends, there is a serious fear of the European Union from the unfair and unsustainable trade practices of some countries that lead to the takeover of European companies in key industrial branches. In order to protect its own strategic interests, the competent authorities of the European Union adopted in September 2017 a draft Regulation establishing a framework for screening foreign direct investment from the third countries, with reference to security reasons and public order. In the draft Regulation, the Member States have been given some flexibility necessary to check foreign investment in changed circumstances and specific national frameworks. The draft Regulation provides for mechanisms of cooperation between States, in particular where foreign direct investment in one or more Member States can affect security and public order in the other Member States. In addition, the draft also provides for cases where the Commission can control investments that may affect projects or programs of vital interest for the European Union, and for reasons of security and public order.

Key words: foreign direct investment, European Union, third countries, security, public order, screening, projects, programs.

УДК: 338.246.027(4-672EU)(497.11)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 66, стр. 176–193

Изворни научни рад

КОНТРОЛА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – ОБАВЕЗЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

проф. др Мирјана КНЕЖЕВИЋ

Јована САВИЋ¹

Апстракт: Државна помоћ као облик државне интервенције којом се регулише конкуренција на тржишту све више добија на значају у Европској унији. Успостављање ефикасног система контроле државне помоћи битна је обавеза земаља кандидата у процесу евроинтеграција. Полазећи од наведеног, у раду се анализира регулаторни оквир контроле државне помоћи у Европској унији и Републици Србији и њихова усклађеност. Циљ рада је да се стекне увид у активности надлежних институција у Републици Србији предузетих по питању предложених мера за отварање преговарачког поглавља 8 – Политика конкуренције, које се односе на систем контроле државне помоћи. Анализом се дошло до закључка да Република Србија није остварила значајније помаке у правцу стварања услова за отварање поменутог поглавља. Рад омогућава да се анализом предложених мера и предузетих активности укаже на значај усклађивања система контроле државне помоћи у Републици Србији са правним тековинама Европске уније, као и да се сагледају сви напори, али и пропусти, у испуњавању предложених мера за отварање преговарачког поглавља у вези са конкуренцијом.

Кључне речи: државна помоћ, контрола, политика конкуренције, Европска унија, Република Србија.

¹ Економски факултет Универзитета у Крагујевцу. Е-mail: mknezevic@kg.ac.rs

1) УВОД

Један од најзначајнијих облика државне интервенције, коме се унутар Европске уније придаје велики значај, односи се на мере државне помоћи. Државна помоћ је важан инструмент индустријске политике и саставни део политике конкуренције сваке државе чланице, а њен значај се огледа у томе што доприноси стварању јединственог тржишта унутар Европске уније. Потреба хармонизације политике државне помоћи земаља чланица са политиком Уније, произилази из чињенице да нерегулисана додела државне помоћи може нарушити слободан промет робе и конкуренцију као економске стубове европске заједнице. Када су у питању услови које Република Србија мора да испуни у процесу придруживања Европској унији незаобилазни су управо захтеви у вези са политиком државне помоћи, која је предмет приступних преговора поглавља 8 којим су обухваћена питања везана за политику конкуренције. Да би држава стекла статус пуноправне чланице она, између осталог, мора ускладити систем контроле државне помоћи са правним тековинама Европске уније. Развој ефикасног система контроле државне помоћи може имати позитиван утицај на успешност земаља кандидата у процесу евроинтеграција.² Како је Република Србија потенцијална земља чланица, са којом је Европска унија започела приступне преговоре 2013. године, исте године ступио је на снагу Споразум о стабилизацији и придруживању (у даљем тексту: ССП) који представља основу дефинисања захтева везаног за развој и функционисање система контроле државне помоћи у Републици Србији.³ Полазећи од значаја успостављања ефикасног система контроле државне помоћи, који је у складу са захтевима дефинисаним ССП-ом, циљ рада је да се дође до сазнања о томе које су активности надлежне институције у Републици Србији предузеле по питању мера које су предложене од стране Европске комисије за отварање преговарачког поглавља 8 – Политика конкуренције, које се односе на регулисање система контроле државне помоћи као битног механизма заштите конкуренције. Полазна претпоставка је да би адекватан одговор на предложене мере Европске комисије омогућио отварање поглавља 8, што ће Републици Србији помоћи да испрати динамику отварања преговарачких поглавља и тако убрза испуњавање услова за стицање статуса пуноправне чланице Европске уније.

² Tamara Milenković Kerković, Boban Stojanović, Tanja Stanišić, "Comparative legal analysis of changes in the system of state aid in Serbia and the Western Balkan countries-impact on the efficiency of the European integration process", *Теме*, no. 1/2016, p. 167.

³ Бобан Стојановић, Тања Станишић, „Систем контроле државне помоћи у Србији – економски изазови и ограничења”, *Тематски зборник радова: Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*, Правни факултет, Београд, 2011, стр. 47.

2) ДРЖАВНА ПОМОЋ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Државна помоћ као облик селективне државне интервенције омогућава да се промовише економска активност неког субјекта, сектора или региона, и као таква представља опасност која може нарушити конкуренцију услед креирања неједнаких услова између тржишних актера који примају и оних који не примају државну помоћ.⁴ Сматра се да државна помоћ, краткорочно посматрано, доприноси одржавању или повећању нивоа производње и запослености предузећа којима је додељена, што им обезбеђује предност на тржишту. Међутим, дугорочно посматрано, привидно стечена предност може лако прећи у конкурентски хендикеп, јер предузећа која се ослањају на државну помоћ врло лако могу бити избачена из реалне тржишне утакмице од стране предузећа која се ослањају на своје ресурсе.⁵ Да би Република Србија испунила услове за стицање пуноправног чланства у Европској унији она мора ускладити своје законе и регулативу са прописима, споразумима и правилима уније.⁶ Као најзначајнији у области контроле државне помоћи за процес евроинтеграција наводе се ССП, члан 73, и Уговор о функционисању Европске уније (у даљем тексту: УФЕУ), члан 107-109. Осим наведених, значајне су Уредбе, Смернице, Директиве и друго. ССП-ом су јасно дефинисана права и обавезе Републике Србије које се односе на увођење режима државне помоћи, који је у складу са важећим режимом Европске уније, а подразумевају усвајање прописа о додели и контроли државне помоћи, оснивање оперативног независног тела које ће вршити контролу доделе државне помоћи, припрему свеобухватног пописа шема помоћи и њихово усклађивање са критеријумима из правне тековине и достављање редовног годишњег извештаја или других одговарајућих докумената Европској комисији.⁷ УФЕУ заједно са Уговором о Европској унији чини основу Уније. Према Уговору, услови које у области контроле државне помоћи Република Србија мора да испуни односе се на одређење државне помоћи која је, или може бити, спојива са унутрашњим тржиштем Уније и рад Комисије за контролу државне помоћи.

⁴ Бобан Стојановић, Тања Станишић, „Државна помоћ и реални сектор економије у последњој светској економској кризи”, *Економика*, 60(3)/2014, стр. 88.

⁵ Драган Добрашиновић, *Државна помоћ у Србији: од лошег ка горем*, Публикација у оквиру пројекта: Грађанско друштво против корупције у додели државне помоћи, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, 2015, стр. 8-9.

⁶ Душко Димитријевић, „Нови Водич ЕУ о државној помоћи за спашавање и реструктурирање предузећа у тешкоћама”, *Европско законодавство*, 2017, бр. 60, стр. 159-167.

⁷ Олгица Спевец, *Државна помоћ у ЕУ и обавезе Србије – државе кандидата за чланство*, Интернет, <https://europa.rs/drzavna-pomoc-u-eu-i-obaveze-srbije-drzave-kandidata-za-clanstvo/>, 22/12/2017.

Најзначајније обавезе које је Република Србија преузела на основу ССП-а и УФЕУ-а подразумевају постепено успостављање зоне слободне трговине и усклађивање законодавства са законодавством Европске уније, а приоритетно подручје које има директан утицај на успостављање зоне слободне трговине између Уније и Републике Србије управо се односи на контролу државне помоћи. Основни прописи којима се ова област уређује у Републици Србији су Закон о контроли државне помоћи, Уредба о правилима за доделу државне помоћи, Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи, Правилник о методологији израде Годишњег извештаја о додељеној државној помоћи у Републици Србији и Упутство за утврђивање референтне и дисконтне каматне стопе. Усклађивање регулаторног оквира на подручју државне помоћи подразумева да Република Србија, као држава која тежи чланству у Европској унији, мора да ради на успостављању високих стандарда система заштите од државних интервенција које могу довести одређена предузећа или производе у повољнији положај у односу на конкуренте. На тај начин може се обезбедити ниво заштите конкуренције сличан оном који постоји у Европској унији у домену државне помоћи. У складу са методологијом Европске уније, која је прописана од стране Европске комисије за област извештавања о државној помоћи, државна помоћ у Републици Србији обухвата хоризонталну, секторску и регионалну државну помоћ.⁸ Са применом ове методологије Република Србија почела је у 2003. години. У међувремену, додата је још једна категорија под називом *de minimis* државна помоћ која се од 2013. године не пријављује Комисији за контролу државне помоћи.

Хоризонтална државна помоћ

Под хоризонталном државном помоћи подразумевају се шеме државне помоћи којима могу да приступе квалификована предузећа или географска подручја. Ова врста државне помоћи намењена је већем броју корисника који нису унапред одређени, па самим тим не доводи до нарушавања конкуренције на тржишту. Хоризонтална помоћ даје се у области истраживања и развоја, заштите окружења, малог и средњег предузетништва, штедње енергије, инвестиција, спашавања и реструктурирања, осталих врста помоћи (помоћ при запошљавању, тренинг помоћ).⁹ С обзиром да се хоризонтална државна помоћ може додељивати у различитим областима, њено правно регулисање у оквиру Европске уније заснива се на различитим смерницама и оквирима. Тако се, на пример, за

⁸ Драган Момировић, Драган Здравковић, „Утицај пореских подстицаја на изградњу конкурентности са посебним освртом на Србију”, *Транзиција*, 11(23-24)/2009, стр. 48.

⁹ Един Ризвановић, „Мјере државне помоћи унутар Европске уније као облик интервенције државе на тржишту”, *Транзиција*, 9(19-20)/2008, стр. 98.

регулусање доделе хоризонталне државне помоћи у области истраживања и развоја користи Оквир за државну помоћ за истраживање, развој и иновације који је дефинисан 2014. године и тренутно је на снази, а његово подручје примене односи се на државну помоћ за истраживање и развој у свим секторима на које се примењује УФЕУ.¹⁰ Исте године ступиле су на снагу Смернице о државној помоћи за санацију и реструктурирање нефинансијских предузетника у тешкоћама које су на снази све до 2020. године, а које одређују услове на основу којих се ова врста државне помоћи може сматрати спојивом са унутрашњим тржиштем.¹¹ Осим поменутих, на снази су и други оквири и смернице којима се уређују остале области доделе хоризонталне помоћи.¹² Област контроле хоризонталне државне помоћи у Републици Србији обухвата широк спектар правила којима се регулише њена додела. Ова правила прецизирана су Уредбом о правилима за доделу државне помоћи и примењују се у области малог и средњег предузетништва, за санацију и за реструктурисање привредног субјекта у тешкоћама, за запошљавање, за заштиту животне средине, за уштеду енергије, за истраживање, развој и иновације и друго.¹³ У складу са Уредбом, хоризонтална државна помоћ не сме бити додељена секторима производње челика и угља, привредним субјектима у тешкоћама и привредним субјектима над којим је отворен стечајни поступак како би се обезбедио њихов опстанак.

Секторска државна помоћ

Секторска државна помоћ је врста помоћи која је намењена унапред одређеним, односно познатим привредним субјектима у појединим делатностима и секторима, због чега она носи велику потенцијалну опасност од нарушавања конкуренције и сматра се најмање оправданом.¹⁴ Разлог је тај што се давањем секторске помоћи тачно одређеним гранама и предузећима

¹⁰ European Commission, "Framework for State aid for research and development and innovation", *OJ, C 198*, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2014:198:TOC,24/12/2017>, p. 3.

¹¹ European Commission, "Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty", *OJ, C 249*, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2014.249.01.0001.01.ENG,24/12/2017, p. 3.

¹² Више о осталим оквирима и смерницама видети на: Интернет, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/horizontal.html.

¹³ Више о правилима за доделу хоризонталне државне помоћи видети у Уредби о правилима за доделу државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013 и 119/2014, чл. 18-87.

¹⁴ Бобан Стојановић, Тања Станишић, „Секторска државна помоћ у Европској унији и неким земљама Западног Балкана”, *Економске теме*, 53(3)/2015, стр. 336.

ремете конкуренција и трговински односи на тржишту, за разлику од хоризонталне помоћи која није унапред предодређена појединим предузећима и регионалне помоћи која се углавном користи за подстицање развоја неразвијених и ретко насељених крајева Европске уније.¹⁵ Полазећи од класификације државне помоћи у праву Европске уније на аутоматски дозвољену помоћ и помоћ која може бити дозвољена, секторска помоћ се сврстава у другу категорију што значи да њена додела мора бити одобрена од стране Европске комисије као надлежног тела за контролу државне помоћи у оквиру уније. Комисија је дефинисала најважније критеријуме за доделу државне помоћи који подразумевају да секторска помоћ мора бити неопходна, мора бити смањивана током времена, мора бити везана за реструктурирацију датог сектора, не може селити проблеме индустрије и незапослености из државе у државу и др.¹⁶ У Републици Србији је политика доделе секторске државне помоћи регулисана Уредбом о правилима за доделу државне помоћи која прописује посебна правила за доделу помоћи у сектору челика, вађења угља и транспорта, док се за доделу државне помоћи у свим осталим секторима, разврстаним у складу са законом који уређује класификацију делатности, примењују иста правила која су утврђена за доделу регионалне и хоризонталне државне помоћи, осим ако Уредбом није другачије прописано.¹⁷

Регионална државна помоћ

Регионална државна помоћ је облик државне помоћи која се додељује у циљу подстицања привредног развоја неразвијених или мање развијених региона, односно подручја у којима је низак животни стандард или висока стопа незапослености.¹⁸ Улагања се у оваквим регионима сматрају оправданим због постојања бројних економских, политичких, социјалних, природних и других проблема. Политика регионалне помоћи се у Европској унији заснива на члану 87 Уговора о ЕУ, конкретно тачки 3 став а, в.¹⁹ Актуелну правну основу доделе

¹⁵ Мирослав Прокопијевић, *Државна помоћ у Европској унији и Србији*, Европски покрет у Србији, Београд, 2013, стр. 9.

¹⁶ Тома Рајчевић, *Право конкуренције ЕУ – основне поставке*, Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2005, стр. 67.

¹⁷ Уредба о правилима за доделу државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013 и 119/2014, члан 3.

¹⁸ Бобан Стојановић, „Државна помоћ: Стање регулативе и перспективе имплементације”, *Економика предузећа*, 58(3-4)/2010, стр. 125.

¹⁹ Душко Лопандић, *Оснивачки уговори Европске уније – Уговор о Европској унији, Уговор из Нице са амандманима на Уговор о ЕУ*, Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе Европској унији, Београд, 2003, стр. 89.

регионалне државне помоћи у Европској унији чине Смернице о регионалној помоћи за период од 2014. до 2020. године којима се одређују услови и критеријуми доделе ове врсте државне помоћи у циљу пружања подршке у развоју слабо развијених региона у Европској унији.²⁰ Смернице су ступиле на снагу 1. јула 2014. године и односе се на доделу регионалне помоћи свим секторима изузев риболова, пољопривреде, транспорта и енергетике. Актуелна политика доделе државне помоћи у Републици Србији регулисана је Законом о регионалном развоју којим се, између осталог, одређују мере, подстицаји и извори финансирања за спровођење мера регионалног развоја.²¹ Осим закона, Уредба о правилима за доделу државне помоћи дефинише услове доделе регионалне помоћи и то су: додела за почетна улагања и отварање нових радних места повезаних са почетним улагањем – регионална инвестициона државна помоћ, за новоосноване мале привредне субјекте и за оперативне трошкове пословања.²² Према Уредби, регионална помоћ се не може додељивати привредним субјектима у сектору челика, синтетичких влакана и угља, као ни привредним субјектима у тешкоћама.

***De minimis* државна помоћ**

De minimis државна помоћ односи се на државну помоћ мале вредности и може се доделити само ако није могуће доделити регионалну, хоризонталну или секторску државну помоћ. Европска комисија сматра да државна помоћ мале вредности нема утицај на конкуренцију и трговину између чланова уније, због чега јој се она не мора пријављивати.²³ Ипак, додела ове врсте помоћи детерминисана је Регулативом Европске комисије која је ступила на снагу 2014. године и применљива је до 2020. године. Према Регулативи, износ *de minimis* помоћи не сме да пређе 200.000 евра у току три фискалне године, изузев у сектору друмског превоза терета где највиша вредност ове помоћи може да износи 100.000 евра.²⁴ Такође, у Регулативи се наводи да *de minimis*

²⁰ European Commission, "Guidelines on regional State aid for 2014-2020", *OJ*, C 209, vol. 56, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2013:209:TOC>, 25/12/2017, p. 1.

²¹ Закон о регионалном развоју, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015 - др. закон, члан 1.

²² Уредба о правилима за доделу државне помоћи, члан 7.

²³ Hans W. Friederiszick, Lars-Hendrik Röller, Vincent Verouden, *European state aid control: an economic framework*. In P. Buccirossi (Ed.), *Handbook of antitrust economics*, Institute of technology, Massachusetts, 2006, p. 6, footnote 12.

²⁴ European Commission, "Commission regulation (EU) no 1407/2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid",

помоћ не сме да се примењује за подстицање извоза или веће употребе домаћег у односу на увозни производ. У складу са приступним обавезама, Република Србија је ускладила своју политику доделе *de minimis* државне помоћи са европском доношењем Уредбе о правилима за доделу државне помоћи. Према Уредби, *de minimis* државна помоћ се може доделити једном привредном субјекту у износу до 23.000.000,00 динара, у било ком периоду у току три узастопне фискалне године, осим код друмског превоза где се највише може доделити 11.500.000,00 динара.²⁵ Од 2013. године ова врста државне помоћи не пријављује се Комисији за контролу државне помоћи, док одлуку о оправданости њене доделе доноси сам давалац помоћи, у складу са правилима која су прописана члановима 95-97 Уредбе.

3) МЕРЕ И АКТИВНОСТИ КОНТРОЛЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У процесу приступања Европској унији Република Србија је као и сви други потенцијални кандидати за чланство пролазила кроз више различитих фаза. Након доношења одлуке о отварању приступних преговора са Републиком Србијом од стране Европског савета 2013. године, на Међувладиној конференцији о приступању Републике Србије Европској унији, одржаној 24. јануара 2014. године, представљен је Преговарачки оквир за приступање којим су прецизирани принципи и процедуре преговарачког процеса, као и услови под којима ће Република Србија као држава кандидат усвајати и извршавати правну тековину Европске уније подељену у 35 тематских поглавља. Отварању првих поглавља већ наредне године претходили су тзв. експланаторни скрининг, у оквиру ког су Републици Србији представљене правне тековине Европске уније, и тзв. билатерални скрининг кроз који је Европска комисија оценила ниво усклађености правног система Републике Србије са правним системом Европске уније. Током 2016. и 2017. године стекли су се услови за отварање још десет поглавља, од којих су два истовремено отворена и привремено затворена. Што се тиче поглавља 8, које се односи на Политику конкуренције, оно се није нашло међу отвореним поглављима. За ово поглавље скрининг је споведен у области повреде конкуренције и у области државне помоћи. Да би се стекли услови за његово отварање потребно је да контрола конкуренције и државне помоћи буду у складу са правним тековинама Европске уније, које се за ове области заснивају на члановима 37, 101-105, 106 и 107-109 УФЕУ, а које су директно повезане са обавезама Републике Србије по основу члана 73 ССП који је тренутно на снази.

OJ, L 352/1, Интернет, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c1563d04-6c73-11e3-9afb-01aa75ed71a1/language-en>, 26/12/2017, p. 1.

²⁵ Уредба о правилима за доделу државне помоћи, члан 95.

Међутим, према Извештају о скринингу за поглавље 8 – Политика конкуренције, који је објављен 2016. године, Република Србија није довољно припремљена за преговоре о овом поглављу, због чега Европска комисија није препоручила отварање приступних преговора у вези са истим.²⁶ Разлог за то, који се наводи у извештају, односи се на неусклађеност система контроле државне помоћи са захтевима који су постављени у оквиру ССП и УФЕУ. Наиме, према мишљењу Европске комисије, изнетом у извештају, дефиниција државне помоћи у нашем законодавству није у потпуности усклађена са чланом 107 УФЕУ, јер се не односи на предузећа која се налазе у поступку приватизације, што се сматра изузетно важним питањем имајући у виду број и значај ових привредних друштава. Даље, комисија наводи да су правила о хоризонталној и секторској државној помоћи само делимично усклађена са правним тековинама Европске уније. Неусклађеност постоји и када су у питању регионална државна помоћ, помоћ за заштиту животне средине, посебни инструменти помоћи и друго.²⁷ Још један битан аспект који је обухваћен скринингом односи се на рад Комисије за контролу државне помоћи, за коју је утврђено да су њен капацитет и резултати примене закона у области државне помоћи у великој мери недовољни, као и да није испуњена обавеза достављања информација о појединачним мерама државне помоћи Европској комисији која је дефинисана чланом 73 став 5 и Протоколом 5 уз ССП. Полазећи од уочених неусклађености и недостатака српског регулаторног оквира у области контроле државне помоћи, Европска комисија предложила је мере за отварање поглавља 8. Уређење законодавног оквира Републике Србије, у складу са захтевима дефинисаним у оквиру УФЕУ и ССП, представља прву меру коју је потребно испунити како би се стекли услови за отварање поглавља 8. Систем контроле државне помоћи у Републици Србији регулисан је Законом о контроли државне помоћи, којим се уређују општи услови и поступак контроле државне помоћи, у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту, применом начела тржишне економије и подстицања привредног развоја, обезбеђења транспарентности у додели државне помоћи, као и извршавања преузетих обавеза по закљученим међународним уговорима, који садрже одредбе о државној помоћи.²⁸ Овај закон ступио је на снагу 1. јануара 2010. године и од тада се истиче његова усаглашеност са европском регулативом. Такође, Влада Републике Србије је након доношења закона извршила додатно усклађивање законодавног оквира са правним тековинама

²⁶ Извештај о скринингу за поглавље 8 – Политика конкуренције, Интернет, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_8.pdf, 25/12/2017, стр. 16.

²⁷ Детаљније о резултатима скрининга видети у Извештају о скринингу за поглавље 8 – Политика конкуренције, Интернет, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_8.pdf, 25/12/2017.

²⁸ Закон о контроли државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, члан 1.

Европске уније у више наврата. То се, пре свега, односи на испуњавање обавезе, по основу члана 73 тачка 5 ССП-а, о изради годишњег Извештаја о додељеној државној помоћи у Републици Србији у складу са методологијом Европске уније, затим доношење Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, као и Предлога уредбе о правилима за доделу помоћи мале вредности у складу са новим правилима Уније, која су ступила на снагу 2014. године. Осим тога, у оквиру Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније, који је донет средином 2014. године, дефинисане су планиране мере усклађивања законодавства у области државне помоћи за период 2014–2018. године.²⁹ Међутим, упркос напорима, Извештај о скринингу за поглавље 8 – Политика конкуренције показао је да закон још увек не решава сва битна питања у вези са доделом државне помоћи, због чега је предложено да се он допуни и измени у циљу испуњавања приступних обавеза. Анализа активности којима је Влада Републике Србије дала одговор на предложену меру обухваћена је годишњим Извештајем Европске комисије о напретку Србије из 2016. године. У Извештају се наводи да у протеклом периоду нису предузете никакве активности којима би се законодавни оквир ускладио са подзаконским актима Европске уније о одређеним облицима помоћи, укључујући секторску и хоризонталну помоћ, да још увек није укинута ослобађање од правила државне помоћи за предузећа у процесу реструктурирања и приватизације, као и да је потребно сачинити мапу регионалне помоћи.³⁰ У прилог томе иде чињеница да се у Књизи препорука Националног конвента о Европској унији 2016/17. године такође наводи да је потребно извршити измену Закона о пружању државне помоћи у области модернизације критеријума и принципа државне помоћи, и других унапређења наведених у мерилима која морају бити испуњена пре почетка отварања поглавља, што додатно говори о томе да Република Србија још увек није дала адекватан одговор на постављен захтев Европске комисије у вези са изменом постојећег законодавног оквира.³¹ Други захтев Европске комисије за отварање поглавља 8 односи се на рад Комисије за контролу државне помоћи. Према овом захтеву, Комисија мора да буде оперативно независна у свом раду и да има потребна овлашћења и ресурсе да на одговарајући начин спроводи правила о додели државне помоћи. Комисија за контролу државне помоћи представља независно тело, које је основано од

²⁹ Детаљније о предложеним мерама видети у *Националном програму за усвајање правних тековина Европске уније за период од 2014–2018. године*, Интернет, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/08/NPAA_2014_2018.pdf, 27/12/2017.

³⁰ *Извештај Европске комисије о напретку Србије*, Интернет, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/11/godisnji_izvestaj_16_srp.pdf, 26/12/2017, стр. 45.

³¹ Група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2016/2017*, Европски покрет у Србији, Београд, 2017, стр. 57.

стране Владе Републике Србије 2009. године, чиме је испуњена приступна обавеза Републике Србије по основу члана 73 тачка 4 ССП-а. Комисија има надлежност да контролише државну помоћ у складу са Законом о контроли државне помоћи. Међутим, њен статус је недефинисан што, пре свега, произилази из чињенице да њене чланове одређује Влада. Такође, Комисија нема своју стручну службу па њене послове обавља Министарство финансија, које јој уједно обезбеђује простор и услове за рад.³² Комисија нема ни своју буџетску линију већ су јој средства обезбеђена из буџета Републике Србије. Последично, у годишњем Извештају Европске комисије о напретку Србије из 2016. године, Европска комисија указала је да се Комисија за контролу државне помоћи и даље не сматра оперативно независним телом, да су њени капацитети за извршење недовољни и да је потребно да се додатно покаже њена делотворност у спровођењу закона.³³ Сматра се да Комисија није наметнула никакве правне лекове или повраћај, да постоје индикације да није истражила све мере помоћи које су одобрене на централном и локалном нивоу, и да није радила на повећању свести о правилима државне помоћи, што је резултирало ниским нивоом притужби које су јој упућене. Пропусти у раду Комисије уочени су код случајева доделе државне помоћи предузећима NCR doo Београд, Džonson Elektrik и Leoni Wiring Systems Southeast doo Прокупље, за које је утврђено да Комисија у више наврата није била обавештена, и самим тим није разматрала дозвољеност додељених државних помоћи већ их је разматрала и одобравала накнадно. Још један случај који говори о пропустима у раду Комисије, али и занемаривању њене надлежности од стране надлежних министарстава, је државна помоћ додељена кинеској компанији Mei Ta Europe doo 2015. године, без претходног одобрења Комисије. Помоћ овој компанији додељена је позивањем на будућу одлуку Комисије која је донета тек 2016. године.³⁴ У 2016. години појавиле су се незваничне информације о томе да ће се реорганизовати систем контроле државне помоћи, највероватније спајањем Комисије за заштиту конкуренције и Комисије за контролу државне помоћи, али није дата никаква званична потврда да је нешто урађено по том питању. Такође, у Књизи препорука Националног конвента о Европској унији 2016/17. године наводи се

³² Транспарентност Србија, *Анализа праксе Комисије за контролу државне помоћи*, Анализа у оквиру пројекта: Субвенције инвеститорима – сврсисходна државна помоћ или промоција, Интернет, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/159-subvencije-investitorima-svrsishodna-drzavna-pomoc-ili-promocija>, 28/12/2017.

³³ *Извештај Европске комисије о напретку Србије*, op.cit., стр. 45.

³⁴ Више о наведеним случајевима о пропустима у раду Комисије за контролу државне помоћи погледати у: Транспарентност Србија, *Субвенције инвеститорима – сврсисходна државна помоћ или промоција*, Интернет, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/159-subvencije-investitorima-svrsishodna-drzavna-pomoc-ili-promocija>, 28/12/2017.

да нису направљени довољни кораци у претходном периоду, да суштинска независност Комисије и даље не постоји и да су људски ресурси којима располаже недовољни.³⁵ Претходно наведено, у крајњој линији, указује да ни у овом домену Република Србија није адекватно одговорила на захтеве Европске комисије. Када је у питању трећа мера, која се односи на допуну постојећег списка мера државне помоћи и утврђивање акционог плана за усклађивање постојећих шема државне помоћи са обавезама из ССП-а, Република Србија није остварила значајнији помак. Ова мера надовезује се на следећу, која се односи на усклађивање постојећих шема фискалне помоћи са европским захтевима. У Извештају Европске комисије о напретку Србије из 2016. године, Европска комисија указала је да још увек не постоји усклађеност свих програма помоћи са правним тековинама Европске уније, нарочито када су у питању фискалне шеме, иако је рок за њихово усклађивање био 1. фебруар 2014. године.³⁶ Последње активности надлежних институција Републике Србије у овој области везују се управо за 2014. годину када је усвојен Акциони план за испуњавање препорука Европске комисије, садржаних у годишњем Извештају Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција за 2013. годину, и када је донет Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније за период од 2014. до 2018. године. Акционим планом дефинисане су мере које је потребно спровести у вези са правилима доделе државне помоћи за пружање услуга од општег интереса, поштовањем прага доделе *de minimis* помоћи и кумулације помоћи, укидањем праксе изузимања предузећа у процесу приватизације од правила за доделу државне помоћи и пријављивањем државне помоћи пре додељивања, што указује на недостатак мера за усклађивање преосталих програма доделе државне помоћи са европским захтевима.³⁷ Додатно, Република Србија након овог није донела ниједан Акциони план за испуњавање препорука Европске комисије у области државне помоћи. Што се тиче Националног програма, упркос дефинисаном плану усклађивања две уредбе планиране за трећи и четврти квартал 2014. године нису донете, због чега је Република Србија прекорачила рок за усклађивање свих програма државне помоћи са захтевима комисије.³⁸ Значајан аспект у области контроле државне помоћи за процес евроинтеграција односи се на обавезу Републике Србије у вези са доделом државне помоћи Железари Смедерево, у

³⁵ Група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2016/2017*, op.cit., стр. 56.

³⁶ *Извештај Европске комисије о напретку Србије*, op.cit., стр. 46.

³⁷ *Акциони план*, Интернет, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/akcioniplan/akcioni_plan_2013_feb.pdf, 27/12/2017, стр. 28-29.

³⁸ *Транспарентност Србија, Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција*, Интернет, https://www.istinomer.rs/pictures/wledit_pdf/622770574875176.pdf, 27/12/

складу са Протоколом 5, уз члан 73 ССП-а, који се односи на доделу државне помоћи у индустрији челика. Према Протоколу, Република Србија може давати државну помоћ за санацију и реструктурирање предузећа у тешкоћама у сектору производње челика до 1. фебруара 2015. године под одређеним условима.³⁹ Према годишњем Извештају о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2015. години, Република Србија у овој години није доделила никакву помоћ индустрији челика, што указује да је испунила своју обавезу по основу Протокола.⁴⁰ Такође, Уредба о правилима за доделу државне помоћи у потпуности је усклађена са европским прописима за сектор производње челика. Проблем који се јавља у овом случају везује се за недостатак података о додељеној државној помоћи у протеклом периоду због чега се, према мишљењу организације Транспарентност Србија, сматра да је заобиђен механизам државне помоћи преко гаранација за кредите који су постали јавни дуг Републике Србије и самим тим се не третирају као државна помоћ.⁴¹ У прилог том мишљењу иде чињеница да Комисија за контролу државне помоћи није објавила ниједан годишњи Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији након 2015. године. Услед недостатка података, Европска комисија је у годишњем Извештају Европске комисије о напретку Србије из 2016. године навела да још увек није потпуно јасно да ли је помоћ додељена Железари Смедерево у складу са Протоколом 5, због чега се не може са прецизношћу утврдити да ли је Република Србија испунила пету предложену меру за отварање поглавља 8. Последња, али не и најмање важна мера, односи се на обавезу Републике Србије у складу са чланом 73 тачка 5 и Протокола 5 уз ССП о достављању информација Европској комисији о појединачним случајевима доделе државне помоћи. Конкретно, у члану се наводи да ће Заједница и Република Србија, свака са своје стране, обезбедити транспарентност у области државне помоћи тако што ће једна другој достављати редован годишњи извештај, или други одговарајући документ, у складу са методологијом и приказом који је садржан у прегледу државне помоћи Заједнице, као и да ће на захтев једне уговорне стране друга страна пружити информације о одређеним појединачним случајевима јавне помоћи.⁴² С обзиром да је Комисија за контролу

2017, стр. 26; Детаљније о плану усклађивања видети у *Националном програму за усвајање правних тековина Европске уније за период од 2014–2018. године*, Интернет, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/08/NPAA_2014_2018.pdf, 27/12/2017.

³⁹ Извештај о скринингу за поглавље 8 – Политика конкуренције, *op.cit.*, стр. 14.

⁴⁰ Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији, Интернет, <http://www.kkdp.gov.rs/izvestaji.php>, 28/12/2017, стр. 22.

⁴¹ Транспарентност Србија, *Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција*, *op. cit.*, стр. 44.

⁴² Споразум о стабилизацији и придруживању, Интернет, http://europa.rs/upload/ssp_prevod_sa_anexima.pdf, 28/12/2017, стр. 41.

државне помоћи последњи годишњи Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији објавила 2015. године, јасно је да први део обавезе у 2016. и 2017. години није испуњен. Што се тиче достављања информација о појединачним случајевима додељене државне помоћи, у годишњем Извештају Европске комисије о напретку Србије из 2016. године једино се помиње да су Европској комисији достављени одређени подаци у вези са додељеном помоћи Железари Смедерево, мада још увек недостају потпуни подаци на основу којих се може проценити да ли је испуњена обавеза по основу Протокола 5. Ово свакако указује на недовољну транспарентност у области државне помоћи, чиме се нарушава обавеза Републике Србије по основу ССП-а, што потврђује и препорука обухваћена Књигом препорука Националног конвента о Европској унији 2016/17. године, која се управо односи на додатно повећање транспарентности одлука Комисије за контролу државне помоћи.⁴³ Дакле, може се рећи да ни код овог захтева Европске комисије надлежне институције Републике Србије нису дале адекватан одговор.

4) ИЗВОРИ

Акциони план, Интернет, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/akcioniplan/akcioni_plan_2013_feb.pdf, 27/12/2017.

Добрашиновић, Д., *Државна помоћ у Србији: од лошег ка горем*, Публикација у оквиру пројекта: Грађанско друштво против корупције у додели државне помоћи, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, 2015, стр. 7-11.

Момировић, Д., Здравковић, Д., „Утицај пореских подстицаја на изградњу конкурентности са посебним освртом на Србију”, *Транзиција*, 11(23-24)/2009.

Лопандић, Д., *Оснивачки уговори Европске уније – Уговор о Европској унији, Уговор из Нице са амандманима на Уговор о ЕУ*, Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе Европској унији, Београд, 2003.

Димитријевић, Д., „Нови Водич ЕУ о државној помоћи за спасавање и реструктурирање предузећа у тешкоћама”, *Европско законодавство*, 2017, бр. 60.

Ризвановић, Е., „Мјере државне помоћи унутар Европске уније као облик интервенције државе на тржишту”, *Транзиција*, 9(19-20)/2008.

European Commission, “Guidelines on regional State aid for 2014-2020”, *OJ, C 209*, vol. 56, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2013:209:TOC>, 25/12/2017.

⁴³ Група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2016/2017*, оп. cit., стр. 56.

- European Commission, "Commission regulation (EU) no 1407/2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid", *OJ, L 352/1*, Интернет, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c1563d04-6c73-11e3-9afb-01aa75ed71a1/language-en>, 26/12/2017.
- European Commission, "Framework for State aid for research and development and innovation", *OJ, C 198*, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2014:198:TOC>, 24/12/2017.
- European Commission, "Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty", *OJ, C 249*, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.249.01.0001.01.ENG, 24/12/2017.
- Група аутора, *Књига препорука националног конвента о Европској унији 2016/2017*, Европски покрет у Србији, Београд, 2017.
- Friederiszick, Hans W., Röller, Lars-Hendrik, Verouden, Vincent, *European state aid control: an economic framework*. In P. Buccirossi (Ed.), *Handbook of antitrust economics*, Institute of technology, Massachusetts, 2006.
- Интернет, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/horizontal.html, 24.12.2017.
- Извештај Европске комисије о напретку Србије*, Интернет, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/11/godisnji_izvestaj_16_srp.pdf, 26/12/2017.
- Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији*, Интернет, <http://www.kkdp.gov.rs/izvestaji.php>, 28/12/2017.
- Извештај о скринингу за поглавље 8 – Политика конкуренције*, Интернет, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_8.pdf, 25/12/2017.
- Мирослав Прокопијевић, *Државна помоћ у Европској унији и Србији*, Европски покрет у Србији, Београд, 2013.
- Milenković Kerković, T., Stojanović, B., Stanišić, T., "Comparative legal analysis of changes in the system of state aid in Serbia and the Western Balkan countries-impact on the efficiency of the European integration process", *Teme*, no. 1/2016.
- Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније за период од 2014–2018. године*, Интернет, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/08/NPAA_2014_2018.pdf, 27/12/2017, стр. 1-951.
- Олгица Спевец, *Државна помоћ у ЕУ и обавезе Србије – државе кандидата за чланство*, Интернет, <https://europa.rs/drzavna-pomoc-u-eu-i-obaveze-srbije-drzave-kandidata-za-clanstvo/>, 22/12/2017.
- Рајчевић, Т., *Право конкуренције ЕУ – основне поставке*, Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2005.

- Споразум о стабилизацији и придруживању*, Интернет, http://europa.rs/upload/ssp_prevod_sa_anexima.pdf, 28/12/2017.
- Стојановић, Б., „Државна помоћ: Стање регулативе и перспективе имплементације”, *Економика предузећа*, 58(3-4)/2010.
- Стојановић, Б., Станишић, Т., „Систем контроле државне помоћи у Србији – економски изазови и ограничења”, *Тематски зборник радова: Контрола државне помоћи у Србији*
- Стојановић, Тања Станишић, „Државна помоћ и реални сектор економије у последњој светској економској кризи”, *Економика*, 60(3)/2014.
- Стојановић, Б., Станишић, С., „Секторска државна помоћ у Европској унији и неким земљама Западног Балкана”, *Економске теме*, 53(3)/2015.
- Транспарентност Србија, *Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција*, Интернет, https://www.istinomer.rs/pictures/wledit_pdf/622770574875176.pdf, 27/12/2017.
- Транспарентност Србија, *Анализа праксе Комисије за контролу државне помоћи*, Анализа у оквиру пројекта: Субвенције инвеститорима – сврсисходна државна помоћ или промоција, Интернет, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/159-subvencije-investitorima-svrsishodna-drzavna-pomoc-ili-promocija>, 28/12/2017, стр. 1-116.
- Транспарентност Србија, *Субвенције инвеститорима – сврсисходна државна помоћ или промоција*, Интернет, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/159-subvencije-investitorima-svrsishodna-drzavna-pomoc-ili-promocija>, 28/12/2017.
- Уговор о функционисању Европске уније*, Интернет, http://www.azzk.me/1/doc/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf, 22/12/2017.
- Уредба о правилима за доделу државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013 и 119/2014
- Закон о контроли државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009
- Закон о регионалном развоју, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015 - др. закон

4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Рад се заснива на анализи активности надлежних институција које су предузете у вези са предложеним мерама за отварање преговарачког поглавља 8 у вези са политиком конкуренције, која је показала да Република Србија, генерално, није остварила велики напредак у овој области у протеклом периоду. Одређени помаци остварени су у вези са трећом и четвртом мером, које се односе на допуну постојећег списка мера државне помоћи и утврђивање акционог плана за усклађивање постојећих шема државне помоћи са

обавезама из ССП-а, као и на усклађивање постојећих шема фискалне помоћи са европским захтевима. Такође, није могуће потпуно јасно закључити да ли је Република Србија у потпуности испунила захтеве у вези са доделом државне помоћи Железари Смедерево и извештавањем Европске комисије о појединачним случајевима доделе државне помоћи. Што се тиче мера које се односе на регулисање законодавног и институционалног оквира, односно рада Комисије за контролу државне помоћи, закључено је да Република Србија није адекватно одговорила на захтеве Европске комисије. Анализом регулаторног оквира везаног за контролу државне помоћи у Европској унији и Републици Србији указано на значај изградње ефикасног система контроле државне помоћи као битног аспекта заштите конкуренције. Додатно, анализом предложених мера и предузетих активности указано је на значај усклађивања система контроле државне помоћи у Републици Србији са правним тековинама Европске уније у процесу стабилизације и придруживања. Рад омогућава да се сагледају сви напори, али и пропусти у испуњавању мера предложених од стране Европске комисије за отварање преговарачког поглавља 8. Неоспорно је да би детаљнија анализа могла дати више података о томе шта је Република Србија учинила по питању регулисања система контроле државне помоћи у складу са правним тековинама Европске уније, због чега је потребно размотрити већи број извештаја и публикација о активностима надлежних институција по овом питању. Пожељно је, уколико је могуће, прикупити додатне и новије податке директно од надлежних институција за контролу државне помоћи, што ће свакако омогућити да се дође до детаљнијих и прецизнијих закључака. Полазећи од изложене анализе рада надлежних институција за контролу државне помоћи, може се дати неколико препорука по питању регулисања ове области. С обзиром да највећу пажњу привлачи рад Комисије за контролу државне помоћи, мишљења смо да је пожељно појачати контролу њеног рада ангажовањем стручњака у области доделе државне помоћи директно из неког од европских органа, као што је на пример Европска комисија, који би заједно са домаћим члановима Комисије радио на регулисању посматране области. То би, такође, допринело повећању транспарентности одлука Комисије, пре свега у вези са појединачним случајевима доделе државне помоћи, као што је случај Железаре Смедерево, али и осталих одлука и активности. Уз респектовање актуелног стратешког циља Републике Србије, а то је стицање статуса пуноправне чланице Европске уније, сматрамо да је потребно дефинисати прецизније рокове и буџете за спровођење активности у вези са усклађивањем закона и прописа са правним тековинама Уније како би се процес придруживања ефикасније спровео. Коначно, мишљења смо да је на нивоу привредних субјеката и сектора потребно дефинисати и спроводити строжије одговорности и санкције за непоштовање регулативе у вези са доделом државне помоћи, евентуално лобирање код надлежних органа за добијање исте, и злоупотребу положаја у циљу нарушавања конкуренцију или

стицања неосноване конкурентске предности по том основу. Поред адекватних новчаних казни и пенала, свакако би се као значајне мере могле навести и стављање предузећа на црну листу, изрицање забране обављања делатности, давање обавештења о спроведеном делу повреде конкуренције у службеном листу Европске комисије и друго. Напомињемо да су претходно наведене мере предложене искључиво у циљу пружања подршке Републици Србији на њеном стратешком путу ка Европској унији.

STATE AID CONTROL IN THE EUROPEAN UNION – OBLIGATIONS OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract: In the process of European integration, the Republic of Serbia must, inter alia, fulfill the requirements related to the state aid policy, that is, it must harmonize the state aid control system with the *acquis communautaire*. The need to regulate the state aid allocation system stems from the fact that because of its selective nature, uncontrolled state aid can disturb free trade and competition within the single market of the European Union. The paper analyzes the activities of the competent institutions of the Republic of Serbia regarding the measures proposed by the European Commission for the opening of the negotiation chapter 8 related to competition policy. The aim of the paper is to find out what activities have been undertaken by the competent institutions in the past period regarding the regulation of the state aid control system as an important mechanism for protecting competition. In this way, all efforts can be considered, as well as the omissions of the competent authorities aimed at fulfilling the requirements of the European Commission to obtain the conditions for opening a negotiating chapter in relation to competition. In addition, the analysis of the regulatory framework makes it possible to point out the importance of building an efficient state aid allocation system that must be in line with the *acquis communautaire* to fulfill one of the important conditions for acquiring a full member status. The paper first starts from the analysis of the regulatory framework for state aid control in the European Union and Serbia with particular reference to each type of state aid, such as horizontal, sectoral, regional and *de minimis* state aid. Then, the results of the conducted screening and the measures proposed by the European Commission regarding the state aid concession in the Republic of Serbia were pointed out with the aim of opening the negotiation chapter 8 related to competition policy, as well as activities that the competent institutions of the Republic of Serbia took in the past to fulfill these measures. Finally, at the end of the paper, the most important conclusions drawn from the analysis were presented, the contribution of the work was pointed out and recommendations for regulation of the state aid control area in the Republic of Serbia were given.

Key words: state aid, control, competition policy, European Union, Republic of Serbia.

УДК: 339.137.2:351.712.2
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 66, стр. 194–210
Изворни научни рад

НАЧЕЛО КОНКУРЕНЦИЈЕ У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ УСЛУГА ОД ОПШТЕГ ЕКОНОМСКОГ ИНТЕРЕСА

др Татјана ЈОВАНИЋ, LL.M.¹
мр Никола КОМШИЋ²

Апстракт: Набавка робе, услуга и јавних радова заснована је на најбољој цени и квалитету који се не може постићи без адекватног нивоа конкуренције на тржишту. Будући да конкуренција између учесника у јавном конкурсима зависи од критеријума доделе и услова које је одредило надлежно тело, државни органи могу, под одређеним условима, ограничити тржишну конкуренцију. Такви изузеци морају бити оправдани критеријумом јавног интереса. С обзиром да услуге општег економског интереса (*Services of General Economic Interest – SGEI*) представљају посебан сегмент конкурентне тржишне економије, овај рад се фокусира на дужност конкурентног понашања јавних власти у набавци услуга од општег економског интереса. Основни закон ЕУ неутралан је у погледу карактера власништва и препознаје две категорије приватних предузећа: лица са посебним и искључивим правима. Предметна анализа усредсређена је на изворе права Европске уније и праксу Европског суда правде којима се утврђује правни оквир за обезбеђење конкуренције у набавци услуга од општег економског интереса. Такође, рад пружа и преглед постојећих ограничења у овој области.

Кључне речи: конкуренција, делатности од општег економског интереса, право ЕУ, јавне набавке.

¹ Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, Е-mail: tanja@ius.bg.ac.rs. Рад је реализован у оквиру стратешког научног пројекта: „Идентитетски преображај Србије“, Правног факултета Универзитета у Београду, 2018. године.

² Привредна комора Србије, Београд. Е-mail: nikola.komsic@pks.rs

1) УВОД

Систем јавних набавки важан је део националне привреде и као такав представља један од кључних фактора дугорочног економског развоја, конкурентности и доброг пружања јавних услуга привредног и непривредног карактера. Једна од суштинских карактеристика политике јавних набавки је потреба да се новац пореских обвезника користи што је ефикасније могуће. Управо због тога се инсистира на фер и транспарентним процедурама спровођења поступка јавних набавки. Либерализација јавног сектора привреде, нарочито делатности од општег економског интереса, подразумева и успостављање конкуренције приликом поверавања обављања ових делатности и закључивања уговора о сарадњи јавног и приватног сектора. Међутим, управо је у комуналним делатностима, као врсти делатности од општег економског интереса, заступљен посебан правни режим тзв. јавних и привилегованих предузећа, као субјеката којима су додељена посебна или искључива права и која су мером органа јавне власти подвргнута изузетку од општег режима заштите конкуренције ради задовољења специфичних задатака јавне службе привредног карактера. Орган јавне власти у овом случају испољава регулаторна овлашћења, како у процесу поверавања обављања делатности у поступцима оснивања јавно-приватних партнерстава, доделе концесије, или поверавањем обављања делатности, по правилу, кроз поступак јавних набавки. Политика либерализације на нивоу ЕУ није била јасно дефинисана Јединственим европским актом.³ То је омогућило земљама чланицама шири маневарски простор за заштиту јавног интереса у либерализованим делатностима, којима су ограничења постављена превасходно судском праксом поводом примене члана 106 Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ), који се односи на обавезу државе да се уздржи од аката којима се подстичу или обавезују учесници на тржишту да нарушавају конкуренцију. Почев од *GB-Inno* случаја,⁴ судска пракса је допринела јачању конкуренције на либерализованом тржишту, нарочито у делу тржишта у којем је пружање услуга или неопходне инфраструктуре резервисано за субјекте који су тесно повезани са органима државе, односно локалне самоуправе.⁵ Поред одредби УФЕУ које се односе на заштиту конкуренције које имају специфичне одлике,⁶ укључујући и државну помоћ, од значаја за успостављање обавезе конкурентног понашања државе су и правила о слободном кретању робе,

³ Jan Pelkmans, "Making EU Network Markets Competitive", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol 17(3), 2001, pp. 432-456.

⁴ Case C 18/88 *Régie des télégraphes et des téléphones v. GB-Inno-BM SA* [1991] ECR I-5941.

⁵ European Commission, *Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003*, Staff Working Document (2014)230, пар. 77.

⁶ Слободан Зечевић, „Одлике правних норми Европске уније о слободној конкуренцији“, *Европско законодавство*, 54, 2018, стр. 97-111.

пружању услуга и праву настањивања, као и судска пракса која је формулисала низ начела конкурентног понашања државе.⁷ Нормативни оквир јавних набавки представља посебан хоризонт стандарда конкурентног понашања државе у поступцима спровођења јавних набавки у области услуга од општег економског интереса, где се често ограничава конкуренција успостављањем режима тзв. привилегованих предузећа. Начело обезбеђења конкуренције међу понуђачима предвиђено је прописима о јавним набавкама у земљама чланицама ЕУ, као и Србији, како би се спречило онемогућавање било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторних услова за учешће или критеријума за доделу уговора. Како таква дискриминација ограничава конкуренцију, односно онемогућава учешће или оцењивање понуда понуђача који би могли равноправно конкурисати у поступку. Заштита конкуренције у поступку јавних набавки у области услуга од општег економског интереса подразумева и омогућавање потенцијалним понуђачима да равноправно учествују у самом поступку јавне набавке. Наведено је предмет обавезе националних органа задужених за јавне набавке, али се све више укључују и органи за заштиту конкуренције. У случајевима рестриктивних споразума и злоупотребе доминантног положаја, када се понуђачи договарају о ценама, закључују тајне споразуме о заједничком наступу у поступку јавне набавке унапред одређујући цену коју ће понудити, а тиме и који ће понуђач победити (тзв. намештене понуде), надлежан је орган за заштиту конкуренције. Циљ рада је да се укаже на правни оквир којим се дефинишу елементи неконкурентног понашања државних органа у спровођењу јавних набавки у примарном и секундарним изворима права ЕУ. Такође, на основу неколико најважнијих случајева из праксе Суда правде ЕУ, у раду ће бити направљен осврт и на тумачење начела конкурентног понашања државе у погледу поверавања обављања делатности од општег економског интереса, са посебним акцентом на спровођење поступка јавних набавки.

2) СВРХА НОРМИРАЊА НАЧЕЛА КОНКУРЕНТНОГ ПОНАШАЊА ДРЖАВЕ У СПРОВОЂЕЊУ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Уговор о Европској заједници,⁸ као и Уговор о Европској унији⁹ предвидели су општи принцип заштите конкуренције и високо конкурентну социјалну

⁷ Татјана Јованић, „Критеријуми за оцену утицаја државних мера према субјектима у јавном сектору привреде на конкуренцију у праву ЕУ“, у: Вук Радовић (ур.) *Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ* (2016), Правни факултет Универзитета у Београду, 2018, стр. 163-199.

⁸ Чл. 3(1)(г) УЕЗ.

⁹ Чл. 3(3) УФЕУ.

тржишну привреду као циљ економске интеграције. Уговор о функционисању ЕУ (УФЕУ) је неутралан у погледу карактера власништва над субјектима у јавном сектору привреде у контексту примене правила о заштити конкуренције.¹⁰ У јавном сектору привреде, поред предузећа чији је власник држава или орган локалне самоуправе, постоје и привредни субјекти мешовитог јавно-приватног карактера, као и приватни субјекти којима је додељено неко посебно или искључиво право дозволом или посебним актом органа власти којим су стављена у привилеговани положај. Због тога се говори о категорији предузећа са посебним и искључивим правима, као групи субјеката на чије пословање држава врши утицај не само по основу права својине, односно степена учешћа државе у капиталу, већ природи делатности и карактеру и домаћају утицаја на пословање. Будући да су делатности од општег економског интереса по правилу тржишта ограничене конкуренције, неопходно је обезбедити конкуренцију међу понуђачима у поступцима јавних набавки, када орган државне управе, локалне самоуправе или привредни субјекат у јавном сектору привреде, који је у обавези да примењује правила којима је нормиран поступак јавних набавки, спроводи овај поступак. Међутим, треба напоменути да иако се наводи либерализација националних монопола, то не значи нужно да је то модел који ће задовољити јавне потребе.¹¹

3) МЕРЕ ЕУ

Поред опште обавезе конкурентног понашања државе и правила о заштити конкуренције и државној помоћи, члан 106 Уговора о функционисању ЕУ забрањује нарушавање конкуренције увођењем или задржавањем на снази мера које су супротне Уговору, а нарочито општим правилима о заштити конкуренције. Први став члана 106 УФЕУ примењује се само на државе чланице,¹² те у циљу либерализације државних монопола забрањује нарушавање

¹⁰ Чл. 345 УФЕУ.

¹¹ Као добар пример може се навести Немачка, где су због либеризације тржишта, и с тим у вези великог броја приватизација јавних комуналних предузећа, локалне самоуправе су покренуле поступак „ремуниципализације“ односно враћање функција и сервиса који су некад били у надлежности локалне самоуправе. Због тога су се формирала нова јавна комунална предузећа, између осталог и за дистрибуцију електричне енергије, што је омогућило бољу транзицију ка обновљивим изворима енергије. Поред тога, овај приступ је довео до социоекономског развоја локалних самоуправа у Немачкој и доказ томе је да од 2005. године формирано је 72 јавних комуналних предузећа у сектору електричне енергије. Oliver Vagner, Kurt Berlo, „Remunicipalisation and Foundation of Municipal Utilities in the German Energy Sector: Details about Newly Established Enterprises“, *Journal of Sustainable Development of Energy, Water and Environmental Systems*, 5(3), 2017, pp. 396-407.

¹² Case C 320/91 *Criminal proceedings against Paul Corbeau* [1993] ECR I-2533, пар. 10-12.

конкуренције од стране државе, док други став поменутог члана представља оправдање изузетака од примене правила о заштити конкуренције оправданих јавним интересом и то у области функционисања делатности од општег економског интереса. Чланом 14 Уговора о функционисању ЕУ предвиђена је обавеза земаља чланица да обезбеде да се услуге од општег економског интереса обављају уз поштовање одређених принципа, као што су једнакост корисника, квалитет и трајност. Правила Уговора о функционисању ЕУ о слободном промету робе (чл. 34), услуга (чл. 49) и праву настањивања (чл. 56), такође могу бити примењена кумулативно са чланом 106(1). Ово важи осим ако је на основу чл. 37 УФЕУ примењен специјални режим монопола трговинског карактера. У контексту неутралности оснивачког уговора у погледу својине ваља указати на значај Директиве о транспарентности односа између земаља чланица и јавних предузећа којом је дефинисан појам јавних и предузећа са посебним и искључивим правима.¹³ Иако је њен основни фокус заштита државног буџета, њене одредбе о односу органа јавне власти и привилегованих предузећа важан су оријентир у процесу либерализације јавног сектора привреде и његовог отварања конкурентима. Велика реформа нормативног оквира јавних набавки из 2014. године, када су усвојене директива општег карактера о јавним набавкама,¹⁴ и посебна директива која се односи на субјекте који послују у областима водоснабдевања, енергетике, транспорта и поштанских услуга,¹⁵ учврстила је примену начела конкуренције и конкурентног понашања државе. Одредбе оснивачког уговора, као и секундарног законодавства ЕУ у области јавних набавки, биле су предмет тумачења националних судова земаља чланица и Суда правде ЕУ. Будући да одлуке Суда правде детерминишу садржај начела у пракси, корисно је да се укаже на најбитније закључке које је Суд навео у одабраним случајевима у којима је предмет разматрања била обавеза јавног тела да омогући конкуренцију.

¹³ Commission Directive 80/723/EEC concerning the transparency of financial relations between Member States and their public undertakings, *OJ* 1980 L 195/35. Сада: Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings, *OJ* L 318, 17.11.2006, pp. 17-25.

¹⁴ Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, *OJ* L 94, 28.3.2014, pp. 65-242.

¹⁵ Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC, *OJ* L 94, 28.3.2014, pp. 243-374.

4) САДРЖАЈ МЕРА: НАЧЕЛО У ЛЕГИСЛАТИВИ И ПРАКСИ СУДА ПРАВДЕ ЕУ

Државна мера и обавеза конкурентне неутралности државе

Уговор о Европској унији је у чл. 4 ст. 3 дефинисао општу обавезу лојалности, као позитивну обавезу сваке земље чланице да предузме све потребне мере ради обезбеђења поштовања обавеза из оснивачких уговора, као и захтев да се уздрже од мера којима се може угрозити испуњавање циљева Европске уније.¹⁶ Као специфична манифестација дужности лојалности, први став чл. 106 УФЕУ представља забрану која је упућена земљама чланицама и примењује се само на њих. У односу према јавним и тржишним субјектима, којима су поверена посебна или искључива права, од држава чланица се захтева да не доносе, нити задржавају на снази никакву меру која је супротна правилима Уговора, а нарочито одредбама Уговора које се односе на забрану дискриминације по основу држављанства (чл. 18), као и правилима о заштити конкуренције, укључујући и одредбе о државној помоћи (чл. 101–109). Ова одредба је делимично релативизована другим ставом предметног члана, који наводи да је оправдани изузетак од примене захтева ограничен на вршење услуга од општег економског интереса или монопола који остварују приходе, у ситуацији када би примена захтева спречавала, правно или стварно, вршење посебних задатака који су поверени овим субјектима. Такође, ограничење представља и додатни захтев предвиђен истим ставом да ефекат примене изузетка не сме да омета развој трговине унутар ЕУ. У вршењу прерогатива јавне власти, односно јавних овлашћења, правила о заштити конкуренције могу се применити на понашање државних органа којим се нарушава конкуренција. Концепт „државе“ односно јавне власти обухвата било којег субјекта јавне управе који врши јавна овлашћења, укључујући и локалну самоуправу. Дакле, под лупу органа за заштиту конкуренције долазе закони, подзаконски акти, управне мере и други инструменти јавног права или мешовите природе као мере којима се спроводе јавна овлашћења. Иако је основна претпоставка да је реч о инструментима јавног права, примена функционалног критеријума налаже да се под појам мере подведу различити правни инструменти регулаторног карактера којима се утиче на тржиште у јавном интересу.¹⁷ То су управни уговори, укључујући и уговоре о концесији и сличним облицима сарадње јавног и приватног сектора, у којима се налазе елементи регулаторне улоге органа јавне управе.¹⁸ Као што је већ наведено,

¹⁶ Marcus Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014, pp. 12-14.

¹⁷ Jose Luis Buendia Sierra, "Article 106 – Exclusive or Special Rights and Other Anti-Competitive State Measures", J. Faull, A. Nikpay (Eds.), *The EU Law of Competition*, Oxford, 2014, p. 814.

¹⁸ C 393/92 *Municipality of Almelo and others v NV Energiebedrijf Ijsselmij* [1994] ECR I-1517, пар. 31.

мера не сме бити општег карактера већ мора представљати резултат дискреционог овлашћења органа јавне власти која је усмерена на јавно, односно привилеговано предузеће у ситуацијама када се мере односе на поверавање или задржавање на снази неког искључивог права.¹⁹ Међутим, дискреционо овлашћење је омеђено, између осталог, и правилима којима се нормира поступак доделе уговора односно одабира привилегованог субјекта. Директиве о јавним набавкама 2014/24/EУ и 2014/25/EУ прописују правила и услове које јавни наручиоци морају да испуне приликом спровођење поступка јавних набавки. Главни акценат је на поштовању начела транспарентности, конкуренције, једнакости, забране дискриминације и пропорционалности. С обзиром да јавне набавке имају значајан утицај на економски развој, органи јавне власти односно јавни наручиоци су дужни да на транспарентан и конкурентан начин спроведу поступак јавне набавке. Циљ је да услови за учествовање у поступку јавне набавке и критеријуми за доделу уговора буду дефинисани у конкурсној документацији тако да подстакну конкурентно такмичење између што већег броја понуђача, и с тим у вези да уговори буду додељени на основу објективних критеријума који су омогућили да се изабере понуда која има најбољи однос цене и квалитета.

Јавна и привилегована предузећа

Дефиниција предузећа у праву ЕУ, за потребе примене правила о заштити конкуренције, обухвата било које субјекте који обављају неку економску активност, без обзира на правни статус и извор финансирања.²⁰ Директива о транспарентности односа између земаља чланица и јавних предузећа у чл. 2 (б) дефинише као јавно привредно друштво над којим држава, односно орган јавне власти, индиректно или директно врши доминантан утицај по основу својине, финансијског учешћа и правних правила, односно када држава директно или индиректно поседује већину основног капитала, контролише већину гласова по основу акција и када поставља више од половине чланова управног и надзорног одбора. У контексту утицаја на пословање, у праву ЕУ уведен је појам привилегованих, односно предузећа којима су путем посебног овлашћења или дозволе дата посебна или искључива права, који се по обиму често поклапа са појмом предузећа коме је поверено вршење услуга од општег економског интереса. Искључива права представљају облик правног монопола који неки орган јавне власти даје одређеном привредном субјекту како би на искључивој основи обављао одређену привредну делатност, односно услугу у оквиру

¹⁹ Jose Luis Buendia Sierra, "Article 106 – Exclusive or Special Rights and Other Anti-Competitive State Measures", *op. cit.*, pp. 821-822.

²⁰ Case C 41/90 *Klaus Höfner and Fritz Elser v. Macrotron GmbH* [1991] ECR I-1979, пар. 21.

одређене делатности. Није нужно да искључиво право обавља само један субјекат, па је у неким случајевима Суд правде прецизирао када постојање олигопола у обављању одређених активности може да представља искључиво право, као што је нпр. комунална делатност прикупљања отпада на одређеном географском подручју.²¹ Географска одредница појма искључивих права наведена је и у поменутој Директиви 2006/111/ЕС (чл. 2(ф)) као „право које држава чланица додељује једном предузећу, помоћу било ког законског, подзаконског или управног акта, те му додељује право пружања услуга или обављања делатности на одређеном географском подручју.“ Међутим, како се вршење искључивих права обавља на основу неког дискреционог овлашћења којим се ограничава број учесника на страни понуде или избор учесника, мора се правити разлика између акта поверавања искључивог права и доминантног положаја на тржишту.²² Ово последње у ситуацијама када привредни субјекат, који је иначе имао доминантан положај, обавља поверене послове. Директива о транспарентности финансијских односа држава чланица и јавних предузећа прецизније је дефинисала садржај посебних права (чл. 2(г)). Посебно право представља: „Право које држава чланица додељује ограниченом броју предузећа, помоћу било ког законског, подзаконског или управног инструмента, који унутар одређеног географског подручја: Ограничава број таквих предузећа која пружају услуге и обављају делатности на два или више, и то на начин који је супротан критеријумима објективности, пропорционалности и недискриминације; или одређује, на начин супротан тим критеријумима, неколико конкурентних предузећа која су овлашћена да пружају услуге или обављају делатности; или додељују било којем предузећу или предузећима, на начин који није у складу са таквим критеријумима, било какве законске или подзаконске предности, које значајно утичу на способност било ког другог предузећа да пружа исте услуге или обавља исте делатности у истом географском подручју под битно једнаким условима.“ Као и у случају искључивих права, посебна права додељују се ограниченом броју субјеката на основу акта органа јавне власти, укључујући ту и управне уговоре. Уколико је приступ активности нормиран навођењем тачно одређених критеријума, и не постоји ограничење броја субјеката, није реч о додељивању посебних права. У сваком случају се мора водити рачуна о постојању обавезе јавне службе, с обзиром да се актом органа јавне власти омогућава вршење јавне службе.²³ Као важни

²¹ Case C 209/98 *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) v Københavns Kommune* [2000] ECR I-3743.

²² Jose Luis Buendia Sierra, “Article 106 – Exclusive or Special Rights and Other Anti-Competitive State Measures”, op. cit., p. 819.

²³ Case C 170/90 *Merci convenzionali porto di Genova SpA v. Siderurgica Gabrielli SpA* [1991] ECR I-5889, пар. 9, 27; Case C 393/92, пар. 46-50; Case T 289/03 *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd and BUPA Ireland Ltd v Commission of the European Communities* [2008] ECR II-81, пар. 179.

параметри одређења посебних права, као делатности од општег економског интереса, су обавеза пружања услуге свим заинтересованим корисницима под једнаким условима (укључујући и економску приуштивост једнаких цена),²⁴ као и универзални карактер услуге.²⁵ Укратко, под обухват услуга од општег економског интереса подводе се комуналне делатности и мрежне делатности националног карактера попут телекомуникација, снабдевања електричном енергијом и гасом, основних поштанских услуга, превоза путника, одређених активности у транспорту (одређене услуге аеродрома, лука) и друго. Концепт укључује и повезане услуге непривредног карактера, али је временом Суд правде у низу случајева одредио које делатности се могу раздвојити како би се спречила потенцијална злоупотреба да се низ повезаних услуга подводи под изузетак од примене правила о заштити конкуренције.²⁶

5) ОБАВЕЗА КОНКУРЕНТНОГ ПОНАШАЊА ЈАВНИХ НАРУЧИЛАЦА И ОГРАНИЧЕЊА

Као што је већ истакнуто, правила УФЕУ о слободном промету робе, услуга и праву настањивања, као и правном режиму државних монопола, примењују се кумулативно са чл. 106 УФЕУ. Државне мере које се односе на јавна и привилегована предузећа у облику контрола увоза или извоза могу бити квалификоване као мере еквивалентног дејства.²⁷ Чл. 56 УФЕУ подразумева уклањање свих ограничења којима се забрањује, спречава или онемогућава пружање услуга од стране држављана једне државе чланице у другој, где законито пружају услуге.²⁸ Државна мера којом се доделом посебних или искључивих права врши дискриминација у корист домаћег привредног субјекта, на штрб субјеката из других држава чланица или трећих земаља, може представљати кршење одредби о праву настањивања и слободном пружању услуга.²⁹ Недовољна нормираност, као и делимична или селективна примена прописа о јавно-приватном партнерству и концесијама, отвара низ питања

²⁴ Opinion of Advocate General Colomer, Case C 265/08 *Federutility and others v Autorità per l'energia elettrica e il gas* [2010] ECR I-3377, пар. 54-55.

²⁵ Case C 170/90, пар. 53; Case T 289/03 пар. 172 и 190.

²⁶ Нпр. Case C 179/90, пар. 27; Case T 366/13 *French Republic v European Commission*, ECLI:EU:T:2017:135; Case C 266/96 *Corsica Ferries France SA v. Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova Coop, arl and Others* [1998] ECR I-3949.

²⁷ Case C 387/93 *Criminal proceedings against Giorgio Domingo Banchemo* [1995] ECR I-04663, пар. 29.

²⁸ Case C 58/98 *Josef Corsten* [2000] ECR I-7919.

²⁹ Нпр. Case C 3/88 *Commission of the European Communities v Italian Republic* [1989] ECR 4035, пар. 8.

транспарентности државне управе, њеног економичног деловања и контроле доделе државне помоћи, нарочито имајући у виду да јавна набавка приватних партнера у неким случајевима представља „прикривену фактичку приватизацију“.³⁰ У том смислу, ваљало би сагледати праксу Суда правде која се не односи на заштиту конкуренције на тржишту, већ обезбеђење конкуренције у ситуацијама када орган јавне управе управним уговором или другим инструментом поверава или задржава на снази неко овлашћење привилегованом предузећу. Важно је, поново, нагласити да је доношење појединачног акта као мере државе омеђено, између осталог, и правилима којима се нормира поступак доделе уговора, која налажу поштовање принципа равноправног третмана, недискриминације и транспарентности, као нужним елементима заштите конкуренције у поступцима јавних набавки.³¹ Примена ових принципа ублажена је у случајевима институционализоване и неинституционализоване сарадње тзв. интерних набавки, уколико су задовољени одређени критеријуми.³² Пример Текал доктрине,³³ и нешто каснија одлука Суда у случају Комисије против Немачке,³⁴ појашњава услове када тзв. интерне или „in house“ набавке могу бити изузете од примене правила о поступцима јавних набавки. Битан услов је захтев да субјекти који додељују уговор над понуђачем врше контролу сличног обухвата као и у односу са својим организационим јединицама. Ова доктрина је касније примењена у низу случајева и проширена.³⁵ Судска пракса показује да се правила о унутрашњим слободама стављају у други план у ситуацијама када је императив обезбеђење

³⁰ Југослава Војновић, „Јавно-приватно партнерство и концесије у процесу стабилизације и придруживања земаља Западног Балкана Европској унији – пример Републике Србије“, *Европско законодавство*, бр. 60, 2017, стр. 86, etc.

³¹ Case C 458/03 *Parking Brixen GmbH v Gemeinde Brixen and Stadtwerke Brixen AG*. [2005] ECR I-8585.

³² Willem A. Janssen, The Institutionalised and Non-Institutionalised Exemptions from EU Public Procurement Law: Towards a More Coherent Approach?, *Utrecht Law Review*, 10(5), 2014, 168-186; Janicke Wiggen “Public procurement rules and cooperation between public sector entities: the limits of the in-house doctrine under EU procurement law”, *Public Procurement Law Review*, 20, 2011, pp. 157-172.

³³ Case C 107/98, *Teckal*, [1999] ECR I-8121.

³⁴ Case C 480/06 *Commission v Germany*, [2009] ECR 4747.

³⁵ Case C 26/03 *Stadt Halle and RPL Recyclingpark Lochau GmbH v Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna*, [2005] ECR I-1; Case C 458/03; Case C 410/04 *Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV) v Comune di Bari and AMTAB Servizio SpA* [2006] ECR I-03303; Case C 295/05 *Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) v Transformación Agraria SA (Tragsa) and Administración del Estado* [2007] ECR I-2999; Case C 324/07 *Coditel Brabant SA v Commune d’Uccle and Région de Bruxelles-Capitale* [2008] ECR I-8457.

јавног интереса. Европски парламент је 2010. године на две поменуте одлуке Суда правде засновао посебну резолуцију о изузецима од примене директива о јавним набавкама,³⁶ да би потом Европска комисија 2011. објавила радни документ о интерпретацији изузетка од примене прописа о јавним набавкама.³⁷ У најкраћим цртама, изузеће ће бити оправдано у случајевима када се не ангажује приватни капитал, а споразум подразумева заједничко обављање одређеног задатка у општем интересу. У радном документу Комисије, који се односи на услуге од општег економског интереса из 2013, Комисија наводи да су „јавне власти у потпуности слободне да одлуче да ли ће саме пружати одређене услуге, или ће их поверити трећим лицима (екстернализација). Правила о јавним набавкама примениће се само ако надлежни орган одлучи да повери обављање услуге трећем лицу уз накнаду“.³⁸ Инспирисан судском праксом и чл. 12 Директиве о јавним набавкама из 2014. значајно се проширује могућност држава чланица да одреде да ли и у којем обиму субјекти у јавном сектору морају своје набавке да реализују на транспарентан и објективан начин када набављају добра, услуге или радове у циљу обезбеђења јавног интереса. Ваљало би поновити да, сходно одредби чл. 1 ст. 4 исте директиве, земље чланице имају слободу да уреде обим, карактеристике и начин финансирања обавеза јавних служби привредног карактера, јер право ЕУ не утиче на избор да ли ће све или поједине услуге бити поверене јавним и привилегованим предузећима у државном или приватном власништву. Одредбе о слободи кретања УФЕУ неће бити прекршене уколико се уместо јавног тендера спровео поступак доделе уговора о институционализованом јавно-приватном партнерству са јасним критеријумима за избор приватног партнера, где би примена поступка јавних набавки представљала одуговлачење спровођења.³⁹ Међутим, принцип транспарентности и једнаког третмана мора се поштовати у ситуацијама када се продужава уговор о концесији, који је претходно закључен без тендера,⁴⁰ када концесионар подуговара обављање одређених делатности,

³⁶ European Parliament, Resolution of May 18, 2010 on new developments in public procurement (2009/2175(INI)).

³⁷ European Commission, Staff working paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities (public-public cooperation), Brussels, October 4, 2011 SEC(2011) 1169 final.

³⁸ European Commission, Staff Working Document, Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest, Brussels, 29.4.2013, SWD(2013) 53 final/2, p. 87.

³⁹ Case C 196/08 *Acoset SpA v Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa and Others* [2009] ECR I-09913.

⁴⁰ Case C 437/06 *ASM Brescia SpA v Comune di Rodengo Saiano* [2008] ECR I-05641, пар. 58-60.

као и у ситуацијама када се врше измене уговора о концесији за обављање услуга које се значајно разликују од иницијалног уговора о концесији.⁴¹ Иако право ЕУ у области мрежних делатности поставља само општа правила универзалне услуге, које нису предмет посебних процедура, пракса Суда правде показује да се процедуре за доделу уговора о јавним набавкама услуга морају поштовати у погледу услуга које превазилазе обим универзалне услуге, као и у ситуацијама доделе и продужења важења искључивих права, кад год је то могуће.⁴² Додела уговора који су у потпуности или делимично изузети од примене правила о јавним набавкама у сваком случају мора бити заснована на принципима недискриминације, равноправног третмана и транспарентности.⁴³ Практика Суда правде показује да се начело конкурентног понашања државе у јавном сектору привреде све више оријентише и на конкурентно спровођење поступка јавних набавки, те се инсистира на транспарентности поступка.⁴⁴ Како је тржиште на коме послују предузећа са посебним или искључивим правима тржиште ограничене конкуренције, фокус се помера са обезбеђивање конкуренције на тржишту, на обезбеђивање конкуренције за тржиште, па је стога фокус стављен на сам поступак додељивања посебних или искључивих права. Основни критеријум у додели уговора је економски најповољнија понуда, што је управо индикатор да ли су јавни уговори и концесије закључени имајући у виду критеријум просечног субјекта на тржишту, у циљу обезбеђења најбољег односа цене и квалитета. На тај начин се заправо оправдава и изузетак од примене правила о државној помоћи.⁴⁵

⁴¹ Суд правде је одредио под којим условима јавно предузеће може бити изузето од примене принципа транспарентности: Види нпр. *Case C 91/08 Wall AG v La ville de Francfort-sur-le-Main and Frankfurter Entsorgungs- und Service (FES) GmbH*, [2010] I-2815, пар. 60.

⁴² *C-220/06 Asociacion Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia v Administracion General del Estado* [2007] ECR I-12175, пар. 77; *Case C 203/08 Sporting Exchange Ltd. v Minister van Justicie* [2010] ECR 2010 I-04695, пар. 46-50.

⁴³ European Commission, Interpretative Communication on the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provisions of the Public Procurement Directives [2006] *OJ C179/02*.

⁴⁴ Marek Szydło, "The Process of Granting Exclusive Rights in the Light of Treaty Rules on Free Movement", *German Law Journal*, 12/2011, 1408 – 1445, 1410. *Case C 458/03*, *Case C 458/03*, пар. 44-50; *Case C 410/04*, пар. 15-22.

⁴⁵ European Commission, Staff working document, Frequently asked questions concerning the application of public procurement rules to social services of general interest, accompanying document to the Communication on "Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment" *SEC(2007) 1514*, 21/11/2007.

6) ИЗБОРИ

- Buendia, Sierra, Jose, Luis, "Article 106 – Exclusive or Special Rights and Other Anti-Competitive State Measures", J. Faull, A. Nikpay (Eds.), *The EU Law of Competition*, Oxford, 2014.
- Case 393/92 *Municipality of Almelo and others v NV Energiebedrijf Ijsselmij* [1994] ECR I-1517.
- Case C 107/98, *Teckal*, [1999] ECR I-8121.
- Case C 170/90 *Merci convenzionali porto di Genova SpA v. Siderurgica Gabrielli SpA* [1991] ECR I-5889.
- Case C 18/88 *Régie des télégraphes et des téléphones v. GB-Inno-BM SA* [1991] ECR I-5941.
- Case C 196/08 *Acoset SpA v Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa and Others* [2009] ECR I-09913.
- Case C 203/08 *Sporting Exchange Ltd. v Minister van Justicie* [2010] ECR 2010 I-04695.
- Case C 209/98 *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) v Københavns Kommune* [2000] ECR I-3743.
- Case C 26/03 *Stadt Halle and RPL Recyclingpark Lochau GmbH v Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna*, [2005] ECR I-1.
- Case C 265/08 *Federutility and others v Autorità per l'energia elettrica e il gas* [2010] ECR I-3377.
- Case C 266/96 *Corsica Ferries France SA v. Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova Coop, arl and Others* [1998] ECR I-3949.
- Case C 295/05 *Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) v Transformación Agraria SA (Tragsa) and Administración del Estado* [2007] ECR I-2999.
- Case C 3/88 *Commission of the European Communities v Italian Republic* [1989] ECR 4035.
- Case C 320/91 *Criminal proceedings against Paul Corbeau* [1993] ECR I-2533.
- Case C 324/07 *Coditel Brabant SA v Commune d'Uccle and Région de Bruxelles-Capitale* [2008] ECR I-8457.
- Case C 387/93 *Criminal proceedings against Giorgio Domingo Banchemo* [1995] ECR I-04663.
- Case C 41/90 *Klaus Höfner and Fritz Elser v. Macrotron GmbH* [1991] ECR I-1979.
- Case C 410/04 *Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV) v Comune di Bari and AMTAB Servizio SpA* [2006] ECR I-03303.
- Case C 437/06 *ASM Brescia SpA v Comune di Rodengo Saiano* [2008] ECR I-05641.

Case C 458/03 *Parking Brixen GmbH v Gemeinde Brixen and Stadtwerke Brixen AG*. [2005] ECR I-8585.

Case C 480/06 *Commission v Germany*, [2009] ECR 4747.

Case C 58/98 *Josef Corsten* [2000] ECR I-7919.

Case C 91/08 *Wall AG v La ville de Francfort-sur-le-Main and Frankfurter Entsorgungs- und Service (FES) GmbH*, [2010] I-2815.

Case T 289/03 *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd and BUPA Ireland Ltd v Commission of the European Communities* [2008] ECR II-81.

Case T 366/13 *French Republic v European Commission*, ECLI:EU:T:2017:135.

Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings, *OJ L 318*, 17.11.2006.

Case C 220/06 *Asociacion Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia v Administracion General del Estado* [2007] ECR I-12175.

Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, *OJ L 94*, 28.3.2014.

Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC, *OJ L 94*, 28.3.2014.

European Commission, Staff working document, Frequently asked questions concerning the application of public procurement rules to social services of general interest, accompanying document to the Communication on “Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment” *SEC(2007) 1514*, 21/11/2007.

European Commission, Staff Working Document, Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest, Brussels, 29.4.2013, *SWD(2013) 53 final*.

European Commission, *Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003*, Staff Working Document (2014).

European Parliament, Resolution of May 18, 2010 on new developments in public procurement (2009/2175(INI)).

Janssen, Willem A., The Institutionalised and Non-Institutionalised Exemptions from EU Public Procurement Law: Towards a More Coherent Approach?, *Utrecht Law Review*, 10(5), 2014.

Klamert, Marcus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014.

- Pelkmans, Jan, "Making EU Network Markets Competitive", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol 17(3), 2001, pp. 432-456.
- Szydło, Marek, "The Process of Granting Exclusive Rights in the Light of Treaty Rules on Free Movement", *German Law Journal*, 12/2011.
- Vagner, Oliver, Kurt Berlo, „Remunicipalisation and Foundation of Municipal Utilities in the German Energy Sector: Details about Newly Established Enterprises“, *Journal of Sustainable Development of Energy, Water and Environmental Systems*, 5(3), 2017.
- Wiggen, J., "Public procurement rules and cooperation between public sector entities: the limits of the in-house doctrine under EU procurement law", *Public Procurement Law Review*, 20, 2011.
- Војновић, Југослава, „Јавно-приватно партнерство и концесије у процесу стабилизације и придруживања земаља Западног Балкана Европској унији – пример Републике Србије“, *Европско законодавство*, бр. 60, 2017.
- European Commission, Staff working paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities (public-public cooperation), Brussels, October 4, 2011 *SEC(2011) 1169 final*.
- European Commission, Interpretative Communication on the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provisions of the Public Procurement Directives [2006] *OJ C179/02*.
- Зечевић, Слободан, „Одлике правних норми Европске уније о слободној конкуренцији“, *Европско законодавство*, 54, 2018.
- Јованић, Татјана, „Критеријуми за оцену утицаја државних мера према субјектима у јавном сектору привреде на конкуренцију у праву ЕУ“, у: Вук Радовић (ур.) *Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ* (2016), Правни факултет Универзитета у Београду, 2018.
- Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Решење бр. 4-00-1359/2012 од 19.09.2012. године.
- Управа за јавне набавке, Извештај за 2017. годину, Интернет: http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji_ujn, 28.10.2018.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија је на основу ССП преузела обавезу да ће одредбе о јавним предузећима, као и о праву конкуренције, ускладити са правилима ЕУ, што је и предмет преговора о приступу. Обавеза усклађивања такође обухвата и правила о државној помоћи и јавним набавкама. Извештај о скринингу, као и низ других аналитичких аката ЕУ, попут годишњих извештаја о напретку, констатују да је у домену примене системских закона у области јавног сектора привреде неопходно побољшање регулаторног оквира и делотворног спровођења постојећих прописа. Од Србије се захтева да боље одреди опсег услуга од општег економског интереса

и транспонује Директиву 2006/111/ЕС о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа и финансијској транспарентности у оквиру одређених привредних субјеката. Критеријуми за оцену дозвољености мера државе којима се поверавају посебна или искључива права, а који су нарочито развијени у пракси Суда правде, неопходна су компонента усаглашавања са правним тековинама ЕУ и фактор доследног испуњења преузетих обавеза. Извештај о скринингу за поглавље 8, између осталог, помиње постојање предузећа која *de facto* или *de jure* уживају искључива или специјална права у области делатности од општег економског интереса. Начело обезбеђивања конкуренције међу понуђачима прописано је чланом 10 Закона о јавним набавкама⁴⁶ дефинишући обавезу наручиоца да не може да ограничи конкуренцију међу понуђачима, а посебно да не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка, нити коришћењем дискриминаторских услова и критеријума. Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је у образложењу поводом усвајања једног захтева за заштиту права, протумачила на следећи начин ову одредбу.⁴⁷ „Дискриминација одређених понуђача, било кроз елементе критеријума, било кроз услове за учешће у поступку јавне набавке, свакако ограничава конкуренцију, односно онемогућава учествовање или оцењивање понуда оних понуђача који би иначе могли равноправно да конкуришу и чије понуде би биле оцењиване у поступку јавне набавке. Дакле, није довољно да наручилац има конкуренцију међу понуђачима на тај начин што ће прикупити одређени број понуда, већ је потребно испоштовати и захтев да ниједан од потенцијалних понуђача не буде неоправдано онемогућен у достизању циља да његова понуда буде изабрана као најповољнија.” У поступцима јавних набавки Комисија за заштиту конкуренције је овлашћена да открива повреде конкуренције и отклања последице повреда. У контексту примене чл. 10 Закона о заштити конкуренције, споразуми конкурената о одређивању цене, као и тајни споразуми понуђача о заједничком наступу у поступку јавне набавке када понуђачи унапред одређују цену коју ће понудити, а самим тим и понуђача који ће победити (намештене понуде), су у фокусу Комисије за заштиту конкуренције. У тренутно актуелној верзији Нацрта новог закона о јавним набавкама, у члану 7, Предвиђена је дужност наручиоца да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију. Јавни наручиоци имају могућности да спроводе истраживање тржишта како би добили праве информације у циљу квалитетне припреме и спровођења поступка јавне набавке, с циљем да се подстакне конкуренција и да се прибаве добра, услуге и радови у

⁴⁶ Службени гласник РС, бр. 124/2012, 14/2015, 68/2015.

⁴⁷ Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Репење бр. 4-00-1359/2012 од 19.09.2012. године.

најбољем односу цене и квалитета. Проблем који се у пракси јавља у Србији, када су у питању јавне набавке које спроводе јавна комунална предузећа, је то што су услови за учешће дефинисани тако да ограничавају конкуренцију, као и што се критеријум најниже понуђене цене у 2017. години примењивао у 90% случајева.⁴⁸ Поред тога, треба напоменути да су државна јавна предузећа, међу којима су и јавна комунална предузећа, спроводила највише набавки које су изузете од примене Закона о јавним набавкама.⁴⁹ Конкуренција доприноси бољој понуди и тиме бољим јавним набавкама. Законодавство мора бити дефинисано тако да омогућава јавним наручиоцима да, у складу са својим потребама, спроводе поступке јавне набавке поштујући начело транспарентности и конкуренције. Међутим, требало би имати у виду да право ЕУ не захтева потпуну либерализацију, већ оставља органима јавне власти слободу да одлуче да ли ће саме пружати одређене услуге којима се остварује јавни интерес или ће укључити приватни сектор.

PRINCIPLE OF COMPETITION IN PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES OF SERVICES OF GENERAL ECONOMIC INTEREST

Abstract: The acquisition of goods, services and public works is based on the best price and quality ratio, which cannot be achieved without an adequate level of competition on the market. Whereas competition between competitors in an open call for tenders depends on the award criteria and terms set out by the contracting authority, public bodies may under certain circumstances limit the competition for a market. Such exceptions must be justified by the public interest criterion. Considering that services of general economic interest (SGEI) represent a special segment of a competitive market economy, this paper focuses on the duty of competitive conduct of public authorities in procuring services of general economic interest. The primary law of the EU is neutral as regards the character of ownership and recognizes two categories of privileged enterprises: those with special and exclusive rights. The subject analysis focuses on the sources of the European Union law and the practice of the European Court of Justice, which establish the legal framework for ensuring competition in the procurement of services of general economic interest. It also provides an overview of existing limitations in this area.

Key words: competition, activities of general economic interest, EU law, public procurement.

⁴⁸ Управа за јавне набавке, Извештај за 2017. годину, стр. 23 (http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji_ujn, 28.10.2018.)

⁴⁹ Ibid., стр. 19.

УДК: 339.152(497.11)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 66, стр. 211–233

Изворни научни рад

ТРГОВИНСКА МАРЖА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Милица СТОЈКОВИЋ

Виолета ЈЕРЕМИЈЕВ¹

Анстракт: Трговачка маржа или разлика у цени је веома значајан индикатор укупних перформанси привредних субјеката. На њену величину се директно или индиректно преламају утицаји свих критичних фактора успеха у трговинским компанијама, или укупне трговине и њених појединих сектора. Просечан трговац у Србији принуђен је да између 45 и 55 различитих намета угради у трговачку маржу, за разлику од својих колега у Словачкој, Пољској, Чешкој и Мађарској, који имају између 12 и 22 намета. Да ли су цене више у Србији у односу на земље у окружењу? Одговор на ово питање аутори су покушали да нађу путем анализе и компарације цена у малопродајним објектима у Нишу, граду у Србији и Софији, граду у Бугарској. На пораст цена у Србији утиче, између осталог, и неразвијена структура наше трговине и недовољан степен конкуренције између трговинских субјеката на великопродајном и малопродајном тржишту. Ради заштите потрошача креатори економске политике доносе одређене мере ради спречавања неконтролисаног раста цена, путем стварања правних прописа различитих интензитета правне снаге. Закон о заштити потрошача има тежњу да адекватним правним нормама уравнотежи неслагање између фактичког и правног стања на пољу трговине, при сусрету самих произвођача на тржишној утакмици, као и потрошача са истима, а све у циљу усаглашавања са европским законодавством.

Кључне речи: Трговинска маржа, трговина, цене, права потрошача, прописи

1) УВОД

Најчешћи проблеми савремене трговине везани су за комплетирање асортимана, модне трендове, формирање и чување оптималних залиха,

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија, Нови Сад; Економски факултет, Универзитет у Нишу. Е-mail: mstojkovic1@yahoo.com

истраживање тржишта, формирање трговачких и дистрибутивних центара, чување и складиштење робе, транспорт итд. Поред тога, постоје и проблеми организационе и економске природе који се огледају у модернизацији трговине, конкуренцији, формирању оптималних маржи, развоју кооперације и других врста удруживања и слично. Процеси интеграције и концентрације у трговини развијених земаља доводе и до промена њене организације. Промене се огледају кроз еволуцију трговинских субјеката, као и кроз структурне промене трговинске мреже. Тај процес се последњих тридесет година одвијао кроз еволуцију трговине и трговинске мреже у развијеним земљама тржишне привреде. Општа карактеристика развијених тржишних привреда јесте интензивна структурна, организациона и пословна трансформација.² У суштини, нарочито последњих десетак година, промене су таквог интензитета да радикално мењају традиционални концепт функционисања трговинских предузећа. Поред тога, интегрисање светских привреда у регионалне трговинске и интеграционе блокове додатно доприноси комплексности функционисања укупног светског тржишта. Савремено функционисање трговине све више зависи од примене научних достигнућа у управљању њом, односно, примена техничко-технолошких прогреса постаје савремени начин продаје у трговини. Модерна и успешна трговинска предузећа оријентисана су на задовољење потреба и захтева потрошача, које по себи представљају променљиву категорију. Захваљујући свом капиталу, трговина омогућује нормални проток робе.³ У противном долазило би до застоја продаје робе, што би коштало производњу у додатном задуживању. Капитал у сфери трговине све више привлачи капитал из сфере производње. Та сеоба капитала из сфере производње у сферу промена могла би се назвати нормалном појавом, сходно чињеници да се са развојем привреде капитал из пољопривреде и индустрије, као примарних грана, сели у терцијалне делатности, односно у област информатике. Раширено је мишљење да трговина узрокује повећање продајне цене и да зато није корисна делатност. Важно је да је роба на располагању у близини купаца, односно потрошача. Без трговине, сваки произвођач би морао да организује сопствену продајну мрежу, што би имало смисла код великих произвођача.⁴

2) ТРГОВИНСКА МАРЖА

Опште је познато да је трговинска маржа (разлика у цени) најважнији показатељ економског положаја трговине. Она служи за надокнаду трошкова

² Стипе, Ловрета, *Трговински менаџмент*, Економски факултет, Београд, 1999, стр. 7

³ Peter, Drucker, „*The Economy is Power Shift*“, *The Wall Street Journal*, 24.9.1992.

⁴ Стипе, Ловрета, *Трговински менаџмент*, Економски факултет, Београд, 2000, стр. 119.

пословања и остварење извесног профита, а састоји се из: трошкова пословања и профита. На бази анализе структуре трговинске марже може се сазнати каква је ефикасност пословања конкретне трговине, укупне и по појединим видовима, у земљи и иностранству, у глобалном окружењу. Стога се она прати и анализира за укупну трговину, по гранама, по ужим организационим деловима (одељењима, категоријама производа – робним групама и врстама робе), по територијама и другим обележјима, тј. по свим релевантним сегментима (линијама) пословања савремене трговине.⁵ Трговачка маржа је веома значајан индикатор укупних перформанси трговинских компанија. На њену величину се директно или индиректно преламају утицаји свих критичних фактора успеха у трговинским компанијама, или укупне трговине и њених појединих сектора. У развијеним тржишним привредама трговинска маржа се исказује у процентима од продајне цене.⁶ У контексту теоријске анализе трговинске марже треба јасно правити разлику између укалкулисане и остварене трговинске марже. Укалкулисана трговинска маржа односи се на сву робу, како на продату, тако и на непродату. За разлику од ње, остварена трговинска маржа се односи само на продату робу.⁷ Под бруто маржом често се подразумева и бруто профит. Бруто маржа или бруто профит се исказују као разлика нето прихода и трошкова набавке трговачке робе. Бруто профит, бруто маржа или разлика у цени, често се изражава у процентима као однос продајне и набавне цене. То, у ствари, значи да бруто профит, бруто маржа или разлика у цени показује какав је однос нето прихода од продаје и трошкова набавке трговачке робе без валоризације осталих трошкова пословања. Бруто маржа, бруто профит или разлика у цени је један од значајних индикатора успешности пословања трговинског предузећа, али овај индикатор никако не сме да буде доминантан у оцени успешности пословања трговинског предузећа. Наиме, сама дефиниција бруто марже, бруто профита или разлике у цени, говори о томе да она представља разлику нето прихода и трошкова набавке трговачке робе и да она не обухвата остале трошкове пословања. Сходно таквој дефиницији произилази да једно трговинско предузеће може остварити високу стопу бруто профита, али ако та стопа не обезбеђује покриће осталих трошкова пословања и остварење нето профита, онда такво предузеће послује неуспешно. Свако трговинско предузеће мора да има за свој циљ остваривање високе стопе бруто марже. Међутим, код конципирања политике

⁵ Радојко, Лукић, *Рачуноводство трговинских предузећа*, Економски факултет, Београд, 2008, стр. 55.

⁶ Стипе, Ловрета, *Стратегија развоја трговине града Београда*, Економски факултет, Београд, 2008, стр. 104.

⁷ Стипе, Ловрета, *Стратегија и политика развоја трговине Републике Србије*, Министарство трговине и услуга, Економски факултет, Београд, 2008, стр. 101.

цена менаџмент продаје мора узети у обзир велики број фактира као што су: платежне могућности потрошача, квалитет производа, обим промета, век употребе, начин плаћања, дугорочност сарадње са купцима итд. Повећањем броја обрта нижом бруто маржом може се остварити већи нето профит. Бруто маржа зависи и од тима трговинског предузећа, његове величине, карактера и квалитета производа, учешћа трговинског предузећа на тржишту асортимана производа, обрта продаје и броја других фактора. Управљање бруто маржом, односно, разликом у цени, обавља се на више начина као што су: селекција асортимана према потребама и захтеву циљне групе потрошача; управљање залихама, селекција добављача и минимизација укупних трошкова набавке; смањење трошкова шкарта, губљења, лома, растура и осталих губитака, повећањем обрта продаје; усклађеност и промена цена према условима на тржишту (у складу са понудом и тражњом); управљање финансијама – динамична усклађеност обавеза према добављачима и наплате од купаца; смањење трошкова коришћења туђих средстава и осталих оперативних трошкова. Компаније се труде да имају што вишу бруто маржу. Трговци обично имају ниже бруто марже до 20%. Производња има снажније бруто марже од 20% до 40%. Изузетно, профитабилне компаније имају бруто марже које су 50% и више.⁸ Компаније које раде у FMCG сектору (храна, пиће, цигарете, козметика...) труде се да одржавају високу бруто маржу како би могли да финансирају високе трошкове бренда, дистрибуције, логистике, продаје, маркетинга. Ове компаније се труде да изграде снажан бренд да би могли да наплаћују премијум цену. Ако изграде снажан бренд и имају високу бруто маржу, онда могу да финансирају тзв. трговачки маркетинг. Многе компаније из овог сектора имају високе бруто марже које су и по 50-60% у односу на продају. Такође, врло често ове компаније имају своје посебне врсте биланса успеха где се види допринос сваког бренда. Развојни ток од бруто продаје до нето марже могао би се исказати на следећи начин:⁹

- бруто продаја-поврати и попусти = нето продаја
- нето продаја-набавна вредност трговачке робе = бруто маржа
- бруто маржа-трошкови пословања = нето маржа

3) НЕТО ПРОФИТ

Циљ сваког трговинског предузећа је остваривање профита, односно нето профита. Нето профит представља индикатор опште успешности трговинског предузећа. Нето профит представља разлику бруто марже- разлике у цени и

⁸ Интернет: <http://mcb.rs/recnik/gross-margina-bruto-marza/>

⁹ Nikola, Knego, „*Neto profitna marža vodećih svjetskih trgovaca*“, *Suvremena trgovina*, broj 39(2), str. 43.

оперативних трошкова укључујући порезе и доприносе. Нето профит у складу са одлукама управљачких органа може да се користи за нове инвестиције, исплату дивиденди и креирање нових акција акционарима. Нето профитна маржа се изражава у процентима као однос нето профита и нето промета:¹⁰ Нето профитна маржа = нето профит/нето промет. Нето профитна маржа је веома значајан индикатор профитабилности трговинског предузећа. Међутим, када се оцењује укупна профитабилност неког трговинског предузећа неопходно је сагледати и друге параметре профитабилности. Профитна маржа као показатељ профитабилности може се појављивати у модалитетима као што су: бруто профитна маржа, оперативна профитна маржа, профитна маржа пре опорезивања и нето профитна маржа. Последње две се разликују по укључености односно искључености пореза „у“ и „из“ добитка (добитак пре пореза и добитак после пореза). Одбитне ставке какве су поврати и попусти, набавна вредност трговачке робе и трошкови пословања коректори су или модификатори који битно утичу на трансформацију бруто вредности у њен нето износ. За задату бруто вредност наведени модификатори би требали бити што нижи како би се остварила већа нето вредност. Трговачка предузећа креирају своју политику поврата и попушта. Пракса пословања трговачких предузећа потврђује висок удео набавне вредности трговачке робе у вредности остварене продаје. За укупну дистрибутивну трговину у Републици Хрватској је тај удео 75–76%. Разлику до 100% представља маржа као облик разлике у цени. На МАГРОС-у 2013. године то је потврђено и закључено је да је маржа на хрватском тржишту девастирана и да заостаје за маржом у развијеним земљама ЕУ.¹¹

4) ТРГОВИНСКА МАРЖА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Када је у питању Србија, примећује се да значајно тржишно учешће имају три највећа ланца – Delta Maxi Група (Delhaize Србија), Mercator S и Idea, док домаћи трговински ланци РТР Dis и Univerexport, као и METRO Cash&Carry заостају. Остали учесници имају претежно регионални (локални) карактер и нису претња водећем тројцу.

¹⁰ Стипе, Ловрета, *Трговински менаџмент*, Економски факултет, Београд, 2000, стр.194

¹¹ Nikola, Knego, „*Neto profitna marža vodećih svjetskih trgovaca*“, *Suvremena trgovina*, broj 39(2), str. 44.

Табела 1. Просечне остварене бруто марже
у трговинским компанијама у Србији¹²

Трговинске компаније	Просечна маржа (у процентима) ¹³				
	2011	2012	2013	2014	2015
Mercator-S	12	12	18	12	12
Idea	16	17	12	12	12
Metro Cash&Carry	12	12	11	5	5 ¹⁴
Tempo (Delhaize Serbia)	18	18	20	21	21
DIS	13	13	14	10	10
C Market	24	24	23	25	25
Veropoulos	19	19	18	14	14
Univerexport	15	16	17	15	15
Interex (CDE S)	12	13	15	15	16
Aman	15	17	17	8	9

На основу табеле 1. закључујемо да се просечна маржа из године у годину смањивала, уз изузетак неких компанија код којих се просечна маржа повећавала или остала непромењена из године у годину. Стопа марже је, такође, различита од једне до друге трговинске компаније. Она износи код пет селективних малопродаваца колонијалне робе (ГБ) 25.1%. Највеће трговинске компаније имају следеће стопе трговинске марже: *Wal-mart* (USA) 21.0%, *Ahold* (NL) 23.4%, *Delhaize* (B) 24.3%, *Carrefour* (F) 21.1% и *Metro* (D) 22.2%.¹⁵ Са овим стопама маржи, као стандарди, могу се упоређивати стопе маржи наших појединачних трговинских компанија (у циљу сагледавања њиховог економског положаја). На бази тога се може сазнати коју стратегију пословања примењују – мала маржа висок обрт или, висока маржа мали обрт. Тако, на пример, типични мали малопродавци непрехрамбених роба (вреднијих трајних ствари, на пример, злато и накити) примењују претежно стратегију

¹² База финансијских извештаја, Република Србија, Агенција за привредне регистре.

¹³ Бројеви су заокружени.

¹⁴ Код ове трговинске компаније је одобрено да се пословна година разликује од календарске, и траје од 01.01.-30.09.

¹⁵ Peter, McGoldrick, *Retail Marketing*, New York, p. 213.

пословања: висока маржа – мали обрт. Нарасли малопродајни гиганти константно снижавају своје стопе марже, послујући по концепцији свакодневног снижења малопродајних цена (какав је случај, на пример, са трговинском компанијом Wal-Mart). Притисак преносе на своје добављаче које присиљавају на снижавање набавних цена. Својим сниженим маржама, ови велики конкуренти врше, такође, притисак на остале трговце, присиљавајући их на рад са губитком и на пропадање.

Табела 2. Стопе бруто маржи од продаје
у трговинским компанијама у Србији¹⁶

Трговинске компаније	Стопа бруто марже од продаје				
	2011	2012	2013	2014	2015
Merkator-S	1%	0%	1%	0%	1%
Idea	-2%	-8%	-4%	-8%	-
Metro Cash&Carry	-2%	-6%	-2%	-1%	-1%
Tempo (Delhaize Serbia)	5%	3%	5%	-18%	-12%
DIS	4%	3%	4%	4%	3%
C Market	8%	3%	6%	-3%	-21%
Veropoulos	3%	1%	3%	3%	4%
Univerexport	1%	2%	3%	3%	2%
Interex (CDE S)	1%	-6%	-9%	1%	-10%
Aman	3%	2%	3%	1%	1%

Из података приказаних у табели 2 закључујемо да су стопе бруто маржи од продаје у појединим компанијама биле негативне, из разлога што су у том периоду те компаније пословале са губитком. Свако повећање вредности овог показатеља оцењује се повољним кретањем, а смањење вредности упућује на тешкоће у пословању предузећа и може бити један од индикатора пословне кризе.

¹⁶ стопа бруто марже од продаје= добит пре опорезивања/нето приходи од продаје; Извор: База финансијских извештаја, Република Србија, Агенција за привредне регистре.

Табела 3. Износи трговинских маржи по групама производа

Назив производа	Износ
Кондиторски производи	око 25%
Текстил	више од 40%
Бела техника	око 12%
Воће и поврће	30–150%
Обућа	20–120%
Одећа	30–120%
Брашно	10–55%
Уље	10–30%
Млеко	10–20%
Сухомеснати производи	30–60%
Качкаваљ	25–70%
Рачунари и ТВ	5–8%

Трговачке марже у Србији знатно су веће него у земљама регије – пре две године просечна маржа у земљи износила је 19,7 посто, док је 2012. порасла на 21,3 посто, што је пет до 10 посто више него у суседству и Европи. Храна, одећа, обућа и бела техника код нас су вишеструко скупљи него у Европи. Трговци на храни, пићу и козметици у Србији и региону слично зарађују, а марже се крећу између 18 и 22 одсто. Тако је у Србији храна скупља него у Бугарској, Румунији или Пољској. Најниже цене хране и безалкохолних пића у ЕУ има Пољска, алкохол и цигарете најјефтиније су у Бугарској, одећа у Мађарској, а аутомобили у Чешкој. Чешка и Пољска имају и најниже цене електронике, док је одлазак у кафану најисплативији у Бугарској. Још ниже цене у односу на европски ниво од нас имају Бугари, Македонци и Албанци, док благо више цене потрошачких роба и услуга у региону бележе Румуни, Црногорци, Мађари и Хрвати. У иностранству, ситуација је сасвим другачија. Најниже марже, до 10 процената, имају основни животињи производи. Релативно јефтина храна у иностранству, пре свега, је резултат енормних субвенција у аграру, а не ниских маржи у трговини. За увозну гардеробу и спортску опрему марже су највише. Прелазе и 400 одсто. Распон маржи за прехрану, козметику и кућну хемију је од 14 до 44 одсто. У Србији је просек око 22 процента. Марже за храну иду до

20–30 одсто, док су на одећу и неколико пута веће. Просечан трговац у Србији принуђен је да између 45 и 55 различитих намета угради у трговачку маржу, за разлику од својих колега у Словачкој, Пољској, Чешкој и Мађарској који имају између 12 и 22 намета. „Марже у Србији су у просеку ниже него у Европској унији и САД, али је и трговина на нижем нивоу развоја“, рекао је редовни професор Економског факултета у Београду Стипе Ловрета.¹⁷ Он је навео да су стопе маржи у Србији у укупној трговини око 20 одсто, док су у ЕУ од 23 до 25 одсто. У Црној Гори су марже у просеку између 20 и 30 одсто, у Словенији су приближне онима у Србији, док су у Бугарској и Македонији нешто ниже, а у Републици Српској само 8 одсто.

Табела 4. Поређење цена производа
у различитим трговинским компанијама у Србији¹⁸

Производи	Idea	Maxi	Univerexport	Tempo	Dis	Roda
Брашно DANUBIUS оштро Т-400 1кг	67,99	59,99	62,99	58,99	59,99	60,99
Брашно DANUBIUS меко Т-400 1кг	64,99	61,99	59,99	58,99	48,99	56,99
Дуготрајно млеко ИМЛЕК 1,5% мм 1л	109,99	107,99	87,99	99,99	88,99	99,99
Свеже млеко ИМЛЕК 2,8% мм 1л	86,99	84,99	86,99	72,99	85,99	81,99
Јогурт ДУКАТ 3,2% мм 1л	106,99	85,99	103,99	98,99	102,99	99,99
Јогурт ИМЛЕК Моја Кравица 2,8% 1л	114,99	114,99	105,99	102,99	99,99	102,99
Пилеће груди 1 кг	319,99	299,99	-	259,99	259,99	379,99
Свињска плећка без костију 1 кг	409,99	409,99	-	389,99	389,99	389,99
Кафа DONCAFE Минас 500г	519,99	539,99	500,99	437,99	463,99	479,99
Кафа GRAND Арома 500 г	549,99	563,99	497,99	496,99	494,99	499,99

¹⁷ Интернет: <http://progressivemagazin.rs/online/stipe-lovreta/>

¹⁸ Интернет: <http://www.cenoteka.rs/>

Производи	Idea	Maxi	Univerexport	Tempo	Dis	Roda
Кекс Бамби Плазма 300г	184,99	184,99	171,99	172,99	155,99	169,99
Газирана вода КЊАЗ МИЛОШ 1,5л	44,99	43,99	41,99	41,99	43,99	41,99
Негазирана вода РОСА 1,5л	46,99	44,99	39,99	40,99	42,99	41,99
Вода ПРОЛОМ 1,5л	-	52,99	49,99	44,99	44,99	44,99
Вода ЈАНА 1,5л	37,99	43,99	43,99	46,99	46,99	41,99
Уље ДИЈАМАНТ 1л	120,99	118,99	108,99	118,99	109,99	118,99
Уље ИСКОН 1л	121,99	117,99	121,99	106,99	118,99	-
Шећер NOTADOLCE 1кг	-	65,99	67,99	65,99	-	65,99
Шећер SUNOKO Кристал бели 1кг	66,99	66,99	67,99	66,99	66,99	66,99
Кухињска со ТУЗЛАНСКА 1кг	-	-	38,99	38,99	38,99	42,99
Макарони DANUBIUS 400г	54,99	54,99	53,99	41,99	49,99	44,99
Шпагете DANUBIUS интеграле 500г	89,99	95,99	84,99	79,99	84,99	82,99
Супа YUMIS говеђа 65г	29,99	19,99	21,99	22,99	26,99	22,99
Супа YUMIS кокошја 65г	29,99	19,99	21,99	22,99	26,99	22,99

Мониторинг цена 85 основних животних намирница у марту 2014.¹⁹ показао је да су Дис, Темпо, донекле и Рода јефтинији од трговинских ланаца - Меркатор, Макси, Идеа и Универекспорт. За разлику од претходног истраживања у децембру, разлике у ценама код скупљих маркета су сада мање. Просечна уштеда за брашно, тестенине и житарице, износи 29 одсто, односно 20 динара. Уколико би потрошачи поједине артикле, куповали у најјефтинијем маркету, уштедели би укупно 180 динара. Истовремено, то је најмања уштеда

¹⁹ Интернет: <http://www.economy.rs/>

у односу на остале групе намирница. Брашно, тестенине и житарице најповољније су у Темпу, затим Роди, Меркатору и Дису. У маркетима Макси, Идеа и Универекспорт цене су изнад просечних. Просечна уштеда за месо, рибу и друге месне прерађевине износи 128 динара, односно 35 одсто. Теоретски, уколико би све те намирнице купили у најповољнијем маркету, купци би уштедели 2.040 динара, колико износи разлика између најскупљих и најјефтинијих намирница из те групе. За куповину меса, рибе и прерађевина најповољнији је Дис, а затим Темпо и Меркатор, где су цене ниже од просечних. Код скупљих трговинских ланаца нема већих осцилација, па редом следе Рода и Универекспорт, док су као најскупљи уједначени Идеа и Макси. Просечна уштеда за млеко, млечне и производе од уља, износи 25 одсто, односно 70 динара. За све производе обрачуната је укупна уштеда од 970 динара. Иако су цене у већини маркета уједначене за ту групу намирница, знатно је повољнији Темпо, са вредношћу индекса од 82 у односу на просечну меру (100). Следе Дис и Рода, који су готово подједнако повољни са ценама за млеко, млечне производе и уље. Остали маркети су, иако скупљи, близу просека. Најбројнија група намирница - шећер, напици, додаци и зачини односе можда и највише новца из нашег новчаника. Уколико би због жеље да уштеде потрошачи одлазили од продавнице до продавнице, у новчанику би им остало више од 1.000 динара. Разлике од артикла до артикла у маркетима износе у просеку 35 динара, и исто толико процената. Велике осцилације у ценама су код кондиторских производа и код хране за најмлађе. Што се избора тиче, оно што је најтраженије у већини маркета је и најскупље. Једини испод просека, што се тиче цена за ту групу намирница, су Дис и Темпо. Остали маркети чије цене су више од просечних прилично су уједначене, изузев Максија и Идее који предњаче по скупости, наводи се у истраживању АПОС-а.²⁰

5) ДА ЛИ СУ ЦЕНЕ У СРБИЈИ ВИШЕ У ОДНОСУ НА ЗЕМЉЕ У ОКРУЖЕЊУ?

Према презентираној Студији Boston Consulting Grupe (BCG) многе робе светских произвођача, као што су намештај, одећа, обућа, бела техника и неки прехранбени производи, скупљи су у тзв. новој Европи (источној Европи која је у тржишној транзицији, којој припада Србија и Београд) него у старој богатој Европи. Предузећа која ову робу извозе у нову Европу губе око 200 милиона потенцијалних потрошача са нижим примањима. У студији „Балкански портошачки мост“ из 2013,²¹ и 2014. године,²² вршено је поређење цена у

²⁰ Ibid.

²¹ Бобан Стојановић, *Балкански потрошачки мост*, Економски факултет, Ниш, 2013

²² Ibid.

малопродајним објектима у Нишу и Софији. Предмет овог истраживања су исти или слични производи доступни потрошачима у следећим малопродајним објектима: 1) МЕТРО у Софији (Бугарска) и у Нишу (Србија), 2) Piccadilly у Софији и Махi у Србији, и 3) Lidl у Софији и DIS у Нишу. Структуру корпе производа чини 41 производ и 7 услуга (сврстаних у четири типа). Обухваћени производи су систематизовани по следећим категоријама: сухомеснати производи, уља и масти, млечни производи, остали прехранбени производи и непрехрамбени артикли. Истраживањем су обухваћене цене упоредивих услуга које се добијају код сличних пружалаца у Нишу и Софији. Подаци приказани у Табели 5 показују да су издаци за набавку корпе сухомеснатих производа у Софији мањи у просеку за 8,4 евра (или 965 дин.) у 2013. години, и 3,29 евра (или 380 дин.) у 2014. години.

Табела 5. *Цене сухомеснатих производа у Србији и Бугарској у децембру 2013*

Сухомеснати производи	Количина	Србија (цена у EUR)		Бугарска (цена у EUR)	
		2013	2014	2013	2014
Чајна кобасица	1 кг	9,06	10,35	7,88	8,76
Димљени свињски врат	1 кг	9,68	7,68	7,17	7,21
Пилеће виршле	1 кг	5,55	4,57	3,52	4,26
Сланина	1 кг	8,30	7,03	6,12	6,26
Шунка	1 кг	6,45	6,87	5,95	6,76
Укупно:		39,04	36,50	30,64	33,21

Издаци за куповину одређених производа обухваћених категоријом уља и масти биће мањи у Софији него у Нишу за 3.03 евра (или око 350 дин.) у 2013. години, и 2.56 евра (296 дин.) у 2014. години.

Табела 6. Цена уља и масти у Србији и Бугарској у децембру 2013

Уља и масти	Количина	Србија (цена у EUR)		Бугарска (цена у EUR)	
		2013	2014	2013	2014
Маргарин	0,5 кг	1,32	1,22	1,26	1,20
Јестиво уље сунцокретоно	1 кг	1,10	0,94	1,20	1,04
Маслиново уље екстра виргин	1 кг	7,11	7,37	6,54	7,02
Путер	0,5 кг	5,74	5,75	3,33	3,45
Укупно:		15,27	15,27	12,24	12,71

У Софији се такође повољније могу купити и млечни производи при чему је разлика у цени упоредивих млечних производа обуваћених анализом 5.31 евра тј. око 610 дин у 2013. години, и 0.91 евра тј. око 105 дин у 2014. години.

Табела 7. Цене млечних производа у Србији и Бугарској у децембру 2013

Млечни производи	Количина	Србија (цена у EUR)		Бугарска (цена у EUR)	
		2013	2014	2013	2014
Крављи сир	1 кг	4,21	4,02	3,43	4,37
Трапист	1 кг	8,61	8,57	6,99	9,51
Гауда качкаваљ	1 кг	8,16	8,89	5,35	6,79
Млеко за експрес кафу	75 г	0,41	0,41	0,32	0,32
Укупно:		21,39	21,90	16,08	20,99

На основу података датих у Табели 8. може се видети да је производе из категорије остали прехранбени артикли исплатљивије купити у Србији. Међутим, уштеда која се остварује је мала и износи 62 дин или 0.54 евра у 2013. години и 96 дин. или 0.83 евра у 2014. години.

Табела 8. Цене осталих прехранбених производа у Србији и Бугарској

Остали прехранбени производи	Количина	Србија (цена у EUR)		Бугарска (цена у EUR)	
		2013	2014	2013	2014
Коре за питу	1 ком	0,65	0,53	0,76	0,71
Кечап	0,51	0,79	0,75	1,05	1,01
Јаја Б класа	10 ком	1,10	1,05	1,53	0,99
Шећер	1 кг	0,71	0,64	0,85	0,77
Пасуљ	1 кг	2,62	2,75	1,97	1,68
Кромпир	1 кг	0,40	0,39	0,54	0,61
Пиринач	1 кг	1,30	1,29	1,02	1,12
Парадајз пире	1 кг	0,92	0,80	1,87	1,91
Виски	0,71	11,49	12,05	10,47	11,22
Кекс	1 кг	4,83	4,76	5,25	4,12
Чоколаде	80 г	0,67	0,72	0,78	0,78
Чоколадни десерт	1 ком	0,42	0,40	0,39	0,37
Укупно:		25,92	26,13	26,46	25,30

Резултати до којих се дошло истраживањем показују да је највећа разлика у издацима потребним за набавку производа уочена код непрехрамбених артикала. Уколико се одлуче за куповину обухваћених непрехрамбених артикала у Софији, потрошачи могу остварити уштеду од 100.04 евра или 11534 дин (или процентуално 18.8%) у 2013. години, и уштеду од 91.40 евра или 10.555 дин. (или процентуално 15.44%) у 2014. години.

Табела 9. Цене непрехрамбених производа у Србији и Бугарској

Непрехрамбени артикли	Количина	Србија (цена у EUR)		Бугарска (цена у EUR)	
		2013	2014	2013	2014
Омекшивач	1 л	2,13	2,04	2,81	3,07
Прашак за веш	3 кг	5,57	5,51	7,55	7,55
Таблета за машину за прање посуђа	1кг	10,38	7,93	11,12	11,53
Даска за пеглање	1 ком	33,53	32,82	21,47	20,74
Сушилица за веш	1 ком	16,82	16,86	6,64	6,64
Путне торбе (кофер мали 53х37х20цм)	1 ком	19,85	25,97	13,29	13,80
Мушке чарапе	1 ком	1,74	1,65	1,83	1,83
Гуме за ауто (СП 175/65 P14 winetra)	4 ком	164,60	141,22	169,32	124,73
LCD телевизор	1 ком	330,08	311,39	244,81	244,81
CD	10 ком	2,09	2,81	1,35	7,36
DVD	10 ком	3,13	3,12	5,83	7,30
Шерпа	1 ком	16,71	21,73	15,33	15,33
Тигањ	1 ком	11,49	8,68	15,84	19,01
Укупно:		634,45	581,78	534,05	483,71

У категорији непрехрамбени артикли највећа разлика у ценама уочена је код техничке робе коју је повољније купити у Софији. Међутим, треба истаћи да нису сви непрехрамбени производи јефтинији у Софији.

Табела 10. Упоредна анализа вредности производа по категоријама у Србији и Бугарској у периоду: септембар 2013 – децембар 2013. године

Категорија производа	Укупна вредност у еврима				Разлика (у %)	
	Септембар 2013.		Децембар 2013.			
	Србија	Бугарска	Србија	Бугарска	Србија	Бугарска
Сухомеснати производи	46,68	28,77	39,04	30,64	-16,37	6,49
Уља и масти	14,03	11,76	15,27	12,24	8,84	4,08
Млечни производи	24,51	20,91	21,39	16,08	-12,73	-23,09
Остали прехранбени производи	26,41	25,27	25,92	26,46	-1,85	4,71
Непрехранбени производи	710,20	592,19	634,45	534,05	-10,67	-9,81

Упоредна анализа вредности производа по категоријама у Србији показала је да су слична кретања у Србији и Бугарској забележена код непрехрамбених производа (пад цена у децембру у односу на септембар 2013.), млечних производа (пад цена у децембру у односу на септембар 2013.) и уља и масти (дошло је до раста цена и у Србији и у Бугарској). Када посматрамо сухомеснате производе може се извући закључак да је у Србији у децембру за њихову куповину било потребно издвојити мање новца у децембру него у септембру, док је у Бугарској било потребно издвојити више новца у децембру. Исто важи и за остале непрехрамбене производе. Такође је извршено поређење неких познатих производа, њиховог састава и цена за источно и западно тржиште.²³ Највећа разлика коју смо међу производима приметили (осим оне у цени, где је овај за западно тржиште знатно исплативији) јесте у амбалажи. Можемо извести закључак да постоје извесне разлике у производима намењеним источном и западном тржишту, да цене варирају. Неки производи су скупљи на западном, а неки на источном тржишту, али уколико се узму у обзир куповна моћ и просечна плата у западним и источним земљама цене би требале бити ниже на источном тржишту, уједно и због нижег квалитета производа који се на том тржишту пласирају. То не значи да су трговци на источним тржиштима зарачунали много више марже на производе које продају, јер на цене утичу и следећи фактори: девизни курс, увозни трошкови,

²³ Интернет: <http://www.ceps.rs/>

тражња, инфлациона очекивања, трошкови сировина, итд. Када се ради о пољопривредним производима раст цена тих производа повезан је и са смањењем понуде због суша, поплава, неповољне екологије, раста цена нафте, као и из других разлога. На пораст цена у Србији утиче поред осталог, и неразвијена структура наше трговине и недовољан степен конкуренције између трговинских субјеката на великопродајном и малопродајном тржишту. Међутим то је присутно и у многим земљама развијене тржишне привреде (на пример, изванредан монополски положај по проценама аналитичара, трговинска компанија Tesco у Великој Британији, као и извршне трговинске компаније у Словенији). Дуго се најављивао долазак трговинског ланца Lidl у Србију, многи сматрају да ће његов долазак повољно утицати на цене у малопродаји и квалитет понуде, а искуства у другим земљама у региону показују да су производи у њиховим продавницама и до 30% јефтинији. Да ли ће то бити случај и са Србијом, будућност ће показати.

6) ОГРАНИЧЕЊЕ ТРГОВАЧКЕ МАРЖЕ КАО МЕРА ЗА ЗАШТИТУ ПОТРОШАЧА

У циљу заштите потрошача креатори економске политике доносе одређене мере ради спречавања неконтролисаног раста цена.²⁴ Тако је Влада Републике Србије 30. децембра 2011. године донела Уредбу о ограничавању маржи на основне животне намирнице,²⁵ којом се највиша укупна стопа марже у промету основних животних намирница ограничава на 10%. Уредба се односи на пшенично брашно тип 400 и 500, јестиво сунцокретоно уље, термички обрађено кравље млеко (пастеризовано, стерилизовано), јогурт, бели кристални шећер и свињско, говеђе и кокошје свеже месо и слатководну рибу. Требало је да се примењује од 1. јануара до 20. јуна 2012. године, али је њена примена продужена. Укинута је 1. јануара 2014. године, па су цене основних животних намирница формиране слободно на тржишту. Ограничавање маржи које се рачунају и додају на цене ових основних животних намирница из структуре редуковане просечне потрошачке корпе, имало је мало утицаја на вредност редуковане просечне потрошачке корпе, па се тако удео ових девет производа обухваћених Уредбом у укупној вредности потрошачке корпе променио са 7.451,71 динара, колико је износио у децембру 2011. године, на 7.403,61 у јануару, и 7.412,71 динара у фебруару 2012. Овакви резултати су

²⁴ Јелена Јовановић, „Заштита потрошача на тржишту Републике Србије по угледу на правни оквир Европске уније“, *Европско законодавство*, 2015, бр. 51, стр. 135-147; Јелена Вилус, „Директива ЕУ о некоректној трговачкој пракси и преварној реклами у односима са потрошачима“, *Европско законодавство*, 2009, бр. 27-28, стр. 44.

²⁵ Интернет: <http://www.privsav.rs/>

последица чињенице да су Уредбом ограничене марже, а не набавне цене, што је и поред ограничавања маржи довело до поскупљења неких производа. Истраживање је показало да су укупни ефекти донете Уредбе у прва два месеца 2012. године веома скромни. Вредност редуковане просечне потрошачке корпе се кретала од 22.662,63 динара у децембру, до 22.722,46 динара у јануару и 23.110,30 динара у фебруару. Очигледан је раст вредности потрошачке корпе упркос смањењу маржи.²⁶ О дOMETИМА Уредбе мишљена су подељена – представници организација потрошача и владе оцењују да је утицала на снижење цена и очувала равнотежу на тржишту, док трговци не виде позитивне ефекте и сматрају да њено укидање нема утицај на раст малопродајних цена. Други сматрају да овакво мешање државе у слободну конкуренцију на тржишту доводи до раста сиве економије, што додатно шкоди трговинским компанијама, запосленима у њима и буџету Републике Србије, а све због смањених прихода. За време трајања ове уредбе само 1% трговаца је није поштовао. Многи сматрају да Уредба није испунила циљ због кога је уведена, јер су за време њеног трајања подизане цене артикала на које се она односила. Уредба је ограничила само малопродајну маржу, а не и набавну цену производа. Држава треба да ради на томе да укине доминантно понашање одређених произвођача на тржишту чије су улазне цене у трговину високе, како би омогућила грађанима са ниским примањима да купе основне животне намирнице. Србија је једина земља у којој тржиште млечних производа, шећера, меса, итд. контролише свега неколико компанија. Паралелно, потребно је смањити превисока фискална и парафискална оптерећења и стимулисати ширење мале трговине, али и великих трговинских ланаца у циљу што веће конкуренције на тржишту која ће довести до нижих цена за потрошаче, али истовремено и до повећања броја запослених, те до смањења сиве економије. Влада Републике Србије донела је Уредбу о обавезној производњи и промету хлеба од брашна "Т-500"²⁷, која је ступила на снагу 1. фебруара 2015. године и важила до 31. јула 2015. године. Уредбом је прописано да се произвођачка цена векне хлеба од брашна "Т-500", најмање тежине 500 грама, обрачунава у висини од 38,65 динара по векни хлеба. Одредбама чл. 3 и 4 Уредбе прописани су проценти марже у промету белог хлеба. У складу са Уредбом, највиша обрачуната маржа која је део великопродајне цене хлеба, векне тежине 500 грама, не може да буде већа од 2%. Према одредби члана 4 став 1 Уредбе, највиша обрачуната маржа која је део малопродајне цене хлеба, векне тежине 500 грама, не може да буде већа од 6%.

²⁶ Бобан Стојановић, „Ефекти Уредбе Владе о ограничавању маржи по основу истраживања студената Економског факултета у Нишу“, *Часопис Активни потрошач*, број 11/2012, стр. 6.

²⁷ Службени гласник РС, број 12/2015.

7) ИЗВОРИ

- Drucker, P., „The Economyis Power Shift,” The Wall Street Journal, 24.9.1992.
- Кнего, Н., „Neto profitna marža vodećih svjetskih trgovaca“, *Suvremena trgovina*, број 39(2).
- McGoldrick, P., *Retail Marketing*, New York, p. 213.
- База финансијских извештаја, Република Србија, Агенција за привредне регистре.
- Вељковић, С., „Заштита потрошача у Републици Србији у процесу прикључивања Европској унији“, Маркетинг, број 44.
- Вилус, Ј., „Директива ЕУ о некоректној трговачкој пракси и преварнојреклами у односима са потрошачима“, *Европско законодавство*, 2009, бр. 27-28.
- Грандов, З., Јовановић, Р., „Заштита потрошача-компаративна анализа Србије и суседних земаља“, *Часопис за економију и тржишне комуниције*, EMC Review, Вол. 1, број 1, стр. 15.
- Интернет: <http://mcb.rs/recnik/gross-margina-bruto-marza/>
- Интернет: <http://progressivemagazin.rs/online/stipe-lovreta/>
- Интернет: <http://www.cenoteka.rs/>
- Интернет: <http://www.ceps.rs/>
- Интернет: <http://www.economy.rs/>
- Интернет: <http://www.privsav.rs/>
- Јовановић, Ј., „Заштита потрошача на тржишту Републике Србије по угледу на правни оквир Европске уније“, *Европско законодавство*, 2015, бр. 51.
- Кончар, Ј., Станковић, Љ., „Заштита конкуренције и потрошача у Републици Србији“, *Анали Економског факултета у Суботици*, Вол.48, број 27/2012, стр. 354.
- Ловрета, С., *Стратегија и политика развоја трговине Републике Србије*, Министарство трговине и услуга, Економски факултет, Београд, 2008.
- Ловрета, С., *Стратегија и политика развоја трговине Републике Србије*, Београд: Центар за издавачку делатност, Економски факултет у Београду, 2009.
- Ловрета, С., *Стратегија развоја трговине града Београда*, Економски факултет, Београд, 2008.
- Ловрета, С., *Трговински менаџмент*, Економски факултет, Београд, 1999.
- Ловрета, С., *Трговински менаџмент*, Економски факултет, Београд, 2000.
- Лукић, Р., *Рачуноводство трговинских предузећа*, Економски факултет, Београд, 2008.
- Службени гласник РС, број 12/2015.

Службени гласник РС, број 62/2014.

Службени гласник РС, број 64/2014.

Службени гласник РС, број 73/2010.

Стојановић, Б., „Ефекти Уредбе Владе о ограничавању маржи по основу истраживања студената Економског факултета у Нишу“, *Часопис Активни потрошач*, број 11/2012.

Стојановић, Б., *Балкански потрошачки мост*, Економски факултет, Ниш, 2013.

Стојановић, Б., *Балкански потрошачки мост*, Економски факултет, Ниш, 2014.

Стратегија заштите потрошача за период 2013-2014 (нацрт), Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Национални савет за заштиту потрошача, интерни материјал, 2013.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Држава интензивно ради на заштити потрошача. Закон о заштити потрошача²⁸ у великој мери усаглашен је са законима и прописима који се примењују у ЕУ. Креирање нових законских решења заштите потрошача базира се на Закону о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању Србије ЕУ.²⁹ Најзначајнија промена се догодила 2010. године када је усвојен Закон о заштити потрошача, а који је значајан по томе што први пут инкорпорира у себи све кључне директиве Европске уније у домаће (национално) законодавство. Дугорочно (стратешко) планирање у области заштите потрошача, огледа се и у доношењу Националног програма заштите потрошача за период 2007-2012. Нови Закон (из 2010.) је конципиран као свеобухватни закон за заштиту потрошача којим се дефинишу основна права потрошача, укључујући примену 15 кључних директива ЕУ.³⁰ Основна права потрошача, у Србији, у смислу важећег Закона о заштити потрошача,³¹ почивају на основним правима дефинисаним Повељом УН усвојеном од стране водећих међународних организација и националних законских регулатива, а дефинисана су као следећа права: право на задовољење основних потреба, право на безбедност, право на обавештеност, право на избор, право на учешће, право на правну заштиту, право на образовање, право на здраву и одрживу

²⁸ Службени гласник РС, број 73/2010.

²⁹ Зорка Грандов, Радица Јовановић, „Заштита потрошача-компаративна анализа Србије и суседних земаља“, *Часопис за економију и тржишне комуникације*, EMC Review, Вол. 1, број 1, стр. 15.

³⁰ Саша, Вељковић, „Заштита потрошача у Републици Србији у процесу прикључивања Европској унији“, *Маркетинг*, број 44, стр. 57.

³¹ Службени гласник РС, број 62/2014.

животну средину. Важећи Закон о заштити потрошача обухвата више области, а то су: истицање цена, дужност обавештавања пре закључења уговора, непоштено пословање, уговори на даљину и уговори који се закључују изван пословних просторија, неправичне уговорне одредбе, гаранције на купљену робу, одговорност за ствари са недостатком, уговори о услугама, услуге од општег економског интереса, уговори о туристичком путовању и временски подељеном коришћењу непокретности. Закон такође садржи одредбе о институцијама надлежним за заштиту потрошача, где се јасније прецизира улога невладиних организација потрошача, а такође се предвиђа и оснивање Националног савета за заштиту потрошача. Добри и ефикасни закони у области заштите потрошача могу утицати на отклањање негативних тржишних ефеката по потрошаче, као и на промену ставова код потрошача стварањем поверења у систем који није савршен, али се модернизује и тежи да буде праведан. Стога је у фокусу националне стратегије за заштиту потрошача управо потрошач као кључни актер и партнер на тржишту. Општи циљ најновије стратегије је био да се до 2018. године обезбеди висок ниво заштите потрошача у Србији и унапреди систем заштите потрошача у складу са стандардима и праксом Европске уније. Да би се то остварило, формулисано је шест кључних специфичних циљева, као и мере, активности и временски рокови у коме ће бити остварени. На овај начин су усклађени општи циљеви заштите потрошача у Србији са циљевима постављеним у стратегији заштите потрошача ЕУ за период 2014–2020. Циљеви предложени у нацрту стратегије заштите потрошача у Србији су: унапређење интереса и добробити потрошача кроз побољшање законодавства; боља интеграција политике заштите потрошача у друге државне политике, тј. да се координирано наступа у овом сегменту; даље јачање институционалног оквира и капацитета за креирање политике заштите потрошача; унапређивање и надоградња ефективне примене закона и надзора тржишта у области заштите потрошача; јачање капацитета удружења за заштиту потрошача, али и оснаживање индивидуалних потрошача; развој ефикасног оквира за унапређење регионалне и међународне сарадње.³² Надлежне институције у области заштите потрошача су: влада Републике Србије; Министарство трговине и услуга; Савет министра за заштиту потрошача; инспекцијски органи и надзор у области заштите потрошача; организације потрошача и саветодавни центри. Горе поменути закон из 2010. године имао је недостатке као што су недовољна усклађеност и сарадња међу телима за надзор тржишта и недостатак стратешког приступа. Зато је донет нови Закон о заштити потрошача³³ који се

³² Стратегија заштите потрошача за период 2013-2014 (нацрт), Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Национални савет за заштиту потрошача, интерни материјал, 2013.

³³ Службени гласник РС, број 64/2014.

примењује од септембра 2014. године, који је донет првенствено у циљу веће заштите потрошача, а посебно у ситуацијама у којима су постојале бројне злоупотребе права купаца од стране продаваца. Међу њима су права потрошача у случају несаобразности робе уговору као и права купаца на рекламацију робе, те је законодавац наведеним правним питањима посветио посебну пажњу. Заштита потрошача је у Републици Србији неопходна у процесу комплетирања институционалног и правног амбијента модерне тржишне привреде и друштва, али то је и један од битних предуслова приступања Републике Србије Европској унији.³⁴ Примарни задатак је систематизовање неопходних смерница за деловање у будућности, у циљу употпуњавања и даљег јачања заштите потрошача у Србији. Главна усмеравања будуће стратегије треба да буду консолидовање законског оквира заштите потрошача у Србији, јачање институционалног оквира за спровођење политике заштите потрошача уопште, јачање покрета потрошача кроз рад њихових удружења и подизање свести јавности о питањима заштите потрошача.³⁵ У складу с тим, неопходно је, пре свега, анализирати, допунити и кориговати све постојеће прописе у Србији који на директан или индиректан начин утичу на ниво заштите потрошача, и осигурати да су прописи који уређују ову област усклађени са европским законодавством.

TRADE MARGIN IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract: A trade margin or a price difference is a very important indicator of overall performance of business entities. Its size directly or indirectly distorts the effects of all critical success factors in trading companies, or overall trade and its individual sectors. The average retailer in Serbia is forced to put between 45 and 55 different levies into the trade margin, unlike his counterparts in Slovakia, Poland, the Czech Republic and Hungary, which have between 12 and 22 levies. Are prices higher in Serbia compared to countries in the region? The authors have tried finding the answer to this question by analyzing and comparing prices in retail facilities in Nis, a city in Serbia and Sofia, a city in Bulgaria. The rise in prices in Serbia is influenced, among other things, by the underdeveloped structure of our trade and the insufficient level of competition between trade entities in the wholesale and retail market. In order to protect consumers, economic policy makers take certain measures to prevent uncontrolled price growth through the creation of legal regulations of different intensities of legal force. The Law on Consumer Protection,

³⁴ Стипе, Ловрета, *Стратегија и политика развоја трговине Републике Србије*, Београд: Центар за издавачку делатност, Економски факултет у Београду, 2009, стр. 471.

³⁵ Јелена, Кончар, Љиљана, Станковић, „Заштита конкуренције и потрошача у Републици Србији“, *Анали Економског факултета у Суботици*, Вол. 48, број 27/2012, стр. 354.

as well as certain Regulations from different fields, have the tendency to harmonize with adequate legal norms the disagreement between the factual and legal situation in the field of the trade when the producers engage in market competition but also when they interact with the consumers. At present, the primary task is to systematise the necessary guidelines for future operations in order to complete and further strengthen consumer protection in Serbia. The main directions of the future strategy should be the consolidation of the legal framework. It is necessary, first of all, to analyze, supplement and correct all existing regulations in Serbia which directly or indirectly affect the level of consumer protection and ensure the regulations that regulate this area are closely aligned with the European legislation.

Key words: Trade margin, trade, prices, consumer rights, regulations.

УДК: 658.114.4+347.72(4)(497.11)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 66, стр. 234–247

Изворни научни рад

ПОСЛОВНИК О РАДУ СКУПШТИНЕ АКЦИОНАРСКОГ ДРУШТВА У ДОМАЋЕМ И ЕВРОПСКОМ ПРАВУ

проф. др Добрица ВЕСИЋ¹

др Драган ЖИВКОВИЋ²

Апстракт: Усклађивањем домаћег законодавства са правом Европске уније стварају су услови за конкурентност и једнак третман домаћих привредних друштава на европском тржишту. Хармонизација домаћег привредног права са правом Европске уније у вези је са преговарачким Поглављем 9, које Република Србија треба да испуни у процесу приступања Европској унији. У области правног оквира, који се односи на пословање привредних друштава, неопходна су усаглашавања која се односе на унутрашња процедурална правила пословања скупштине акционарског друштва. Та правила обухваћена су Пословником о раду скупштине акционара. Овај интерни правни акт нема статус оснивачког акта, што не значи да не мора бити у сагласности с њим. То је консеквенца правне хијерархије која постоји по основу Закона привредним друштвима. Аутори посвећују посебну пажњу анализи релевантних законских правила која се односе на Пословник о раду скупштине акционара, те у том смислу закључују да би било нужно додатно ускладити ова правила са решењима која постоје у упоредном праву, а која више одговарају комерцијалној природи овог облика привредног удруживања.

Кључне речи: Закон о привредним друштвима, Пословник о раду, Европска унија, скупштина, додатна плаћања, чланови, акционарска друштва.

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

² Хотел „Мажестик“ Београд.

1) СВРХА

Подробно сагледавање пословања привредних друштава у Европској унији, захтева испитивање њихове улоге у интегралном европском правном систему, односно места у оквиру примарних и секундарних извора права ЕУ. Уз то, пословање привредних друштава захтева додатно испитивање статуса привредних субјеката у оквиру домаћег законодавства и међународних уговора држава чланица, те у оквиру праксе Европског суда правде. Ово тим пре, јер је пословање привредних друштава у условима дуготрајне финансијске кризе оптерећено бројним проблемима који су повезани и са регулаторном реформом која се одвија на нивоу Европске уније, а која подразумева континуирани процес „у којем се нагласак ставља на побољшање квалитета регулативе кроз унапређење резултата, смањење трошкова, квалитета и примене регулације“.³ Европски регулаторни оквир пословања привредних друштва отуд мора бити јасно и недвосмислено интерпретиран у правној пракси. Саставни део унутрашњих односа у акционарском друштву представља усвојени пословник о раду тог друштва. Пословник представља скуп аутономних процесних норми којима се регулише припрема и одвијање рада скупштине. Пословник о раду скупштине представља конкретан акт самоорганизовања скупштине као њеног органа управљања. Овим актом би председник скупштине требао да обезбеди неопходну процесну и оперативну сигурност. Независно од тога, указује се да пословник о раду скупштине нема специфичан практични значај, за разлику од пословника о раду одбора директора акционарског друштва који је непрестано у оперативној употреби. С тим у вези, оцењује се да је регулатива пословника о раду скупштине непотребна и нејасна. Оваква мишљења нису ретка. Међутим, с друге стране, анализирајући регулаторни оквир пословања акционарских друштава многи експерти долазе до сличних закључака. Сматра се не само да је нејасна него и обмањујућа због тога што се при регулисању пословничких питања не може захватити надлежност председника скупштине, као ни припрема скупштине, те је та регулатива сувишна⁴. Пословник о раду (правила поступка) на предлог председника скупштине доноси скупштина. Међутим, да би се донела пуноважна скупштинска одлука којом се утврђује пословник о раду, дневни ред седнице скупштине мора садржати одговарајућу тачку, мора постојати предлог председника скупштине као овлашћеног предлагача, што је специфичност решења у домаћем праву и мора постојати одговарајућа већина за доношење одлуке. За разлику од неких решења у упоредном праву, пословник о раду скупштине се доноси простом већином – с обзиром на

³ Татјана Јованић, „Унапређење регулаторног оквира ЕУ: Од боље ка паметнијој регулацији“, *Европско законодавство*, 2011, бр. 35-36, стр. 10.

⁴ Hildegard Ziemons, Karsten Schmid, Lutter Marcus, *Aktiengesetz*, Köln, 2008, p. 1413.

одсудство посебне норме примењује се правило о обичној већини. Потом, кад се ради о доношењу пословника о раду скупштине дилема постоји у погледу припрема и сазивања скупштине. С обзиром на одсуство норме што није изузетак у упоредном праву, питање је шта друштво треба да обезбеди – „текст“ пословника, као што је то случај у погледу измена оснивачког акта, или „опис“, као што је то случај када је у питању правни посао предложен за одобрење.⁵ С једне стране, указује се да би текст био предугачак, и да је довољна „важна садржина“ која у домаћем праву одговара „опису“.⁶ Насупрот томе, указује се да није довољна важна садржина, већ је потребан текст пословника о раду скупштине.⁷ Тако се, по аналогiji, примењује решење предвиђено за оснивачки акт и то се образлаже решењима која постоје у неким националним правима по којима пословник има функцију која се, у погледу неких питања, изједначава се са оснивачким актом (или пословником о раду скупштине). Независно од тога што пословник има нижи ранг од оснивачког акта, указује се да он, због континуитета органа, има и важност за будућу скупштину.⁸ Пословником о раду скупштине може се регулисати и рад скупштине до избора председника скупштине. Спорно је да ли се пословником о раду скупштине може регулисати и присуство лица која немају оргинарно право на присуствовање скупштини (нпр. гости, представници медија).⁹ Треба појаснити да ли дозволу за присуствовање даје председник скупштине или скупштина. Иако је национално законодавство у великој мери усклађено са правним тековинама ЕУ у области права привредних друштава, потребно је да се обезбеди адекватна примена. Међу преосталим важним аспектима, које треба ускладити, је концепт прекограничних спајања друштава са ограниченом одговорношћу и акционарских друштава. Такође, потребно је обезбедити да европска друштва (*Societas Europaea*) могу да се оснују и да послују у Србији, у складу са статутима европске компаније и европске економске интересне групације. Кроз пројекат Правна подршка преговорима, обезбеђена је помоћ Министарству привреде и Агенцији за привредне регистре у адекватној припреми нацрта измена и допуна одредби Закона о привредним друштвима, како би се постигло даље усаглашавање националног законодавства у области права привредних друштава. У великој мери то је постигнуто решењима садржаним о привредним друштвима, која су

⁵ З. Арсић, „Пословник о раду скупштине акционарског друштва“, *Правни живот*, бр. 11, тематски број, 24/2011/Том III/ стр. 37-42.

⁶ Uve Huffer, *Aktiengesetz*, Munchen, 1999. p. 602.

⁷ Hildegard Ziemons, Karsten Schmid, Lutter Marcus, op.cit., p. 1415.

⁸ Reger Gerald, Burger Tobias, Korber Torsten, *Aktiengesetz*, Heidelberg Kommentar, Heidelberg, 2008, p. 828.

⁹ Hildegard Ziemons, Karsten Schmid, Lutter Marcus, op.cit.

инкорпорирана у српско (у великој мери хармонизовано) привредно право, и то у више наврата, односно варијанти закона до коначног решења средином 2018. године.¹⁰ Актуелност ове теме добија на значају имајући у виду да се у процесу преговарања приступу Европској унији посебно поглавље (бр. 6) односи на право привредних друштава, посебно у оном делу који де односи на Пословник о раду скупштине акционарског друштва, односно оне регулативе која условљава додатне уплате чланова акционарског друштва.

2) МЕРЕ ЕУ

Директива о усклађивању мера заштите које се траже од привредних друштава ради заштите интереса чланова и трећих страна (2009/101/ЕЗ – претходно Прва Директива о праву привредних друштава) укључује мере заштите којима се утврђују захтеви у погледу обавезе обелодањивања информација, ограничава основ ништавости обавеза преузетих од стране привредних друштава и ограничава основ ништавости јавних акционарских друштава са ограниченом одговорношћу и акционарских друштава која нису јавна и друштва са ограниченом одговорношћу. Директива 2012/30/ЕУ (прерађена верзија 77/91/ЕЕЗ) садржи правила о оснивању јавних акционарских друштава са ограниченом одговорношћу и о одржавању и променама њиховог капитала. Директивом 2009/102/ЕЗ захтева се од држава чланица да обезбеде да њихово домаће право признаје друштво са ограниченом одговорношћу са једним чланом. Директивом 2012/17/ЕУ о интерконекцији централних, трговинских и привредних регистара прописује се успостављање система интерконекције привредних регистара, који обухватају европску централну платформу путем које ће национални привредни регистри ставити своје информације на располагање механизмима прекограничног обелодањивања, укључујући портал e-Justice. Уколико је одговарајући орган акционарског друштва донео пословник, тада се његова обавезност заснива на снази правовремене одлуке која представља правни посао.¹¹ Питања која се регулишу пословником могу бити регулисана статутом, али пословник представља процесну регулативу која нема карактер статута. Осим вертикалне димензије, коју представља место пословника у хијерархији аката, од значаја за садржину пословника је и хоризонтална димензија, која представља однос садржине пословника према другим лицима која учествују у раду скупштине. То се, пре свега, односи на председника скупштине. Он има овлашћења предвиђена законом, а не произилазе из скупштине, због чега се

¹⁰ *Службени гласник Републике Србије* бр. 83/2014, *Службени гласник Републике Србије* бр. 5/2015 и *Службени гласник Републике Србије* бр. 44/2018.

¹¹ Uve Huffer, op. cit., p. 601.

пословничким одредбама морају поштовати његова овлашћења.¹² Одлука о допунским уплатама не може се у друштву донети без одговарајућег правног основа, а из упоредног права је познато да тај основ не може бити сам закон. Закон ствара само могућност креирања правног основа, а од воље оснивача, односно чланова друштва, зависи да ли ће ту могућност искористити и створити правни основ или не.

3) САДРЖАЈ

Укупан износ плаћања акционарима у пословној години не сме да пређе добит остварену на крају године. Привредно друштво не може да уписује сопствене акције, али може да купује сопствене акције под одређеним условима и обавезно је да их отуђи у року од једне до три године, у зависности од основа по којем су стечене. Законом се забрањује привредном друштву да пружа директну или индиректну финансијску помоћ акционарима, запосленима или трећим странама у куповини акција привредног друштва. У погледу односа између статута и пословника треба указати да оба акта представљају аутономну регулативу, при чему постоје значајне разлике. Пословник о раду скупштине је процесни пропис који нема карактер статута. То се види из различите регулативе која се односи на измене ова два акта, пре свега у погледу већине за доношење одлуке. Потом, треба имати у виду да пословник о раду скупштине има искључиво интерно дејство. Као последица одсуства статутарног карактера норми пословника, овај акт се у хијерархији норми налази испод, не само закона, већ и статута. Осим тога, треба знати да се статут региструје у складу са законом о регистрацији, док у погледу пословника таква обавеза не постоји. Пословник о раду (правила поступака) на предлог председника скупштине доноси скупштина. Међутим, да би се донела пуноправна скупштинска одлука, којом се утврђује пословник о раду, дневни ред седнице скупштине мора садржати одговарајућу тачку, мора постојати предлог председника скупштине као овлашћеног предлагача, што је специфичност решења у домаћем праву и мора постојати одговарајућа већина за доношење скупштинске одлуке. Пословник не може одступити од принудних законских прописа и да предмет пословника може бити само материја која се регулише статутом, ако законом није предвиђено да се одступања од закона или допуне законске норме могу вршити статутом.¹³ Могућу садржину пословника представљају различите норме којима се ближе утврђује начин рада и одлучивања скупштине. Законом о привредним

¹² Ibid., p. 602; H. Ziemons, op.cit., p. 1414.

¹³ Hildegard Ziemons, Karsten Schmid, Lutter Marcus, op.cit., p. 1414.

друштвима из 2011. године (за разлику од оног из 2004. године) уређени су следећи елементи:

- извршено је функционално изједначавање статута и пословника;
- ограничења права о учествовању у раду скупштине;
- председник скупштине;
- учешће у раду скупштине електронским путем;
- право на постављање питања;
- достава копије пуномоћства;
- приступање на седницу скупштине;
- именовање комисије за гласање;
- начин гласања;
- ванредна седница скупштине друштва које није јавно друштво.¹⁴

Сви ови елементи су потом инкорпорирани у каснија законска решења (2014, 2015. и 2018. године). Исто тако, ако се оснивачким актом или одлуком скупштине уместо тачног износа додатних уплата одреди њихов максимални износ, скупштина, по пословнику, доноси одлуку о тачном износу додатних уплата обичном већином гласова свих чланова друштва, осим ако је оснивачким актом одређена већа већина. Стога, може се претпоставити да се конкретна обавеза на додатну уплату уводи само конкретном, појединачном одлуком скупштине друштва, а у општим оквирима које одређује уговор о оснивању. При накнадном увођењу додатних уплата изменом уговора о оснивању, морају се поштовати одговарајуће законске норме које важе за измену оснивачког акта. Основно је правило да се уговор о оснивању друштва, као његов оснивачки акт, „мења обичном већином гласова свих чланова друштва, ако оснивачким актом није предвиђена већа већина“.¹⁵ Међутим, ако би се обавеза додатне уплате укидала или смањивала на било који начин (смањењем лимита до којег се обавеза додатне уплате може утврдити, ако се скраћује временски период у коме је могуће увести конкретну обавезу додатне уплате и сл.), измена уговора о оснивању односила би се на уобичајени начин, тј. обичном већином гласова свих чланова друштва, ако оснивачким актом није предвиђена већа већина. У том случају, не би била потребна сагласност свих чланова друштва на које се допунске уплате односе. У нашем праву, по основу норми у Закону о привредним друштвима из 2015. године, па потом из 2018. године, постоји дуалитет аутономних правних основа за утврђивање обавезе чланова друштва с ограниченом одговорношћу на додатну уплату. Поред

¹⁴ Z. Arsić, op.cit., str. 37-42.

¹⁵ ZPD, čl. 142, st. 1.

уговора о оснивању друштва, додатни аутономни правни основ може бити и одлука скупштине друштва. Овакво решење, по нашем мишљењу, не може се сматрати успешим из више разлога.¹⁶ Правна акта односно законска решења о привредним друштвима која су донета током 2014, 2015. и 2018. године регулишу три значајна сегмента који се односе на додатне уплате, и то:¹⁷

Начин утврђивања обавезе додатне уплате (члан 178)

„Оснивачким актом или одлуком скупштине може се утврдити обавеза чланова друштва да, поред уплате уписаног основног капитала, изврше додатне уплате друштву сразмерно висини свог удела у друштву. Оснивачким актом или одлуком скупштине може бити одређена другачија сразмера. Додатним уплатама не повећава се основни капитал друштва. Додатне уплате могу бити само у новцу. Одлука скупштине којом се утврђује обавеза на додатне уплате доноси се једногласно, осим ако је оснивачким актом за доношење те одлуке предвиђена друга већина. Ако је оснивачким актом предвиђено да се одлука из става 4 овог члана доноси и другом већином, та одлука обавезује само чланове који су за њу гласали. Оснивачким актом, односно одлуком скупштине може се, уместо одређивања тачног износа додатних уплата, одредити максималан износ тих уплата. У случају из става 5 овог члана, скупштина доноси одлуку о тачном износу додатних уплата обичном већином гласова свих чланова друштва, осим ако је оснивачким актом одређена већа већина”.

Последице неизвршења обавезе додатне уплате (члан 179)

„Члан друштва одговара друштву за извршење обавезе додатне уплате на начин на који одговара за уплату уписаног основног капитала. Члан друштва који је свој удео пренео пре извршења обавезе на додатну уплату одговара солидарно са стицаоцем удела за ту обавезу у периоду од три године, од дана регистрације преноса удела у складу са законом о регистрацији. Члан друштва који је у целости уплатио, односно унео свој улог, може се ослободити обавезе додатне уплате ако у року од 30 дана од дана доспелости те обавезе овласти друштво да прода његов удео у поступку јавног надметања или на други начин. Ако продајом удела члана друштва на начин из става 3 овог члана, друштво оствари цену која је, након одбитка трошкова продаје, нижа од износа његове обавезе додатне уплате, члан друштва остаје у обавези да друштву доплати ту

¹⁶ С. Шогоров, „Аутономни правни основ за додатне (допунске) уплате чланова друштва с ограниченом одговорношћу“, *Правни живот*, Београд, тематски број, Том III, стр. 43-52.

¹⁷ *Службени гласник Републике Србије* бр. 83/2014, бр. 5/2015 и 44/ 3018.

разлику, а ако друштво том продајом оствари цену која, након одбитка трошкова продаје, прелази износ његове обавезе додатне уплате, друштво је дужно да ту разлику исплати том члану друштва. Ако члан друштва не овласти друштво да изврши продају његовог удела у складу са ставом 3 овог члана, или ако његов удео не буде продат у року од две године од дана доспећа обавезе додатне уплате, односно у року одређеном оснивачким актом или уговореном року са тим чланом друштва из разлога за које није одговорно друштво, скупштина може у року од 180 дана од дана истека прописаног, односно одређеног или уговореног рока донети одлуку о искључењу тог члана из друштва без права на накнаду вредности његовог удела, сходном применом члана 195 овог закона. Ако су услови из става 5 овог члана испуњени у односу на више чланова друштва који су у доцњи у погледу обавезе на додатну уплату, одлука о искључењу доноси се за све те чланове. У случају искључења у складу са овим чланом, искључени члан друштва остаје у обавези према друштву на додатну уплату”.

Враћање додатних уплата (члан 180)

„Додатне уплате могу се вратити члановима друштва само ако нису неопходне за покриће губитака друштва или за намирење поверилаца друштва. Додатне уплате се не могу вратити члану друштва пре уплате, односно уноса целокупног уписаног улога у друштво. Враћање додатних уплата члановима друштва врши се сходном применом одредаба овог закона о смањењу основног капитала друштва. У случају стечаја друштва, потраживање члана друштва по основу додатних уплата намирује се тек након пуног намирења стечајних поверилаца друштва са припадајућим каматама”. Дакле, најновија решења инкорпорирана у Пословник о раду скупштине акционарских друштава, који је усклађен са најновијим законским решењима, компатибилна су са Европским правом а усклађена су и са нормативима преговарачког процеса (поглавље 6). Међутим, у подробнијој анализи треба имати у виду следећа решења: а) у случајевима када се уређивање додатних уплата обавља уговором о оснивању постиже се општа сагласност свих оснивача (чланова) друштва у томе; б) тако је исказана и њихова воља да дају антиципирану сагласност на одлуке скупштине друштва којима се уводе конкретне обавезе на додатну уплату. На основу претходне опште сагласности чланова друштва о додатним уплатама, скупштина друштва може да доноси конкретне одлуке о обавези уношења додатних уплата свих чланова, па и оних који су евентуално гласали против те одлуке. Тако се реализује основни смисао додатних уплата, као потенцијалног „резервног“ капитала друштва, и то у ситуацијама и за време док су друштву потребна додатна новчана средства. Друштво на тај начин увек може да рачуна са допунским уплатама па не мора, опреза ради, да се прекапитализује нити да се служи инструментима

спољашњег финансирања. Насупрот томе, када се аутомомни правни основ ствара накнадно, општом одлуком скупштине друштва, такве опште претходне сагласности чланова друштва о додатним уплатама нема, односно не мора да буде. Чланови друштва који изврше додатне уплате, не стичу на основу њих никаква додатна права, понекад немају право ни на њихов повраћај, па се не види никакав мотив чланова друштва који су евентуално гласали за општу одлуку о допунским уплатама да гласају и за конкретне одлуке којима се њима намећу конкретне обавезе додатних уплата. Међутим, могуће је и у упоредном праву да се обавеза допунске уплате односи само на неке, а не и на све чланове друштва, али се таква могућност утврђује искључиво уговором о оснивању друштва. Тако ова обавеза постаје својство одређеног дела, због чега је, можда његов власник добио неке друге погодности у друштву. Међутим, ако би се одлука скупштине друштва схватила као појединачни акт којим се утврђује конкретна обавеза на додатну уплату, ситуација би била још неповољнија. Прво, то би значило да се у сваком друштву са ограниченом одговорношћу, па и у онима која нису предвидела могућност додатних уплата уговором о оснивању или општом скупштинском одлуком, може, *ad hoc*, одлуком скупштине у сваком тренутку утврдити обавеза додатне уплате. Друго, то би значило да је закон довољан основ за овакву појединачну одлуку, што као решење у упоредном праву не постоји. Поред тога оваквим тумачењем карактера скупштинске одлуке још мање би се могла остварити сврха додатних уплата. Пошто би одлука обавезивала само чланове који су за њу гласали, то друштво никад не би могло да рачуна са потенцијалним „резервним“ капиталом у виду додатних уплата. Најзад, чланови друштва из раније изнетих разлога никад не би били мотивисани да гласају за додатне уплате, јер би тиме само себи стварали обавезе, а користи од додатних уплата би имали сви чланови друштва, дакле и они који су гласали против (уздржани, или нису гласали), те тако избегли обавезу додатне уплате. Сигурно би чланови друштва радије оптирали за давање зајма друштву, који се увек враћа и чије услове сваки члан, заједно са друштвом, дефинише уговором о зајму, него за додатне уплате које се не морају вратити, а услове за њих одређује искључиво привредно друштво.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

У Закону о привредним друштвима из 2004. године није постојала нормативна подршка функционалним изједначавањима оснивачког акта и пословника о раду скупштине. Међутим, у Закону о привредним друштвима из 2011. године (од кога се пошло у овој анализи), већ је садржана одређена регулатива којом се врши функционално изједначавање пословника и статута у погледу одређених процедуралних питања. Након тога, тај процес је у континуитету усаглашаван са европским правом имајући у виду измене Закона

о привредним друштвима из 2014, 2015. и 2018. године. Овај Закон прихвата решења из правних тековина ЕУ које обухватају оснивање, одржавање и промену привредних друштава, осим у погледу задржавања сопствених акција за нелистирана акционарска друштва. Законом је прецизније дефинисано шта се подразумева под имовином велике вредности предузећа у случају давања средстава обезбеђења, потом су дефинисани и критеријуми за изједначавање привредних друштава везано за оснивање огранака, рокови за ликвидацију привредних друштава. Законом су дефинисана и нова правила организовања привредних друштава, а ови прописи, који се највише односе на међународно „спајање“ и оснивање привредних друштава примењиваће се од 1. јануара 2022. године. Наиме, сматра се да би до тада Србија морала у потпуности хармонизовати своје унутрашње законодавство са правом Европске уније у овој области.

5) ИЗВОРИ

„Commission Staff Working Document Report on the application by Member States of the EU of the Commission Recommendation on directors remuneration“, Brussels, 13.07.2007 SEC (2007).

„Directive 2012/30/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on coordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and others, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 54 of the Treaty on the Functioning of the European Union, in respect of the formation of public limited liability companies and the maintenance and alteration of their capital, with a view to making such safeguards equivalent“, OJ L 315/74, 14.11.2012.

„Directive 2006/123/EC the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market“, OJ L 376/36, 27.12.2006.

„Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)“, OJ L, 119/1, 04.05.2016.

„Закон о привредним друштвима“, *Службени гласник Републике Србије* бр. 32/2016, 83/2014, 5/2015, 44/2018.

Huffer, U., *Aktiengesetz*, Rechtsrat, Munchen, 1999.

Reger, Gerald, Burger, Tobias, Korber, Torsten, *Aktiengesetz*, Heidelberger Kommentar, Heidelberg, 2008.

Ziemons, Hildegard, Karsten, Schmid, Lutter, Marcus, *Aktiengesetz*, Koln, 2008.

Арсић, З., „Пословник о раду скупштине акционарског друштва“, *Правни живот*, бр.11, тематски број, 24/2011/Том III.

Интернет: <http://eupregovori.bos.rs/pregovaracka-poglavlja/363/2014/01/15/poglavlje-20---preduzetnistvo-i-industrijska-politika.html>

Интернет: <http://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c9484853d643b33013d8d8493ae52be.de.0/erl.pdf>, 18.03.2014..

Интернет: <http://www.pks.rs/PrivredaSrbije.aspx?id=20&p=0&>, 03.03.2015.

Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf, 12.12.2014.

Јованић, Т., „Унапређење регулаторног оквира ЕУ: Од боље ка паметнијој регулацији“, *Европско законодавство*, 2011, бр. 35-36.

Службени гласник Републике Србије бр.83/2014; бр.5/2015 и 44/2018.

Шогоров, С., „Аутономни правни основ за додатне (допунске) уплате чланова друштва са ограниченом одговорношћу“, *Правни живот*, Београд, тематски број, Том III.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Право привредних друштава у Србији уређено је најпре Законом о привредним друштвима (*Службени гласник РС*, бр. 36 – 2011, 99 – 2011, 83 – 2014, 5 – 2015, 44 – 2018), Законом о тржишту капитала (*Службени гласник РС*, бр. 31 – 2011) и Правилником о садржају, форми и начинима објављивања годишњих, полугодишњих и кварталних извештаја јавних акционарских друштава са ограниченом одговорношћу; Законом о понудама за преузимање (*Службени гласник РС* бр. 46 – 2006, 107– 2009, 99 – 2011); Законом о удружењима: Поглавље 6 – Право привредних друштава (*Службени гласник РС* бр. 51 – 2009 и 99 – 2011); Законом о инвестиционим фондовима (*Службени гласник РС*, бр. 46 – 2006, 51 – 2009, 31 – 2011 и 115 – 2014); Законом о банкама (*Службени гласник РС*, бр. 107 – 2005 и 91– 2010); Кодексом корпоративног управљања (*Службени гласник РС*, бр. 99 – 2012), Законом о рачуноводству и Законом о ревизији (*Службени гласник РС*, бр. 62 – 2013). Решења у упоредном праву указују да је пословник о раду скупштине необавезан акт друштва (мада скупштина може да га донесе. У српском праву не постоји изричита нормативна подршка о томе. С друге стране, формулација Закона о привредним друштвима из 2011. године је нешто јаснија. Наиме, у члану 334 предвиђено је да се „на првој седници“ усвоји пословник о раду скупштине, што би могло да се протумачи да постоји обавеза доношења пословника. Међутим, и тада се ради о *lex imperfecta*, с обзиром да нема санкција за неизвршење обавезе. Свакако, нема значаја да ли се ради о праву или обавези друштва да донесе пословник о раду скупштине, с обзиром да се питања из домена пословника могу регулисати статутом. При томе, треба имати у виду да се указује да је нормативни основ за доношење пословника непотребан, с обзиром на постојање права органа на самоорганизовање. С друге стране, није

могуће да се одговарајућим општим актом друштва не створи могућност доношења одлуке о додатним уплатама, а да се неком појединачном одлуком скупштине друштва за чланове уведе конкретна обавеза додатне уплате. Директно заснивање конкретне одлуке о додатним уплатама само на законској норми није, за сада, могуће. У нашем праву, међутим, питање правног основа додатних уплата није до сада уређивано на сасвим задовољавајући начин. Општи правни основ мора бити садржан у правилима друштва (не и у скупштинској) одлуци, али је формулација о скупштинским закључцима о „појединим оброцима накнадних доплата“ била непрецизна, јер је на неки начин сугерисала да се целина конкретне обавезе „накнадних доплата“ утврђује самим правилима друштва, што је необично решење, које је у упоредном праву пре изузетак него правило. Ако се правни основ за допунске уплате ствара уговором о оснивању друштва, одредбе о томе морају бити изричите. Општа одредба о томе да се чланови друштва могу обавезивати и на друге чинидбе, поред обавеза уношења улога у друштво, не би се могла сматрати довољном за креирање аутономног правног основа за увођење обавезе на додатну уплату, јер не указује недвосмислено на њу. Ради се о одлуци општег карактера која, као општи акт, ствара аутономни правни основ за доношење конкретних одлука скупштине друштва којима се утврђују обавезе чланова друштва у погледу додатних уплата. Друга могућност тумачења је да се ради о појединачној одлуци скупштине друштва, којом се утврђује конкретна обавеза чланова друштва на додатну уплату.¹⁸ Дакле, ако се одлука скупштине друштва разуме као општи акт, тада је испуњен основни услов који се за додатне уплате захтева у упоредном праву. Тај услов се састоји у томе да додатне уплате морају претходно и на општи начин бити предвиђене у друштву, да би скупштина друштва могла да донесе конкретне одлуке којима уводи конкретне обавезе додатне уплате. Међутим, то уређивање додатних уплата на општи начин се у упоредном праву врши искључиво уговором (актом) о оснивању (правилима, статутом) друштва. Уређивање општом одлуком скупштине друштва се не предвиђа јер је то неупоредиво лошије решење. Међутим, ако нема опште сагласности друштва у Закону постоји додатна норма: „Одлука скупштине којом се утврђује обавеза на додатне уплате доноси се једногласно, осим ако је оснивачким актом, за доношење те одлуке предвиђена друга већина“. Ипак, ако је оснивачким актом предвиђено да се одлука и доноси другом већином, закон предвиђа правило да „та одлука обавезује само чланове који су за њу гласали“.¹⁹ Међутим, овакво законско решење обесмишљава суштину додатних уплата. С једне стране овакво решење не задовољава основну сврху постојања овог института, јер друштво

¹⁸ С. Шогоров, *op. cit.*

¹⁹ Члан 178, ст. 5 Закона о привредним друштвима.

при утврђивању вредности основног капитала не зна с коликим „резервним“ капиталским потенцијалом (додатним уплатама) може да рачуна. Опет, с друге стране, ако би се допунске уплате односиле само на неке чланове, али не на све, тешко је замислити да овакво решење уопште у пракси било применљиво.²⁰ Српским законом дозвољено је повећање и смањење акцијског капитала и њиме се прописује једнак третман акционара у истом положају. Акционари имају право прече куповине акција из нове емисије. Новоемитоване акције, као и акционари који су њихови власници, уписују се у Централни регистар хартија од вредности. Смањење акцијског капитала омогућава заштиту кредитора, осим када се у закону изричито наводи да се то не примењује. Одлуке о смањењу акција морају бити објављене у Регистру привредних друштава три месеца. Повериоци могу да захтевају обезбеђење својих потраживања пре истека овог рока од три месеца и да прибегну судском поступку уколико њихови захтеви нису одобрени. Законом се такође регулише повлачење и поништавање акција привредног друштва. Чланом 296 Закона о привредним друштвима (2018) предвиђа се повећање основног капитала новим облицима, односно садржај Одлуке о повећању основног капитала нови улозима, а чланом 297 регулише се начин уписа акција по основу нових улога, те се чланом 300 уређује регистрација повећања капитала новим улозима. Пословник о раду скупштине а.д. уређују чланови 334, 335, 336 и 337 Закона о Привредним друштвима, који је донет у току јуна 2018. године, а који се примењује од 1. октобра 2018. године.

RULES OF PROCEDURE OF THE ASSEMBLY OF THE JOINT STOCK COMPANY IN THE DOMESTIC AND EUROPEAN LEGAL FRAMEWORK

Abstract: By harmonizing domestic legislation with the law of the European Union, the conditions that will enable domestic companies to be competitive and equal in the European market are created. The harmonization of domestic commercial law with the law of the European Union is related by the Negotiation Chapter 9 which the Republic of Serbia should fulfill in the process of accession to the European Union. In the area of the legal framework that relates to the operations of companies, harmonization is required regarding the internal procedural rules of the company's shareholders assembly. These rules are covered by the Rules of Procedure of the General Meeting of Shareholders. This internal legal act does not have the status of a founding act but, however, it has to be in compliance with it. This is the consequence of a legal hierarchy that exists under the Law of companies. The authors devote special attention to the analysis of the relevant legal rules that refer

²⁰ С. Шогоров, *op. cit.*, стр. 50.

to the Rules of Procedure of the Shareholders Assembly, and in this regard they conclude it would be necessary to further harmonize these rules with the solutions existing in the EU law, which correspond more to the commercial nature of this form of economic association.

Key words: Company Act, Rules of procedure, European Union, assembly, additional payment, members, stock company.

УДК: 314.7:[339.923:061.1EU
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 66, стр. 248–262
Изворни научни рад

ЕКОНОМСКЕ ДЕТЕРМИНАНТЕ МИГРАЦИЈА У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Зоран МИЛОСАВЉЕВИЋ¹

Апстракт: Предметна анализа концентрисана је на истраживање фактора који утичу на процес миграција, које су велики проблем савремене спољне и безбедносне политике Европске уније (ЕУ). У раду се прво пружају одговарајућа теоријска образложења економских имиграција од Другог светског рата наовамо, као и постојања емпиријске везе између економских чинилаца и имиграционих политика држава чланица ЕУ. Поменути приступом остварује се циљ истраживања, који исходи из сазнања о утицају одређених економских показатеља на приступе решавању савремене мигрантске кризе. Резултати истраживања потврђују постојање везе између економских чинилаца и миграторних кретања. Узимајући у обзир учесталост економских фактора и економских мотивационих импулзија у миграторним кретањима, кроз примену метода посматрања, анализе садржаја, упоредног и статистичког метода, аутор је успео да укаже на најзначајније чиниоце миграторних кретања ка државама чланицама ЕУ.

Кључне речи: миграције, имигранти, економија, друштво, Европска унија.

1) УВОД

Рад полази од анализе најзначајнијих мотивационих фактора процеса миграција. У том смислу, најпре се објашњавају економске детерминанте и најбитнији фактори који опредељују мигранте „у потрази за личном срећом“. Потом се објашњава њихов значај за дефинисање имиграционих политика

¹ Институт за политичке студије, Београд. E-mail: bigz40@hotmail.com. Рад представља саставни део истраживања у оквиру докторских студија на Факултету политичких наука у Београду.

држава чланица ЕУ. У настојању да објасни проблем економских миграција, а потом и да пружи експликацију економских чиниоца из којих произилази овај социјални феномен, аутор анализира конкретне економске показатеље у сврху верификације почетне хипотезе. Према ауторовом мишљењу, *миграције* означавају одређени процес, тј. „кретање особа или група особа из једне географске јединице у другу, преко административне или политичке границе, са циљем да се привремено или трајно населе на месту које се разликује од места порекла“.² Уједињене нације миграције дефинишу као облик просторне покретљивости између једног географског дела и другог, подразумевајући под тим трајну промену места становања.³ За разлику од миграција, *економске миграције* су ужи појам и означавају премештање или дислокацију мигранта с једног простора, који је мање економски привлачан, на други простор који за мигранта и његову породицу обећава боље услове за живот и рад. Право на миграцију проистиче из четири кључне слободе: слободног кретања роба, услуга, капитала и радне снаге.⁴ Економске миграције стога се могу објаснити кроз тзв. *push* и *pull* приступ.⁵ *Push* фактор, само име говори, означава „гурање, потискивање“ потенцијалног мигранта из средине у којој живи и ради: због лоших услова живота, незавидне личне сигурносне позиције, сиромаштва, незапослености, па и политичких притисака.⁶ С друге стране, *pull* фактор је, „онај који покреће, који мотивише“ мигранта да дође у земљу у коју се имигрира. *Pull* фактор отвара перспективе тако што примамљује појединца, будућег имигранта, да у земљу имиграције стигне, како би остварио своја животна, радна и егзистенцијална настојања, пошто, „у обећаној земљи“ види: уређеније друштво, већу сигурност, боље услове за живот и рад, сношљивије услове за свеобухватни опстанак, остварење напредовања у каријери и слично.⁷ Под *имиграционом политиком* подразумевамо сваку ону политику коју води једна

² Thomas Bauer, John Haisken-DeNew, Cristoph Schmidt, “International Labour Migration, Economic Growth and Labour Markets: The Current State of Affairs”. (ed) Miroslav Macura, Alphonse Mac Donald, Werner Haug, *The New Demographic Regim – Population Challenges and Policy Responses*, United Nations, NY, 2005, pp. 111-197.

³ Мирјана Бобић, *Демографија и социологија – веза или синтеза*, Службени гласник, Београд, 2007.

⁴ J. Trachtman, *The International Law of Economic Migration – Toward the Fourth*, Kalamazoo/ Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2009, p. 4.

⁵ Dan Corry, *Economics and European Union Migration Policy*. London: Institute for Public Policy Research, 1996, p. 13.

⁶ Leo Lucassen, *The Immigrant Threat – The Integration of Old and New Migrants in Western Europe Since 1850*, Champaign, University of Illinois Press, 2005, p. 120.

⁷ „Истраживања указују на то да су економски разлози, попут тражења посла или поправљања услова живота и животног стандарда, најчешћи покретачи.” Видети: D. Poleti, „Савремене радне миграције у Европском контексту – економски и политички аспекти”, *Sociologija*, 2012, vol. 55 (3), str. 333-348.

држава када долази до транзита лица преко њених граница, а посебно оних лица која намеравају да раде и остану у земљи имиграције. Имиграциона политика представља управљање пристиглим недржављанима на имиграционој територији, али и однос према имигрантима, тзв. *третирање*. Политика се креће у опсегу од пуног поштовања слободе кретања, до коришћења заштитних мера којима се слобода кретања отежава или ограничава (протективна имиграциона политика). У том смислу, сам чин имиграције представља „активност којом особа место сталног боравка утврђује на територији дате државе на период који ће (или се очекује да ће) трајати најмање 12 месеци, а да је претходно имала стално пребивалиште на територији друге државе”.⁸

2) ВРСТЕ МИГРАЦИЈА

Врсте или типови миграција подразумевају, уопштено, економске и неекономске миграције.⁹ Уз ову грубу поделу постоје још неке, такође основне, класификације попут оних на: легалне и илегалне, односно на: добровољне и принудне. Према трајању могле би се поделити на: привремене и трајне. Све у свему постоје три основне категорије миграција: емиграционе, имиграционе и транзитне. Све је већи број земаља које имају комбиноване карактеристике две или све три поменуте категорије. Поред ових класификација постоје и оне садржинске, које описују суштину миграторних кретања. То су: политичке миграције, економске миграције, социјалне, демографске и др.¹⁰

3) ТОК ЕКОНОМСКИХ МИГРАЦИЈА

Историјат економских миграција стар је колико и сама цивилизација. Након Другог светског рата, приметно је неколико таласа миграција на европском тлу. Са првим таласом миграција суочила се СР Немачка већ током педесетих и почетком шездесетих година XX века. Били су то економски имигранти са Балкана (из Грчке, Турске, потом и из Југославије).¹¹ Економски раст и развој разрушене СР Немачке захтевао је радну снагу, нарочито за нискоквалификоване послове. Имигранти су били јефтина радна снага,

⁸ Мирјана Бобић, Марија Бабовић, „Међународне миграције у Србији – стање и политике”, *Социологија*, вол. 50, бр. 2, стр. 212.

⁹ Мирјана Бобић, 2007, *op. cit.*

¹⁰ Анђела Ђукановић, „Регулатива Европске уније у области ирегуларних миграција”, *Европско законодавство*, 2013, бр. 43-44, стр. 31-42.

¹¹ Michael Samers, „New Guest Worker Regimes?”, Anna Amelina, Kenneth Horvath, Bruno Meeus (edit.), *An Anthology of Migration and Social Transformation – European Perspectives*, New York, Springer International Publishing, 2016, pp. 121-135.

спремна да ради за ниске цене надница. Били су то радници на одређено време, тзв. гастарбајтери (нем. *Gastarbeiter* – гостујући или привремени радник).¹² Према тој, првобитној концепцији, замишљено је да радници у Немачку долазе на одређено време, да одраде своје послове и да се потом врате натраг у своје резиденцијалне земље, са уштеђевином, од које су најчешће подизали некретнине за становање, и пензијом која им је омогућавала мирну и удобну старост. Читав њихов живот у земљи-имиграције конструисан је тако да само привремено остану. Међутим, време ће показати да се маса гастарбајтера током 70-их и 80-их година XX века задржала непланирано дуго у земљи имиграције, а да су њихова деца оптирала ка новој домовини, где су се акомодирали и асимиловали, а матерњи језик запоставили, или чак заборавили. Други талас економских имиграната у земље централне, западне и северне Европе десио се током 90-их година XX века након рушења Источног блока и ратова на простору бивше Југославије.¹³ Тада, уз бивше Југословене, Бошњаке, Србе, Хрвате и друге, долази маса света из источне Европе – Украјинци, Пољаци, Руси, Белоруси, кавкаски народи. Овога пута нови мигранти долазе с намером да се трајно настане у земље у које пристижу. Више се не говори о привременом, гастарбајтерском раду. Ситуација добија потпуно нову димензију и конотацију. Коначно, трећи миграциони талас дешава се након обојених револуција у тзв. „Арапском пролећу“ након кога се руши одбрамбени појас европске безбедности у Средоземном мору и југоисточној Европи.¹⁴ Мигранти сада пристижу из земаља тзв. „Трећег света“, пре свега са Блиског и Средњег истока (Сирије, Ирака, Авганистана, Пакистана, Бангладеша и др.), и са простора подсахарске и северне Африке (Нигера, Чада, Обале слоноваче, Либије, Алжира, Марока, Египата). Посебно интензиван број имиграната уочљив је из земаља где је дошло до тзв. „Арапског пролећа“ – Либије, Туниса, Египата, Сирије, Ирака.¹⁵ Све ово указује на блиске везе политике и геополитике са дешавањима у погледу миграција у чланице Европске уније.¹⁶ Урушавају се тзв. „истрошени режими“ (Мубарака или Бен-Алија), а плански се подривају антиколонијални арапско-социјално-

¹² *German Dictionary of Business, Commerce and Finance* (1997), Oxford: Routledge

¹³ Rudolph Hedwig, „The new gastarbeiter system in Germany“. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1996, vol. 22, no. 2, pp. 287-300.

¹⁴ Предраг Мирковић, Јелена Стојшић Дабетић, „Нерегуларне миграције као облик угрожавања система националне безбедности“, Европско законодавство, 2018, бр. 63, стр. 269-286.

¹⁵ Philippe Fargues, Christine Fandrich, „Migration after the Arab Spring“, *Migration Policy Centre* (MPC) – Research Report 2012/09.

¹⁶ Зоран Милосављевић, „Имиграционе политике у ЕУ: од слободе кретања до заштитних мера“, *Европско законодавство*, 2015, бр. 54.

националистички „БАС-пореци“ (Гадафија и Ел Асада). У читавој тој игри економске миграције имају тек споредну, али веома важну, улогу, јер представљају главни мотивациони покретач појединаца, „у потрази за срећом и бољим животом“. Са укупним бројем од око 56 милиона миграната, Европа представља најзначајнији имиграциони регион.¹⁷ Миграције у Европи су актуелна тема, и то не само на Западу, већ и у источноевропским земљама које се суочавају са новом улогом: то су истовремено и транзициона и имиграциона друштва. Такође, Европска унија као специфична политичка творевина делом ограничава самостално одлучивање и деловање националних политика и економија. Процењено је да број међународних миграната износи 214 милиона.¹⁸ Један од сваких 35 људи у свету је мигрант. Оквирно један од седам људи на планети је стално у покрету. Око 3% становништва живи ван места свог рођења. Од 1965. до 1990. године број међународних миграната порастао је за 45 милиона, годишњом стопом раста од 2,1%. Тренутна годишња стопа раста је још виша и износи 2,9%. Даглас Меси (*Douglas Massey*), теоретичар миграција, тврди да највећи број међународних мигранта проистиче из „друштва у трансформацији“.¹⁹

4) МЕТОДОЛОГИЈА И ЕМПИРИЈСКИ НАЛАЗИ

Ово „мини-истраживање“ обухвата неколико фаза. Прва фаза је *фаза тестирања*, и она се огледа у одабиру оних економских показатеља који битно утичу на имиграционе политике на идеалнотипској скали: либерално-рестриктивно. Друга фаза је *контролна фаза* укрштања оних економских показатеља за које се показало да индукују промене у одабиру имиграционих политика на скали рестриктивно-либерално. Трећа фаза је израда упоредних показатеља и приказ стања. Коначно, четврта, последња, фаза је *изношење закључака* на основу добијених резултата. У средишту емпиријског истраживања биће статистички метод економетрије, који полази од укрштања једне независне или непроменљиве варијабле која бројчано изражава квалитет имиграционе политике на скали либерално-рестриктивно. Реч је о степену политичке интеграције (и)имиграната, тзв. *MIPEX (The Migrant Integration Policy Index)*. *MIPEX* је средство за мерење имиграционе политике којим се исказују политичке тенденције ка интеграцији миграната у свим државама чланицама ЕУ, Аустралији, Канади, Исланду, Јапану, Јужној Кореји,

¹⁷ Thomas Bauer at al., op. cit., pp. 111, etc.

¹⁸ 19th World Migration Report, 2010.

¹⁹ Douglas Massey, "Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century", *Conference on African Migration in Comparative Perspective*, Johannesburg, South Africa, 4-7 June, 2003.

Новом Зеланду, Норвешкој, Швајцарској, Турској и САД.²⁰ Ова веома сложена, али поуздана, варијабла садржи 167 појединачних, увезаних показатеља који стварају целовиту слику о намерама и способностима једног друштва да интегрише имигранте у своју средину.²¹ Из MIPEX-а се врло јасно и видно исчитава захтев ка једној од граничних (и)миграционих политика на скали: рестриктивно-либерално. Индекс је користан инструмент за вредновање и упоређивање шта све владе чине на промоцији интеграција миграната у свим земљама које су узете у анализу. Од свих економских показатеља, који су тестирани у почетној фази статистичке верификације (индекс запослености, индекс радно активног становништва, учешће лица са другим радним послом и други), два су показатеља као зависне и статистички проверљиве варијабле показале корелативност: домаћи бруто производ (GDP) и индекс квалитета живота (HDI). GDP је *друштвени бруто производ* који се дефинише као укупно створени домаћи производ или крајњи исход производне активности, односно оно што остане од укупне производње добара и услуга када се умањи међуфазна потрошња.²² HDI или показатељ хуманог људског развоја (*Human development index*), формула је којом се мере сиромаштво, писменост, образовање, животни век, пристојан стандард живота и други фактори за земље света. HDI је заправо сублимација просечног животног века у једној земљи (мери се здрав и дуговечан живот), просечног степена образовања и висине стандарда живота.²³ Многи преко ове формуле сврставају земље у развијене (земље првог реда), оне у развоју (земље другог реда) и земље трећег света. Најпре је спроведена припремна фаза, тзв. *тестирање* зависних варијабли оних економских показатеља који би могли да утичу корелативним везама на независну варијаблу MIPEX (која појашњава интензитет имиграционе политике на идеалнотипској скали либерално-рестриктивно). На основу одабраних економских показатеља, који би могли да чине зависне варијабле наспрам MIPEX-а, добијени су следећи квантификовани исходи, за неке насумично изабране економске показатеље:

²⁰ J. Niessen, T. Huddleston, *Legal Frameworks for the Integration of the Third-Country Nationals*. Boston: Brill/Leiden, 2009, p. 3; Интернет: <http://www.mipex.eu/what-is-mipex>

²¹ Valerija Botrić, "Attitudes Towards Immigrants, Immigration Policies and Labour Market Outcomes – Comparing Croatia with Hungary and Slovenia", *Croatian International Relations Review*, 2016, Vol. 23, no. 76, pp. 5-28.

²² Понегде се Домаћи бруто производ (GDP) дефинише као завршна или финална тржишна вредност роба и услуга створених у једној земљи у мерном одсечку времена. Видети: G. Mankiw, *Principles of Economics*. Fifth edition, Harvard University/Cengage Learning, 2008, p. 512.

²³ Séverine Deneulin, Lila Shahani, *An Introduction to the Human Development and Capability Approach – Freedom and Agency*, Ottawa: International Development Research Centre, 2009, p. 138.

Табела 1. Припремна фаза тестирања економских показатеља

	Net Migration Rate	Migration Integration Index	Unemploy- ment	HDI 2009	GDP <i>per</i> <i>capita</i> (nominal) '08	GDB change (real) '08	Deficit (% GDP-a) '08
Net Migration Rate	1	.521**	.196	.522**	.682**	-.423	.080
Pearson		.004	.317	.004	.000	.025	.685
Correlation	28	28	28	28	28	28	28
Sig. (2-tailed)							
N							
Migration Integration Index	.521**	1	-.102	.555**	.513**	-.423	.364
Pearson	.004		.606	.002	.005	.020	.057
Correlation	28	28	28	28	28	28	28
Sig. (2-tailed)							
N							
Unemploy- ment	.196	-.102	1	-.076	-.129	-.056	-.349
Pearson	.317	.606		.700	.512	.777	.069
Correlation	28	28	28	28	28	28	28
Sig. (2- tailed)							
N							
HDI 2009	.522**	.555**	-.076	1	.702**	-.549**	.207
Pearson	.004	.002	.700		.000	.002	.290
Correlation	28	28	28	28	28	28	28
Sig. (2-tailed)							
N							
GDP <i>per</i> <i>capita</i> (nominal) '08	.682**	.513**	-.129	.702**	1	-.545**	.453*
Pearson	.000	.005	.512	.000		.003	.016
Correlation	28	28	28	28	28	28	28
Sig. (2-tailed)							
N							

	Net Migration Rate	Migration Integration Index	Unemploy- ment	HDI 2009	GDP <i>per</i> <i>capita</i> (nominal) '08	GDB change (real) '08	Deficit (% GDP-a) '08
GDB change (real) '08							
Pearson	-.423*	-.436*	-.056	-.549	-.545	1	.041
Correlation	.025	.020	.777	.002	.003		.836
Sig. (2- tailed)	28	28	28	28	28	28	28
N							
Deficit (% GDP-a) '08							
Pearson	.080	.364	-.349	.207	.453*	.041	1
Correlation	.685	.057	.069	.290	.016	.836	
Sig. (2- tailed)	28	28	28	28	28	28	28
N							

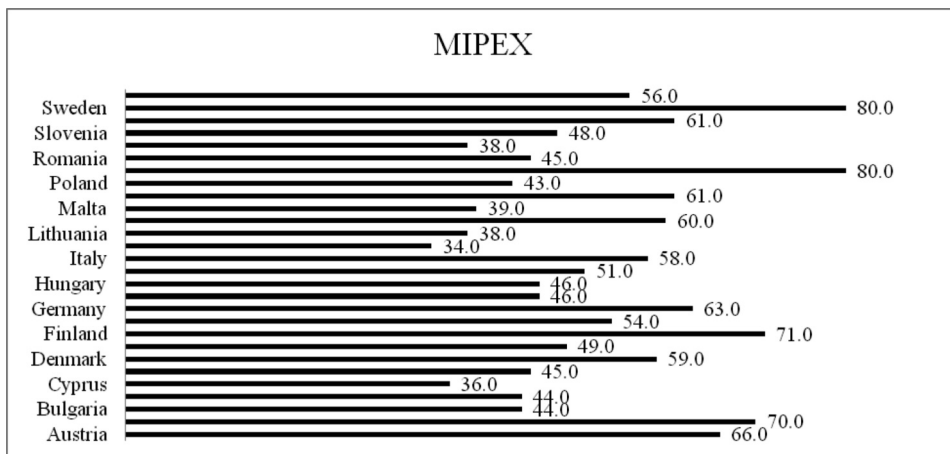
** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed). * . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed)

Табела 2. Припремна фаза тестирања показатеља

Model	Beta	t	Sig.
Unemployment	-.061	-.294	.771
GDP <i>per capita</i> (nominal) '08	.545**	2.701	.013
Ethnic_majorities	.121	.567	.576
GINI	.002	.008	.993

* $p < .05 R^2 = .15$ (15% варијанте MIPEX објашњава варијабле у моделу)

Истраживање ће најпре мерно изразити *независну варијаблу* MIPEX, која одређује степен политичке интеграције (и)миграната, и тиме указује на интензитет имиграционе политике на идеалнотипској скали: либерално-рестриктивно. Бројчано изражена висина MIPEX-а, за државе чланице Европске уније, изгледа овако:



Идеални типски нумерички налази MIPEX скале изгледају овако:

Бугарска Хрватска Кипар Чешка Летонија Литванија Малта Пољска Румунија Словачка	Рестриктивне имиграционе политике
Данска Естонија Француска Грчка Мађарска Ирска Италија Словенија Велика Британија	Средњи ниво рестрикције

Аустрија Белгија Финска Немачка Луксембург Холандија Португал Шпанија Шведска	Либералне имиграционе политике
---	--------------------------------

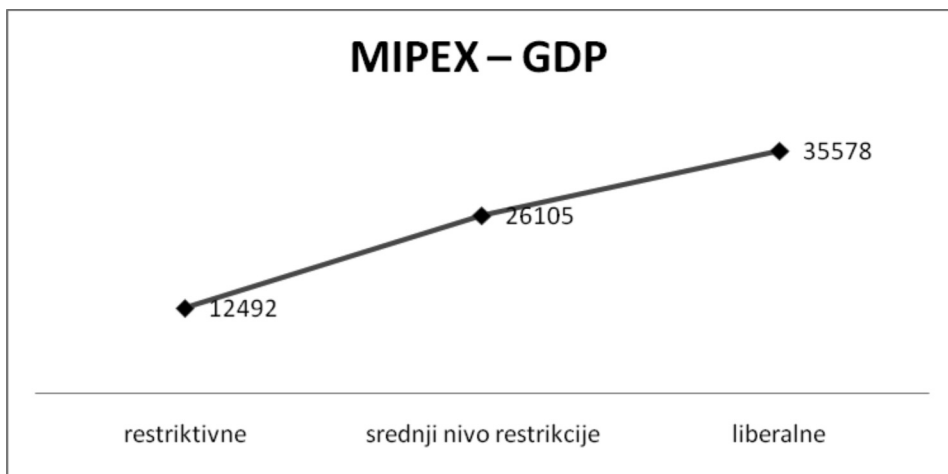
Када се Друштвени бруто производ и Показатељ хуманог развоја пропусте кроз MIPEX на скали: Рестриктивно → Средњи ниво рестрикције → Либерално добијају се следећи нумерички исходи:

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
GDP per capita (nominal) '08								
Restriktivne imigracione politike	10	124491.600	7477.12921	2364.47586	7142.7840	17840.4160	4600.00	31816.00
Srednji nivo restrikcija	9	26104.5556	11614.48069	3871.49356	17176.4	35032.2357	10500.00	42800.00
Liberalne imigracione politike	9	35577.7778	16665.96665	5555.32222	22767.1818	48388.3738	16200.00	76400.00
Total	28	24287.7500	15363.19934	2903.37177	18330.5232	30244.9768	4600.00	76400.00
								HDI 2009
Restriktivne politike	10	.8099	.02922	.00924	.7890	.8380	.77	.86
Srednji nivo restrikcije	9	.8649	.02961	.00987	.8422	.8877	.81	.91
Liberalne politike	9	.8761	.03005	.01002	.8530	.8992	.80	.91
Total	28	.8489	.04132	.00781	.8328	.8649	.77	.91

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
GDP <i>per capita</i> (nominal) '08	2568381135.072	2	1284190567.536		
Between Groups					
Within Groups	3804372000.178	25			
Total	6372753135.250	27	152174880.007	8.439	.002
HDI 2009					
Between Groups	.024	2			
Within Groups	.022	25	.012		
Total	.046	27	.001	13.784	.000

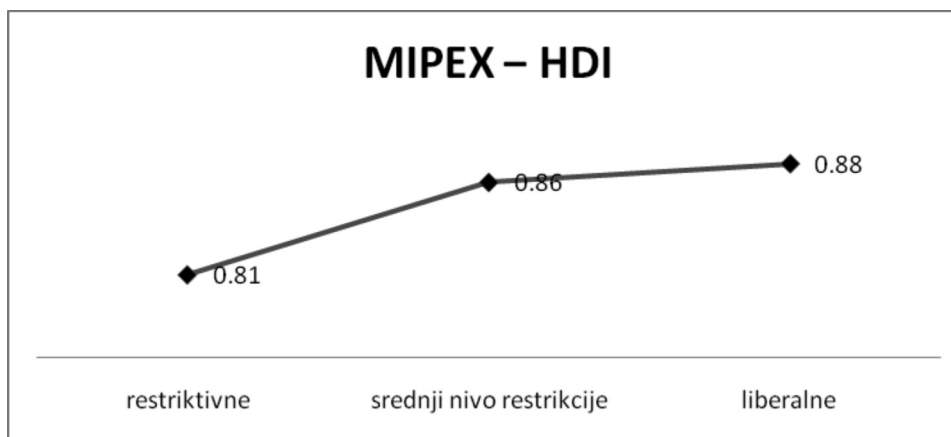
Ове вредности сада се могу и графички изразити:

Графикон 1: Зависност имиграционе политике
од Друштвеног бруто производа



$F(2,25)=8.44, p<.01$

Графикон 2: Зависност имиграционе политике од Хуманог људског развоја



$F(2,25)=13.78, p<.01$

ИЗБОРИ

- Bansak, Cynthia and Simpson, Nicole, Zavodny Madeline, *The Economics of Immigration*. Oxford: Routledge, 2015.
- Bauer, Thomas, Haisken-DeNew, John, Schmidt, Cristoph, "International Labour Migration, Economic Growth and Labour Markets: The Current State of Affairs". (ed) Macura, Miroslav and MacDonald, Alphonsea and Haug, Werner, *The New Demographic Regim – Population Challenges and Policy Responses*, United Nations, NY, 2005.
- Bobić, Mirjana, *Demografija i sociologija – veza ili sinteza*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Bobić, Mirjana, Babović, Marija, „Међународне миграције у Србији – стање и политике“, *Sociologija*, vol 50, no. 2, 2013.
- Botrić, Valerija, "Attitudes Towards Immigrants, Immigration Policies and Labour Market Outcomes – Comparing Croatia with Hungary and Slovenia", *Croatian International Relations Review*, 2016, vol 23, no. 76.
- Deneulin, Séverine, Shahani, Lila, *An Introduction to the Human Development and Capability Approach – Freedom and Agency*, Ottawa: International Development Research Centre, 2009.
- Ђукановић, А., „Регулатива Европске уније у области ирегуларних миграција“, *Европско законодавство*, 2013, бр. 43-44.
- Fargues, Philippe, Fandrich, Christine, "Migration after the Arab Spring". *Migration Policy Centre (MPC) – Research Report 2012/09*. Firenze (Florence): European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2012.

- German Dictionary of Business, Commerce and Finance* (1997), Oxford: Routledge
- Hedwig, Rudolph, „The new gastarbeiter system in Germany“, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1996, vol. 22, no. 2.
- Corry, Dan, *Economics and European Union Migration Policy*, London: Institute for Public Policy Research, 1996.
- Lucassen, Leo, *The Immigrant Threat – The Integration of Old and New Migrants in Western Europe Since 1850*, Champaign: University of Illinois Press, 2005.
- Mankiw, Gregory, *Principles of Economics*, Fifth edition, Harvard University/Cengage Learning, 2008.
- Massey, Douglas, „Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century“. Paper prepared for *Conference on African Migration in Comparative Perspective*. Johannesburg, South Africa, 4-7 June, 2003.
- Милосављевић, Зоран „Имиграционе политике у ЕУ: од слободе кретања до заштитних мера“, *Европско законодавство*, 2015, бр. 54.
- Мирковић, Предраг, Стојшић Дабетић, Јелена, „Нерегуларне миграције као облик угрожавања система националне безбедности“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 63.
- Niessen, Jan, Huddleston, Thomas, *Legal Frameworks for the Integration of the Third-Country Nationals*, Boston: Brill/Leiden, 2007.
- 19 World Migration Report, 2010.
- Poleti, Dunja, „Savremene radne migracije u Evropskom kontekstu – ekonomski i politički aspekti, „New Guest Worker Regimes?“, Amelina, Anna, Horvath, Kenneth, Meeus, Bruno (edit), *An Anthology of Migration and Social Transformation – European Perspectives*, New York, Springer International Publishing, 2016.
- Trachtman, Joel, *The International Law of Economic Migration – Toward the Fourth*, Kalamazoo/Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2009.
- Childs, David, Johnson, Jeffrey, *West Germany – Politics and Society*, Oxford, Routledge, 1981.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

На основу налаза стања у емпиријској обради података намећу се извесни закључци који могу бити од значаја и за Србију. Закључци се односе на следеће показатеље. Прво, многи од одабраних економских показатеља (ниво (не)запослености, индекс радно активног становништва, учешће лица са другим радним послом и друго), не изазивају корелацију са индексом политичке интеграције (и)миграната на скали либерално-рестриктивно (израженог кроз МПРЕХ-квантификатор). Од свих економских показатеља који

су коришћени као зависна варијабла једино Друштвени бруто производ (GDP) и Показатељ хуманог развоја – квалитет живота (HDI) исказују приметну корелативност. У случају GDP-а ова је корелативност експоненцијална и готово линеарна – земље са мањим GDP-ом имају рестриктивније имиграционе политике, и обрнуто – земље са већим GDP-ом исказују политички захтев ка либералнијој имиграционој политици. Ово се може тумачити захтевима тржишта за увозом јефтине радне снаге, али ако имамо у виду да други економски индекси (попут индекса незапослености или радно активног становништва) не исказују корелативност са MIPEX-ом, онда остајемо на нивоу генералног закључка да Домаћи бруто производ (GDP), исказан као степен богатства једне земље, утиче на одабир имиграционих политика, али да други економски фактори не утичу на имиграционе политике. Слично је и када је у питању индекс квалитета живота (HDI). Овде је „крива“ експоненцијална, али је линеарност слабије изражена, па је линија изломљена. То указује на готово пропорционалну сразмеру између: ниског квалитета живота и одабира рестриктивне имиграционе политике. Ово се може тумачити бригом слабих економија да и оно мало радних места сачувају у позицији економске рецесије од новопридошлица. То јесте изванредан осећај угрожености који може да креира имиграциону политику ка рестриктивним заштитним мерама. Та веза између HDI и MIPEX-а слаби већ на средњем нивоу рестрикције, па се „линија“ ломи, постаје блажа до нивоа земаља са либералном имиграционом политиком. Ово указује на извесну засићеност HDI-инпута заштитним мерама протекције од имиграната већ на средњем нивоу рестрикција. То истовремено наводи на још један закључак: да су економски сиромашнија друштва где је квалитет живота веома низак, у много већој мери затворена и ксенофобнија, него друштва већ на средњем нивоу квалитета живота. На крају се намеће питање: Уколико од многих одабраних показатеља који су тестирани (а само неки овде и истакнути), само два указују на корелативну везу спрема одабира имиграционих политика, шта онда одређује опредељеност и перцепцију бирача у погледу ставова према имигрантима? Оно што су неке недовољно истражене провере до сада показале, то су показатељи на пољу институционално-политичке опредељености, а то је већ равна идеја–вредности–норме, прихватање вредносног система кроз процес усвајања нормативних диспозитива које намећу медији, образовање, и на крају и само васпитање. Економски фактори овде немају тако изражен утицај као што се очекивало.

ECONOMIC DETERMINANTS OF MIGRATION IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: The subject analysis is concentrated on the research of factors that influence the process of migration, which is a major problem of the contemporary foreign and security policy of the European Union (EU). The paper first provides appropriate theoretical explanations of economic immigration from World War II, as well as the existence of an empirical link between economic factors and immigration policies of the EU member states. With this approach, the goal of the research is derived from the knowledge about the influence of certain economic indicators on the approaches to solving the contemporary migrant crisis. The results of the research confirm the existence of a link between economic factors and migratory movements. Taking into account the frequency of economic factors and economic motivational impulses in migratory movements, using the methods of observation, analysis of content, comparative and statistical methods, the author has managed to point out the most important factors of migratory movements towards the EU member states.

Key words: Migration, immigrants, economy, society, European Union.

УДК: 355.02(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 66, стр. 263–282
Изворни научни рад

ОГРАНИЧЕЊА ЗАЈЕДНИЧКЕ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Миленко ЦЕЛЕТОВИЋ¹

Хатица БЕРИША²

Анстракт: Европска унија се данас налази пред многим одговорним задацима који се односе на решавање проблема повезаних са новим безбедносним изазовима, ризицима и претњама, попут тероризма, трговине људима или хибридних претњама од стране државних и недржавних актера. У годинама које су пред нама Европа ће, вероватно, мењати своју улогу на глобалном безбедносном плану. То ће захтевати снажну Европску унију, која може да унапређује мир и безбедност држава чланица. Захваљујући Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици (ЗБОП), Европска унија постала је један од највећих носилаца безбедности спровођењем цивилних и војних мисија. Кроз анализу Заједничке безбедносне и одбрамбене политике, аутори желе да укажу на постојећа ограничења са којима се Европска унија суочава, те да се утврди степен усклађености националних одбрамбених политика када је у питању развој оперативних капацитета Европске уније, који су нужан услов за развој Заједничке безбедносне и одбрамбене политике.

Кључне речи: одбрана, безбедност интеграције, политика ЕУ, Европска унија, државни актери, недржавни актери.

УВОД

Након завршетка Хладног рата Европа се нашла између биполарног света, који је ишчезавао, и мултиполарног света који се назирао. То је значило

¹ Факултет безбедности, Београд.

² Школа националне одбране, Универзитет одбране, Београд. E-mail: hatidza.berisa@mod.gov.rs

значајнију улогу Европе на политичком плану. У том циљу образована је Европска унија, која је требала да продуби процес европске интеграције кроз заједничку спољну и безбедносну политику. С циљем да се Европа изрази као нови актер у међународним односима, који ће својом јасно изграђеном спољном политиком утицати на међународна дешавања. У вези с тим, ЗБОП ЕУ представља један од новијих пројеката европске интеграције. Идеја је била да ЗБОП постане део процеса европске интеграције. Такође, амбиција је била да се образује политичко-војна структура, да се развију одговарајући војни и цивилни капацитети који ће Унији омогућити да развије свој утицај на међународној сцени. Рад ће тежишно бити усмерен на промене и ограничења Заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније која покреће многа питања. Проблемско питање које се разматра је – која су основна ограничења са којима се Заједничка безбедносно одбрамбена политике Европске уније суочава?

2) НАСТАНАК И ЦИЉЕВИ ЗАЈЕДНИЧКЕ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ

Заједничка безбедносна и одбрамбена политика (ЗБОП) је део заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП) Европске уније. Замисљена је као саставни део спољне политике који треба да допринесе јачању улоге ЕУ на међународној сцени. Дакле, истиче се да је „ЗБОП замисљен као саставни део спољне политике ЕУ, који треба да допринесе јачању спољне улоге Уније тако што ће развити цивилне и војне капацитете праћене одговарајућом стратегијом како би ЕУ успешно одговорила на кризне ситуације.”³ У том контексту, неопходно је развијање и одржавање безбедносно одбрамбених способности ЕУ, које захтевају одређене инвестиције које ће омогућити ЕУ да делује аутономно. У исто време, то подразумева бољу сарадњу држава чланица и оптималнију употребу националних ресурса, како би ЕУ могла да развије безбедносно одбрамбене капацитете, пружи помоћ и заштитити своје чланице или реагује на спољне кризе.⁴

Појам и карактеристике заједничке безбедносне одбрамбене политике

Европска безбедносна и одбрамбена политика представља један нови правац у изградњи европске безбедности. Да би се могло даље разматрати

³ Дејан М. Вукчевић, „Војни капацитети Европске уније – тешкоће и перспективе“, *Војно дело*, 2/2015, Медија центар „Одбрана“, Београд, стр. 8-9.

⁴ Хатиџа Бериша, Миле Ракић, „Заједничка безбедносна одбрамбена политика Европске уније између меке и тврде моћи“, Европско законодавство, 2016, бр. 55, стр. 284-298.

питање европске одбране и безбедности потребно је да појмовно одредимо шта је то одбрана а шта је безбедност. Имајући у виду сложено окружење у коме данас живимо, безбедност је веома тешко одредити и дефинисати. Сагледавања генезе, историје и развоја појма безбедност указују да је овај појам мењао своје значење. Веома је стар и изразито сложен друштвени феномен. Данас постоји велики број дефиниција безбедности, које зависе од контекста у коме се овај појам употребљава. По традиционалном схватању, одбрана представља заштиту територије и виталних интереса једне државе. Такође, подразумева се да одбрана представља, између осталог, и заштиту територије од било којег облика агресије. Истовремено, безбедност и одбрана се често поистовећују иако су ова два појма различита. Због тога се често јавља недумица у схватању ових појмова. У том смислу, безбедност може бити схваћена као „одсуство војних или других претњи која могу довести у питање централне вредности које жели да унапреди или сачува појединац или заједница, и да доведу до ризика употребе силе“.⁵ Зато је неопходно указати на обим појмова којима се дефинише заједничка безбедносна одбрамбена политика у савременом свету. Премда, теоријска разматрања појма међународне безбедности најбоље илуструју сложеност односа између појмова одбране и безбедности. Пре свега, схватање безбедности и организација система безбедности међународних субјеката доприноси изградњи и повећању безбедности држава интегрисаних у систем заједничке безбедносно одбрамбене политике ЕУ. Међутим, нови чиниоци нестабилности и проблеми безбедности, као и њихово интерактивно деловање упућују државе на међусобну сарадњу и интеграцију у међународне безбедносне субјекте. Такође, услов за успешно супротстављање савременим безбедносним изазовима, ризицима и претњама захтева редефинисање заједничке безбедносно одбрамбене политике ЕУ. Наравно, овакав приступ савременим изазовима, ризицима и претњама подразумева значајан допринос повећању међународне безбедности. С друге стране, савремени изазови, ризици и претње захтевају сагледавање нове улоге заједничке безбедносне одбрамбене политике ЕУ.

Историја развоја заједничке безбедносне и одбрамбене политике

Чињеница је да се Европска интеграција у почетку одвијала у оквиру Европских заједница, тј. прво у области привреде од маја 1950. године. Постојање јединственог европског тржишта наметало је као потребу одређивање заједничке политике у различитим областима привреде, као и заједнички наступ на међународном плану. Истовремено, у државама чланицама јачала је свест да је једини начин да се врати некадашњи

⁵ Дејан М. Вукчевић, *Безбедност и Европска унија*, Београд, 2008, стр. 11.

међународни и војни утицај у свету међусобна сарадња и спољнополитичко деловање. Историјски, први корак у стварању заједничке безбедносне одбрамбене политике Европске уније био је покушај да се успостави Европска одбрамбена заједница (ЕОЗ) 1952. године (потписан Уговор у Паризу). С друге стране, споразум је предвиђао примат обавеза према НАТО у односу на обавезе према ЕОЗ, што је, између осталог, евидентно из субординисаности ЕОС Врховном команданту НАТО за Европу у случају рата. Једно од кључних обележја овог уговора била је пуна једнакост СР Немачке са осталим државама чланицама.⁶ Међутим, овај споразум још више продубљује различите погледе и нејединство Француске и Немачке по питању ЕОЗ што неминовно доводи до неуспеха споразума 1954. године. Истовремено, због неуспеха споразума о Европској одбрамбеној заједници, НАТО постаје стуб војне безбедности.⁷ Паралелно, све већа зависност од америчке војне помоћ, с једне стране, те растућа опасаност од СССР-а, с друге стране, гурале се земље Западне Европе под амерички утицај. Зато је било неопходно да се од стране Европске заједнице нађе брз одговор на ове проблеме и да се успостави сопствени безбедносни апарат. Одговор је уследио већ 1954. године на Париској конференцији. У контексту тога, оригинални Бриселски споразум је амендиран, те су у њега примљене Италија и Немачка и официјелно креирана Западно-европска унија, са седам чланица заједно са Француском, Великом Британијом и земљама Бенелукса. Француска је покушала да направи корак даље, кроз поновно формирање врсте војног штаба, овога пута у виду тзв. ФИНБЕЛ конференције начелника војних штабова земаља чланица ЗЕУ. Лондон је успешно блокирао овај покушај, инсистирајући на томе да не може бити репликације војних функција које већ поседује НАТО, став који до данас деле заједно са Вашингтоном.⁸ Евидентно је да Европска заједница доживљава још један пораз у покушају да се успостави Европска одбрамбена заједница, првенствено због нејединствене политичке сарадње. Међутим, правни оквир за успостављање европске безбедносне и одбрамбене политике дат је тек Уговором о Европској унији 1992. године, који се потписује у Мастрихту. Овим уговором се ствара ЕУ и полажу основи за заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ (ЗСБП). Наравно, механизми и начини сарадње држава чланица у области одбране је тек требало да се установе. Истовремено, даје се Европској унији одговорности за сва питања која се односе на њену сигурност, те могућност успостављања заједничке одбрамбене политике. Да

⁶ Љубиша Деспотовић, Веселин Конатар: *Поља геополитике – зборник радова*, Култура-полис, Факултет за европске правно политичке студије, Нови Сад, 2016., стр. 281.

⁷ Хатица Бериша, „Заједничка безбедносна одбрамбена политика ЕУ и НАТО”, *Мегатренд ревија*, бр. 3/2015, Београд, стр. 41-57.

⁸ Љубиша Деспотовић, Веселин Конатар, *op. cit.*, стр. 282.

се закључити да је ово представљало важан корак даље у продубљивању и ширења поља деловања ЕУ.

С тим у вези, треба имати у виду да је до доношења уговора у Мастрихту интеграција Европе била ограничена на привреду. Дакле, створена је могућност деловања у различитим сферама. Ово практично значи да Европска унија добија надлежност, између осталог, и у области спољне политике и безбедности, као и деловање на унутрашњем плану. Међутим, на међународном плану ЕУ је још увек била ограничена, посебно у области спољне политике, одбране, као и правосуђа. Разлог је у томе што још увек не постоје међународни институционали механизми, при чему се користе институционали механизам међудржавне сарадње. У овим областима кључну улогу су имали међудржавни органи, као што су Европски савет и Савет министара. Уговором из Амстердама⁹ (1997/1999) осигуран је правни основ за оперативни развој европске безбедносне и одбрамбене политике (ЕБОП). Овим уговором омогућено је ЕУ да, „у оквиру европске безбедносне и одбрамбене политике, покреће хуманитарне и операције спашавања, операције очувања мира, те да користи војне снаге приликом управљања кризним ситуацијама, укључујући и операције успостављања мира (Петерсбуршки задаци из 1992. године)”.¹⁰ Евидентно је да је ЕБОП настала услед заједничког интереса држава чланица да ојачају војно безбедносне способности за управљање кризама које би биле аутономне у односу на НАТО. Имајући у виду нови геополитички тренд последње две деценије, као и завршетак сукоба на Балкану, напад на САД 2001. године, те интервенција САД на Ирак 2003. године намеће се потреба дефинисања нове улоге ЕУ у оваквим околностима. Резултат је доношењем прве безбедносне стратегије Уније 2003. године, где ЕУ покушава да постави нове норме понашања на ширем, глобалном нивоу.

Европска одбрамбена заједница

Идеја о стварању Европске одбрамбене заједнице (ЕОЗ), којом је предвиђено формирање европске армије међународног карактера, као и постојање заједничког буџета, датира још од 40-их година XX века. Ова идеја Европске одбрамбене заједнице, у суштини, представља револуционаран корак у области европске сарадње по питању одбране.¹¹ Већ је речено да су два

⁹ Јозеф Хелцл, „Европска политика безбедности и одбране у функцији јачања Европске уније“, *Војно дело*, бр. 4/2009, ВИЗ, Београд, стр. 13, (Аутор је радио као изасланик одбране Републике Аустрије у Београду до 2009. године).

¹⁰ Драгана Дулић, „Интерес Србије у Евроатлантским интеграцијама“, *Војно дело*, бр. 4/2008, ВИЗ, Београд, стр. 3.

¹¹ Хатица Бериша, *op.cit.*, стр. 41-57.

основна разлога довела до идеје о стварању Европске одбрамбене заједнице. Дакле, с једне стране, совјетска претња указивала је на неопходност јачања колективне одбране земаља западне Европе, која би укључивала и немачку војску. С друге стране, европски федералисти тежили су да на војном плану примене основне постулате Декларације Шуман из 1950. године, и да уведу наднационални приступ у области одбране.¹² Чињеница је да је и поред потребе јачања колективне одбране и даље присутно политичко нејединство успостављања заједничке одбрамбене политике. Проблем је свакако представљала и интеграција западне Немачке, коју су подржавале САД, што је додатно продубљавало однос између Немачке и Француске и њихов поглед концепта европске војске, односно успостављања заједничке одбрамбене политике. Јасно је да је била неопходна нова иницијатива у превазилажењу проблема успостављања заједничке одбрамбене политике. У контексту тога, запажа се да је „иницијатива која је потекла од стране Жана Монеа (Jean Monnet), разрађена од стране Ренеа Плевена (Rene Plevén), председника француског савета, који је 24. октобра 1950. године предложио стварање европске армије везане за политичке институције уједињене Европе“.¹³ У вези с тим, познато је да је Плевен предложио стварање наднационалне европске армије као резултат спајања националних армија западноевропских држава укључујући и Немачку. Евидентно, је да САД желе да будућа одбрамбена заједница буде подређена НАТО, из разлога да организација не би постала конкурент НАТО, и управо је то главни разлог америчког инсистирање на подређеној улози Европске одбрамбене заједнице НАТО. Осим тога, команда ових снага припала је НАТО. Дакле, Европске снаге нису поседовале ни аутономију у погледу команде. Истовремено, то је значило да европске снаге нису поседовале стратешку аутономију. Међутим, и поред тога долази до потписивања уговора о Европској одбрамбеној заједници. У вези с тим, на основу Плевеновог предлога, 27. маја 1952. године у Паризу потписан је уговор о Европској одбрамбеној заједници од стране Француске, Белгије, Холандије, Луксембурга, Италије и Немачке. Основни циљ ове заједнице био је, према уговору, да „допринесе одржању мира, и да осигура безбедност сваке њене државе чланице против било ког облика агресије“.¹⁴ Иако се чинило да је коначно створена добра полазна основна за успостављање Европске одбрамбене заједнице, она није заживела. Разлог је да уговор није потписан од стране Француске, и поред чињенице да је уговор потекао управо од стране француске иницијативе. Такође, став Енглеске одиграо је значајну улогу у

¹² Дејан Вукичевић, *Европска унија као стратешки актер*, Еселоге д.о.о. Београд, 2013, стр. 44-45.

¹³ Ibid., стр. 46.

¹⁴ Ibid., стр. 46-47.

неуспеху Европске одбрамбене заједнице. Она је подржавала овај предлог, али је истовремено одбијала да буде део пројекта Европске одбрамбене заједнице. И поред неуспеха у стварању Европске одбрамбене заједнице ова иницијатива је и даље била веома значајна. Зато ће уследити још неколико покушаја, међу којима се издвајају Фушеови планови. Међутим, сви ови планови показали су неспремност европских држава за заједнички став у области спољне политике и одбране.¹⁵ Дакле, питања су и даље остала нерешена – како превазићи проблем заједничке спољне политике, као и заједничке одбране. После неуспеха Фушеових предлога скоро целу деценију није покретано питање сарадње држава у области спољне политике и одбране. Евидентно да је предлог Европске одбрамбене заједнице показао да је идеја о наднационалној Европи у области спољне политике и одбране преурањена. Такође, ови предлози показали су у којој мери је постојала неслагласност између држава чланица у односу на европску политичку сарадњу и САД.

3) СТРАТЕШКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АРАНЖМАНИ ЗАЈЕДНИЧКЕ БЕЗБЕДНОСНЕ ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ

Специфичност заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, њена цивилна и војна природа, условила је постојање једне мешовите структуре у институционалном систему ЕУ, која је од самог почетка почивала на деловању појединачних актера (државе чланице), органа међувладине сарадње (Савет министара, Европски савет) и институција (Европска комисија, Европски парламент).¹⁶ Евидентно је да је било неопходно постојање ових институционалних структура, превасходно за ефикасно доношење одлука. С друге стране, знатно снажније међуинституционално јединство ЕУ обезбеђује се увођењем управо ових инструмената одлучивања и структура у организацији институција.

Институције и стратегије

Постојање одговарајуће институционалне структуре неопходне за доношење одлука представља важан сегмент у процени ефикасности безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Зато је било важно да се дају неопходне смернице у ком правцу да се изграђују ове институционалне

¹⁵ Бериша Хатица, „Прагматичност ЕУ или редефинисање моћи са НАТО партнером“, *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, бр. 63/18, Београд, 2018, стр. 209-220.

¹⁶ Дејан Вукичевић, *op. cit.*, стр. 109.

структуре. У том погледу, предвиђено је и формирање институционалних структура на којима ће се заснивати ЗБОП. Ове институције имале су задатак да обезбеде ефикасније одлучивање, већи демократски капацитет, већу транспарентност, снажнију заштиту слобода и права грађана, снажнији међународни легитимитет, јединственији наступ на светској сцени и снажнију улогу у европској и међународној безбедности.¹⁷ Посматрано са аспекта успостављања институција, уочава се да су постојале одређене специфичности у погледу функционисања институција ЕУ у односу на државе чланице. Свест о потреби успостављања институционалних структура ЕУ, које би створиле већу самосталност у безбедносном и одбрамбеном деловању, непрестано је расла. Такође, важно је напоменути да је Уговором из Нице 2000. године створен већи део структуре за функционисање ЗБОП, који је и данас на снази. Један од кључних циљева Уговора из Нице био је управо провођење институционалне реформе како би Европска унија створила полазну основу за ефикасно функционисање. Уговором из Лисабона 2009. године доћи ће до стварања нових институција, које ће имати значајну улогу у спровођењу ЗБОП. Евидентно је да се на овим уговорима заснива ЗБОП и уједно спроводи безбедносна политика. Важно је уочити, када су у питању институције ЗБОП, да је било неопходно одређено време како би се усагласиле државе чланице око успостављања и спровођења структурних институција у пракси. Такође, треба споменути да је ЗБОП развијала капацитете деловања у оквиру војног и цивилног ангажовања, те у вези с тим, и институције су се развијале у том правцу. Оваква институционална структура допринела је развијању ових капацитета ЕУ, чиме је створен основ за брзо реаговање у кратком времену на кризним безбедносним жариштима. Важно је напоменути да се цивилни и војни задаци често преплићу, и зато се задаци ЗБОП не могу одвојити на чисто цивилне и војне. Осим тога, важан сегмент деловања је и тај што кроз институције ЗБОП ЕУ сарађује са другим субјектима међународних организација као што су ОУН, НАТО, ОЕБС итд. Кључне институције на којим почива ЗБОП су: Политички и безбедносни комитет, Војни комитет ЕУ, Војни штаб ЕУ, Комитет за цивилне аспекте управљања кризама, Директорат за управљање кризама и планирање (CMPD), Политичко војна група (PMG), Цивилно планирање и управљање способностима.¹⁸ Имајући у виду опширности и комплексности ових институција у раду се неће сагледати све институције, већ ће се тежишно обрадити Политички и безбедносни комитет и Комитет за цивилне аспекте управљања кризама.

¹⁷ Мирослав Митровић, *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења РС ЕУ*, Медиа Центар Одбрана, Београд, стр. 68.

¹⁸ Интернет: *Безбедносна и одбрамбена политика ЕУ*, <http://www.fb.bg.ac.rs/download/Pitanja/201617%20Bezbednosna%20i%20odbrambena%20%20politika%20EU.pdf>, 23.01.2018.

Политичко безбедносни комитет

Политичко безбедносни комитет (ПБК) је „највиши (стратегички) орган европске безбедносне и одбрамбене политике и заједничке спољне и безбедносне политике. Успостављен је 2001. године и представља стални орган ЕУ. Веома је важно уочити да „овај орган поседује широку лепезу овлашћења. Његови задаци су да надгледа спровођење политика, да даје другим комитетима смернице из области ЗСБП-а, као и да прослеђује директиве Војном комитету и Комитету за цивилне аспекте управљања кризама, затим да води политички дијалог, координира, надгледа и контролише рад радних група у области ЗСБП-а, са тежиштем на политичко усмеравање развоја војних капацитета“.¹⁹ Политичко безбедносни комитет ЕУ састављен је од националних представника на нивоу амбасадора или виших званичника, који долазе из сталних мисија земаља чланица ЕУ. Комитет обавља функцију централног повезивања политичког са административним нивоом Уније. Његове основне функције су праћење ситуације на међународном плану и учествовање у одређивању политика деловања. Поред тога, под окриљем Савета ЕУ, Политичко безбедносни комитет упућује политичке смернице када је у питању развој војних способности. Такође, „политичко безбедносни комитет чине амбасадори (стални представници) чланица ЕУ, који се редовно састају два пута недељно, а седиште је у Бриселу. До ступања на снагу Лисабонског уговора о ЕУ, овај комитет је радио под непосредним ауторитетом Савета за опште послове и спољне односе (*General Affairs and External Relations – GAERC*) и Високог представника за ЗСБП“.²⁰ Основна одговорност Политичко безбедносног комитета (ПБК) је праћење политичко-безбедносне ситуације, утврђивање и реализација одговора ЕУ на могуће кризе. За време криза он је одговоран за процену ситуације и израду различитих политичких опција и предлога дефинисања политичких интереса и циљева Уније, које доставља Савету са препоруком правца акције.²¹ У контексту тога, једна од важних улога ПБК је усаглашавање ставова чланица у припреми одлука Савета ЕУ у области ЗБОП, слична улози Комитета сталних представника (*COREPER*) у осталим областима. Међутим, због природе питања која разматра ПБК (спољно-политичка, војно-одбрамбена и безбедносна), која су осетљива за сваку чланицу, и за Унију као целину, усаглашавање ставова и постизање консензуса за одлуке овде је знатно сложеније и теже.²² У том смислу, састанцима и расправама у оквиру ПБК, често присуствују и додатни представници држава чланица, експерти из Комисије и других институција ЕУ.

¹⁹ Дејан Вукичевић, *op.cit.*, стр. 81.

²⁰ Мирослав Митровић, *op.cit.*, стр. 81

²¹ *Ibid.*, стр. 81.

²² *Ibid.*, стр. 82.

Цивилни комитет

У области цивилног управљања кризама формиран је Комитет за цивилне аспекте управљања кризама, на основу одлуке Савета министара 2000. године. Ради се о органу који функционише као радна група савета. Његова основна улога је да пружи информације и да мишљење политичко-безбедносном комитету. У вези с тим, „Цивилни комитет (CIVCOM) или, како се чешће назива Комитет за цивилне аспекте управљања кризама, највише је наменско цивилно тело основано за непосредно разматрање цивилних питања ЗБОП. Његова позиција и улога у управљању кризама цивилним средствима је врло слична месту и улози Војног комитета у војном управљању кризама“.²³ Евидентно је да овај орган треба да омогући координацију цивилних и војних аспеката управљања кризама. У погледу побољшања и унапређења капацитета за разлику од Војног комитета, а због чињенице да су ниже структуре ЕУ за цивилне аспекте управљања кризама слабије развијене него војне, „фокус рада Цивилног комитета, све до првих цивилних мисија ЗБОП (2003. године), био је више усмерен на развој капацитета за цивилно управљање кризама, првенствено на планирање и усаглашавање потреба и централизацију националних цивилних ресурса чланица. Од предузимања прве цивилне мисије под вођством Уније у оквиру ЗБОП, CIVCOM постепено преноси тежиште свог рада на надгледање и вођење цивилних мисија, саветовање ПБК и израду предлога и препорука Савету у вези са предузимањем цивилних мисија у одговору на поједине кризе“.²⁴ У том смислу, Цивилни комитет требао је да предложи неке нове пројекте, као и да координира постојеће пројекте, те да доставља мишљење о цивилним мисијама које су од свих операција најбројније. Имајући у виду ове чињенице, с правом се може констатовати да се због пораста броја цивилних мисија указала потреба за успостављањем додатних структура за цивилне аспекте управљања кризама. У вези с тим, „на иницијативу CIVCOM, Савет је 2007. године усвојио одлуку да се у оквиру Генералног секретаријата успостави посебна организациона целина за Цивилно планирање и вођење капацитета (*Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC*). После ступања на снагу Лисабонског споразума CIVCOM ће организационо бити у саставу структура ЕУ за управљање кризама, али и даље под политичким вођством ПБК, односно, Савета ЕУ“.²⁵

²³ Мирослав Митровић, *op.cit.*, стр. 84.

²⁴ *Ibid.*, стр. 84.

²⁵ *Ibid.*, стр. 84.

4) ПОЛИТИКА И НОРМАТИВНА ОГРАНИЧЕЊА ЗАЈЕДНИЧКЕ БЕЗБЕДНОСНЕ ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ

И поред тога што одредбе о безбедносној и одбрамбеној политици, са Лисабонским уговором, не представљају квалитативни скок у националном правцу, ове одредбе су правно утемељиле досадашњу праксу, чиме се овој политици даје легитимитет. Такође, важно је истаћи чињеницу да је Лисабонски уговор²⁶ обезбедио правну основу да операције које су се раније извршавале на националном нивоу, или изван оквира ЕУ, буду убудуће део заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.

Заједничка безбедносна и одбрамбена политика и Лисабонски споразум

Да би схватили значај Лисабонског споразума неопходно је истаћи новине које је донео у погледу безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. За разлику од Уговора из Нице, који не помиње безбедносну и одбрамбену политику ЕУ, Лисабонски уговор уноси одредбе које се односе на ову политику. Премда се у Уговору наводи да заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ (ЗБОП) представља саставни део заједничке спољне и безбедносне политике, циљ заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ је да обезбеди оперативну способност, уз ослањање на цивилне и војне капацитете о којима је било речи у претходном тексту. Такође, у Лисабонском уговору утврђују се мисије за чије спровођење Унија може применити цивилна и војна средства у оквиру заједничке безбедносне и одбрамбене политике. То су: заједничке мисије разоружања, хуманитарне и спасилачке мисије, мисије консултативног карактера и пружања војне подршке, мисије спречавања сукоба и одржавања мира, борбене мисије у управљању кризама, укључујући и мисије успостављања мира и операције стабилизације по завршетку сукоба.²⁷ Разумљиво је да је подразумевало новину јер је знатно проширивало област примене заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Такође, ове мисије су у складу са Европском стратегијом безбедности. Интересантно је уочити да Лисабонски уговор не обједињује или замењује све претходне уговоре ЕУ већ их допуњује. У том погледу, треба имати на уму да су Лисабонским уговором предвиђена два облика солидарности, и то клаузула солидарности и одредбе

²⁶ Уговор из Лисабона (Лисабонски уговор) чији је службени назив Уговор којим се мења и допуњава Уговор о Европској унији и Уговор о оснивању Европске заједнице, потписало је 27 држава чланица ЕУ 13. децембра 2007. године у Лисабону.

²⁷ Дејан Вукичевић, *op.cit.*, стр. 134-135.

о колективној одбрани. Разматрајући клаузулу солидарност, Унија и њене чланице заједнички делују, у духу солидарности, уколико је држава чланица мета терористичког напада, жртва природне катастрофе или катастрофе изазване људским фактором.²⁸ Уопште узевши, клаузула солидарности прописује да Унија и свака држава чланица морају свим расположивим средствима помоћи држави чланици која је жртва несреће. Велику новину Лисабонског уговора представља и одредба о колективној одбрани. Ова клаузула о колективној одбрани подразумева да су државе чланице обавезне пружити помоћ нападнутој држави чланици свим расположивим средствима. Ма колико да је клаузула о колективној одбрани представљала новину, имала је за циљ појачану сарадњу међу државама чланицама у области колективне одбране. Исто тако, наглашава се да обавезе и сарадња у овој области треба да буду усаглашене са обавезама у оквиру НАТО. Истиче се да НАТО остаје за његове државе чланице основ њихове колективне одбране. То значи да се одбрана европског континента и даље заснива на НАТО, што доводи у питање важност клаузуле о колективној одбрани у оквиру ЕУ. Разматрајући овај проблем, запажа се да ово указује на симболику клаузуле о колективној одбрани, нарочито ако имамо у виду чињеницу да је за колективну одбрану потребна интегрисана војна сарадња која има и своју командну структуру која већ постоји у НАТО, али не и у оквиру ЕУ.

Криза идентитета

Пројекат Европске уније представља један специфичан феномен у савременом свету. Идеја да се Европа може ујединити давала је наду европским народима у послератном хаосу. Данас и идеја и Унија делују недовољно јако, готово пропало. Приметно је да је концепт Европске уније неодржив. Такође, избегличка криза открила је све недостатке овог пројекта. Таласи избеглица биле су тест јединства Европске уније. Показало се да су европске државе по питању миграционог таласа деловале различито, а поједине, на пример, Мађарска, биле и нехумане. Говорећи о европском идентитету и кризи сматра се да „за сада, једина алтернатива за препознавање европског духа назире се у оснаживању континенталног идентитета, који чине Немачка, Француска, Италија и Шпанија. Уколико не дође до скоријег отрежњења и реминисценције културног наслеђа Европе, сви до једног, добиће позивницу за глобални “after party”.”²⁹ Запажа се да је темпо реформи држава ЕУ значајно успорен, а најчешћи

²⁸ Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 196.

²⁹ Интервју, Предраг Живковић, *Фонд Светозар Милетић*, Интернет: <http://www.fondsvetozarmiletic.rs/intervju/intervju-predrag-zivkovic>, приступљено (08.12.2017.)

разлози који се помињу су неадекватан економски развој, борбе против корупције и организованог криминала, нерешена политичка питања, миграциона криза. Други фактор који негативно утиче јесте и неизвесност у смислу приступа ЕУ. У вези с тим, Божовић и други аутори с правом наводе да „неизвесност у погледу датума приступања ЕУ оставља простор за унутрашњу политичку калкулацију и ствара у јавности осећај разочарања и утиска сталног условљавања, чиме се и подршка грађана за приступање ЕУ све више губи”.³⁰ Евидентно, је да проширење није јасно дефинисано и не може се са сигурношћу установити да ли се ради о трајном ставу или тренутној сумњичавости држава чланица. С друге стране, Ковачевић истиче да је „европска политика проширења залутала у сферу геополитике и претворила се у инструмент остваривања спољнополитичких циљева САД, да је одлучивање о најосетљивијим питањима за грађане постало потпуно раздвојено од њихових жеља и захтева”.³¹ Несумњиво је да аутор, с правом, запажа да на ЕУ делују САД и у погледу европске политике проширења. Осим тога, криза политике проширења резултат је кризе спољног деловања ЕУ. Криза ЕУ може се сагледати и кроз институционалну и политичку кризу ЕУ, Брегзит, а нарочито кроз последице светске финансијске кризе. Заправо, све ово указивало је на унутрашње противречности европског поретка. Такође, намеће се и питање европског устава чији је предлог израђен, али никад није успостављен. Уместо устава, Европска унија је 2009. године добила уговоре о Европској унији и о функционисању Европске уније из Лисабона, на којима и данас почива.

Криза безбедности

Европа се суочава са проблемима тероризма, сајбер тероризма, миграционом кризом, са Брегзитом, али и са финансијском кризом, при чему ови изазови имају утицај како на унутрашњу, тако и спољну политику ЕУ али и држава чланица. Због тога, „битно је да сазнамо што је више могуће о безбедносним процесима, који добијају и нову димензију унутар саме ЕУ”.³² У контексту тога, познато нам је да на глобалном нивоу постоји низ транснационалних и наднационалних претњи које могу да изазову нестабилност и сукобе у националним државама. У тако сложеној

³⁰ Данијела Божовић, Марко Вујачић и Никола Живковић, *Будућност проширења Европске уније: случај Западни Балкан, Студија практичне политике*, Центар за европску политику, Унија европских федералиста Србије, 2010, Београд, стр. 4.

³¹ Бојан Ковачевић, „Европска унија – нове и старе димензије кризе“, Зборник саопштења са научног скупа: *Европска унија – од кризе ка дезинтеграцији, Скривена Европска револуција и њен закаснио берк*, Чигоја штампа, Београд, стр.13.

³² ISAC, *Кризе као катализатор стварања одбране ЕУ*, Интернет: <http://europeanwesternbalkans.rs/krize-kao-katalizator-stvaranja-odbrane-eu/> (07.12.2017).

међународној стварности, очигледно је да је безбедносна политика сваке државе међузависна. Такође, у последње време често се може чути да се Европа не може више ослањати на НАТО по питању безбедности, што наравно води ка убрзању процеса у вези стварања европске одбране. Ово не значи стварање европске армије, већ стварање основе да ЕУ може сама да се носи са безбедносним изазовима. Очигледно је да је безбедност ЕУ раније била гарантована НАТО, али и америчким фондовима. Међутим, у последње време ситуација се променила. Сада постоји потреба да се изгради заједнички безбедносни капацитет, и у последње две године ЕУ је радила на изградњи капацитета. Брегзит је био велико изненађење за ЕУ али, у практичном смислу, он означава губитак великог војног партнера, што ће свакако утицати на стратегију аутономије Уније. Политички и економски ефекти изласка Велике Британије из ЕУ у великој мери се осећају, и углавном су негативни, како за ЕУ тако и за Велику Британију, али и шире. Осим тога, Велика Британија је ушла у један период неизвесности као и економског прилагођавања. Наравно, то подразумева да ће се последице изласка Велике Британије осећати на више начина, пре свега земље источне Европе добијаће мању финансијску помоћ, затим уgroжени су трговински односи и инвестиције и сл. Осим тога, могло би да се догоди да се и неке друге земље охрабре за излазак из Уније. Разумљиво је да је излазак Велике Британије из ЕУ довео до велике политичке нестабилности Велике Британије. Истовремено, ово је отворило питање будућег односа Велике Британије и ЕУ. С друге стране, ЕУ се нашла у још већем проблему јер ће бити тешко решавати неке проблеме који већ постоје, као на пример, мигрантска криза, криза у еврозони, те финансијска криза. У контексту финансијске кризе ЕУ много губи, у смислу да је Велика Британија издвајала велики новац у буџет и било је неопходно попунити ту празнину. Једно од решења је повећање уплата преосталих држава чланица ЕУ. С друге стране, „процена је да ће до 2019. године годишња уплата Уједињеног Краљевства у буџет Уније бити 8,5 и 9,5 милијарди фунти, што износи око 0,5–0,6% бруто домаћег производа“.³³ Евидентно је да ће Брегзит променити досадашњу равнотежу финансијских трансакција у ЕУ.

5) ДЕФИЦИТИ ВОЈНИХ КАПАЦИТЕТА

Војни капацитети Европске уније представљају значајан елемент кредибилитета заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Због тога, у циљу развоја војних капацитета за операције, било је неопходно утврдити будуће потребе Уније у погледу капацитета за војне снаге и опрему, да се установи и предложи сарадња, и да се достави процена о финансијским

³³ BREXIT: the impact on the UK and the EU. Global Counsel, June 2015.

капацитетима Уније. Ради тога, на састанку Европског савета у Хелсинкију 1999. године, постигнут је договор којим је предвиђено образовање војних снага способних да се суоче са евентуалним кризама. Важно је напоменути да су снаге првобитно биле формиране с циљем да се, углавном, употребе у сукобима који би се одвијали на европском континенту. Такође, „одлучено је да се до 2003. године образују европске снаге за брзо реаговање до нивоа корпуса (*European Rapid Reaction Force – ERRF*), од 50.000 до 60.000 војника, које би могле да буду мобилисане у току једног месеца и које би биле у могућности да делују годину дана”.³⁴ Интересантно је уочити да ове снаге не би постојале на терену, већ би требало да буду мобилисане по потреби, са потребним командама, контролом, логистиком и другим елементима. Видљиво је да је циљ био стварање снага за брзо реаговање, које би чиниле окосницу у процесу развоја војних капацитета ЕУ. И поред чињенице да су снаге основане на добровољној бази појединих држава чланица, дефинисане су снаге у људству и борбеним средствима на основу војних капацитета држава чланица. Евидентно је да је циљ био усмерен на квантитативне потребе у области европских капацитета (обим снага). Европском стратегијом безбедности из 2003. године истакнут је значај развоја војних капацитета, уз напомену, „да војне снаге морају бити флексибилније, покретљивије, ради ефикасног одговора на нове претње, те да треба издвајати више средстава за одбрану и делотворније их употребљавати”.³⁵ Овакав став је произашао из све чешћих захтева од стране ОУН за мобилним снагама за брзо реаговање, које би биле употребљене за операције под окриљем УН. Ово је за ЕУ значило прилику за активнију улогу на међународном плану. То подразумева да у односу на претходни период, где је циљ био више усмерен на квантитативне потребе, сад настаје потреба за квалитативним потребама војних капацитета као што су мобилност, самоодрживост и међуоперативност. Резултат ових промена јесте формирање борбених група (*EU Battlegroups*) које су замишљене да чини окосницу реаговања ЕУ на кризну ситуацију. Дакле, „ради се о војним снагама које би биле мобилне у кратком периоду, способне да воде аутономне операције или да учествују у почетној фази неке захтевније војне операције”.³⁶ Познато је да је иницијатива за формирање ових снага потекла 2003. године, када су се државе сагласиле о неопходности побољшања европских капацитета у области мобилности. Такође, предвиђено је образовање до 16 борбених група, од којих би свака била састављена од 1.500 војника.

³⁴ Дејан М. Вукчевић, „Војни капацитети Европске уније – тешкоће и перспективе”, *Војно дело*, 2/2015, Медија центар „Одбрана”, Београд.

³⁵ ISAC, *op.cit.*

³⁶ Дејан М. Вукчевић, *op.cit.*

Основне тешкоће војних капацитета

Брзо слање војних снага ЕУ борбених група, између осталог, подразумева и ефикасан процес одлучивања о слању борбених група у кризно подручје. Међутим, процес доношења одлука обухвата велики број актера на националном и на нивоу ЕУ који морају бити усклађени. Један од већих проблема огледао се и у томе што нису дефинисане врсте операција у којима би се могле ангажовати европске снаге. Имајући у виду чињенице да су снаге формиране на добровољној основи држава чланица, и да свака од ових држава има своје националне одбрамбене снаге, наметнула се потреба за усклађивањем националних снага са заједничким европским снагама. Један од кључних проблема био је и тај што нису постојале јединствене команде и оперативни штабови за операције снага Европске уније. То значи да су се команде и оперативни штабови успостављали посебно за сваку операцију. Овој недостатак утицао је на брзину реаговања на евентуалну кризу, истовремено захтевао ангажовање додатних ресурса, као и време. Паралелно, утврђени су и одређени проблеми, односно уочено је да су била неопходна побољшања капацитета на подручју одрживости, међуоперативности, борбеној готовости, логистичкој подршци, војној опреми и другим елементима неопходним за успешан одговор на евентуалну кризу. Такође, било је неопходно дефинисати питање заједничког планирања чланица о производњи и развоју војних капацитета. С обзиром да заједничка производња није била још дефинисана, то је подразумевало неопходност да капацитети држава чланица, према потреби, постају капацитети ЕУ. Такође, тешкоће у операционализацији војних капацитета јављају се и у погледу двојне намене јединица које се стављају на располагање ЕУ. С једне стране, јединице су превасходно националне одбрамбене снаге намењене за остваривање националних интереса. С друге стране, јединице су биле у саставу заједничких европских снага, предвиђене за реаговање на евентуалну кризу. Осим тога, предност употребе ових снага имали су и захтеви НАТО у односу на интерес ЕУ. Следећи проблем јесте проблем транспорта јединица, опреме и средстава. Дакле, војне снаге ЕУ морају бити транспортоване ваздушним или поморским путем на подручје војне операције. Отуда је транспорт од великог значаја за кредибилитет европских војних снага, нарочито ако се има у виду да је ЕУ ангажована изван граница њених држава чланица. Постојећи капацитети у области ваздушног и поморског транспорта су недовољни и застарели. Ово намеће потребу за коришћењем капацитета држава које нису чланице ЕУ – на пример, САД и Русије. Дакле, реч је о авионима велике носивости које државе чланице не поседују и зато остаје зависност од земаља које нису чланице кад је реч о транспорту. Један од проблема употребе снага ЕУ јесте и тај да државе чланице ЕУ нису способне да увек постигну консензус око употребе борбених група. Међутим, „и поред захтева ОУН да се помогне њиховим мировним снагама у источном делу Конга, државе чланице ЕУ нису постигле консензус око

употребе борбених група. Иако формално ниједна држава није била противна деловању ЕУ у оквиру њене безбедносне политике, изостала је политичка воља да се ангажују борбене групе,³⁷ што указује на чињеницу да и поред оперативности и расположивости борбених група, међусобна усклађеност држава чланица, односно консензус у одлучивању је од пресудне важности за употребу борбених група.

Финансијска криза

Тешкоће у реализацији војних мисија ЕУ настају и када је реч о њиховом финансирању. Важно је истаћи, да су се водили преговори за сваку појединачну операцију. Зато је било неопходно да се установи посебан механизам финансирања који би решио ове проблеме.

С друге стране, због јаке финансијске интеграције Еурозоне, те могућности лаког преношења кризе из једне земље у остале, било је неопходно изградити систем за осигуравање финансијске стабилности у Еурозони и одговорити адекватном политиком. У контексту тога, „Европска унија и ММФ су на кризу реаговали пружајући спасоносни пакет помоћи за угрожене земље, тзв. „кишобран спаса“ у износу од 750 милијарди еура“.³⁸ Разумљиво је да је пакет формиран са циљем да покрива финансијске потешкоће држава чланица ЕУ, односно да угроженим државама омогући приступ јефтинијим изворима финансирања. Паралелно, ово је подразумевало предузимање разних мера, пре свега строжији механизам контроле у Еурозони, као и кажњавање земаља чланица које не поштују постављена правила на начин да им се обустави коришћења субвенција из европских фондова и сл. Дакле, финансијска криза поставила је велике изазове, не само за државе чланице ЕУ, већ и за земље широм света. Наравно, због оваквог развоја финансијске кризе појавиле су се и озбиљне тензије унутар Еурозоне, као и опасност да се наруши уобичајено функционисање финансијског тржишта. Евидентно је да је криза оставила велике последице на ЕУ, при чему се ЕУ суочава са бројним изазовима, а најзначајнији је реформа и одговарајући институционални развој. То значи да су земље Европске уније усвојиле мере фискалног поштравања како би смањиле дугове и дефиците, избегле понављање грчке дужничке кризе и повратиле поверење на тржишту.

³⁷ Дејан М.Вукчевић, *op.cit.*

³⁸ Милица Килибарда, Александар Никчевић, *Глобална финансијска криза и одговор Европске уније*, ЦБЦГ, Подгорица, 2011, стр. 19.

6) ИЗВОРИ

- Бериша Х., „Заједничка безбедносна одбрембена политика ЕУ и НАТО“, Мегатренд ревија, Вол 3/2015, Београд.
- Бериша Х., *Прагматичност ЕУ или редеофинисање моћи са НАТО партнером, Европско законодавство*, бр. 63/18, Београд, 2018.
- Бериша, Ц., Ракић, М., „Заједничка безбедносна одбрамбена политика Европске уније између меке и тврде моћи“, *Европско законодавство*, 2016, бр. 55.
- Божовић, Д., Вујачић, М. и Живковић, Н., *Будућност проширења Европске уније: случај Западни Балкан, Студија практичне политике*, Центар за европску политику, Унија европских федералиста Србија, 2010, Београд.
- Вукчевић, Д., Војни капацитети Европске уније – тешкоће и перспективе, *Војно дело*, 2/2015, Медија центар „Одбрана“, Београд.
- Вукчевић, Д., *Безбедност и Европска унија*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Вукичевић, Дејан, *Европска унија као стратешки актер*, Еселогс д.о.о. Београд, 2013.
- Деспотовић, Љ., Конатар, В., *Поља геополитике – зборник радова*, Култура-полис Факултет за европске правно политичке студије, Нови Сад, 2016.
- Дулић, Д., Интерес Србије у Евроатлантским интеграцијама, *Војно дело*, бр.4/2008, ВИЗ, Београд.
- Јањевић, М., *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Ковачевић, Б., Европска унија нове и старе димензије кризе, *Зборник саопштења са научног скупа „Европска унија – од кризе ка дезинтеграцији“* ФПН, Београд, 2016.
- Ковачевић, Б., *Скривена Европска револуција и њен закаснели берк*, Чигоја штампа, Београд.
- Килибарда, М., Никчевић, А., *Глобална финансијска криза и одговор Европске уније*, ЦБЦГ, Подгорица, 2011..
- Митровић, М., *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења РС ЕУ*, Медиа Центар „Одбрана“, МО Сектор за политику одбране, Институт за стратегијска истраживања, Београд.
- Хелцл, Ј., Европска политика безбедности и одбране у функцији јачања Европске уније, *Војно дело*, бр.4/2009, ВИЗ, Београд, стр. 13.
- Живковић, П., *Фонд Светозар Милетић*, Доступно на: <http://www.fondsvetozar-miletic.rs/intervju/intervju-predrag-zivkovic>, приступљено (08.12.2017.)
- Безбедносна и одбрамбена политика ЕУ*, стр. 11. доступно на: <http://www.fb.bg.ac.rs/download/Pitanja/201617%20Bezbednosna%20i%20odbrambena%20%20politika%20EU.pdf>

ISAC, *Кризе као катализатор стварања одбране ЕУ*, доступно на: <http://europeanwesternbalkans.rs/krize-kao-katalizator-stvaranja-odbrane-eu/> (приступљено 07.12.2017)

BREXIT: the impact on the UK and the EU. Global Counsel, June 2015

ISAC, *Безбедна Европа у бољем свету, Европска стратегија безбедности*, Брисел, 2003, стр. 18, Доступно на: <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2017/01/Evropska-strategija-bezbednosti.pdf> (приступљено 09.12)

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Ситуација на међународној сцени вероватно ће и убудуће бити компликована и нестабилна, због чега је потреба за међународном сарадњом Републике Србије са светом већа него икада. Криза у Сирији, међународна избегличка криза, дестабилизација источне Украјине од стране Русије, само су неки од изазова са којима се последњих година суочила Европа, њене државе и грађани. Зато ЕУ гради институционалну могућност да игра већу улогу у глобалним безбедносним питањима, због чега постоји потреба да се побољшају војне и цивилне могућности за управљање кризним ситуацијама. Посматра ли се са тог становишта, заједничка безбедносно одбрамбена политика ЕУ представља резултат свакодневног заједничког деловања националних држава. Истовремено, на тај начин показују тенденцију ка усклађености ставова водећих држава чланица које делују како у оквиру институција ЕУ, тако и у националном оквиру. На тај начин ЗБОП ЕУ постаје одговарајући оквир за дугорочну сарадњу у области безбедности и одбране. Важно је истаћи и чињеницу да институционализација ЗБОП ЕУ утиче на политике држава чланица, у смислу да спроводе одређени правац у својим националним политикама. Резултат је у томе да су државе чланице постепено усвајале одређене норме и вредности у области заједничке безбедносно одбрамбене политике, које постепено утичу на њихове интересе. Отуда и реализација бројних војних и цивилних мисија које је ЕУ предузела у оквиру ове политике. Зато се, с правом, може закључити да заједничка безбедносно одбрамбена политика значајно доприноси постепеној изградњи заједничких интереса ЕУ. Што се тиче оперативних капацитета и развоја европске индустрије наоружања, национални приступ у области ЗБОП ЕУ не представља препреку развоју заједничких средстава и капацитета, али у пракси по овом питању ништа није урађено. С друге стране, постепена еволуција безбедносне политике ЕУ свакако представља подстицај за заједничка улагања у капацитете. У том смислу, деловање ЕУ представља значајан корак ка успостављању европске индустријске базе наоружања и заједничког тржишта наоружања. На крају, значајно је указати на чињеницу да ЗБОП представља безбедносни идентитет ЕУ као скуп одређених вредности и правила, постепено развијаних након Хладног рата. Отуда је логично закључити да ће

се ЗБОП убудуће много брже развијати него у прошлости, и да ће значајно утицати на односе унутар ЕУ, што по себи представља и кључни фактор за европску интеграцију и приступања наше земље у ЕУ.

LIMITATIONS ON THE COMMON SECURITY AND DEFENSE POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: Today, the European Union is facing many responsible tasks related to solving problems in connection with the new security challenges, risks and threats, such as terrorism, human trafficking or hybrid threats by state and non-state actors. In the years ahead, Europe will probably change its role in the global security agenda. This will require a strong European Union, which can enhance the peace and security of the member states. Thanks to the Common Security and Defense Policy (CSDP), the European Union has become one of the largest security carriers through civilian and military missions. Through the analysis of the Common Security and Defense Policy, the authors want to point to the existing constraints facing the European Union and to determine the degree of harmonization of national defense policies when it comes to developing the operational capacities of the European Union's actors.

Key words: defense, security of integration, EU policy, European Union, State actors, non-state actors.

УДК: 339.92+341.217.04(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 66, стр. 283–303

Изворни научни рад

УЛОГА ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ И ЕВРОПСКИ КОМИТЕТ РЕГИОНА

доц. др Ненад БИНГУЛАЦ¹

Апстракт: Прекогранична сарадња је процес који се још увек усавршава, иако постоје видљиви позитивни ефекти, али и они негативни који представљају савремене безбедносне изазове. Интегрисање и старање заједништва европских земаља није био лак процес, не само у економском и правном смислу, већ и у смислу перцепције тог заједништва које је било потребно створити и оснажити у грађанима. Регионална интеграција представља један незаустављив процес који се не заснива само на успостављању сигурнијег и безбеднијег региона, већ у знатно већој мери има за циљ формирање пословних конекција, што неспорно има значајне позитивне ефекте, првенствено у областима економије, друштвеног живота, заштите животне средине, културолошких односа, а значајан је утицај и на политичке сфере. У овом истраживању размотриће се нека од основних значајних питања која се односе на значај прекограничне сарадње и комитета региона при Европској унији.

Кључне речи: локалне и регионалне власти, комитет региона, регионална сарадња, погранична сарадња.

1) УВОД

Изворна идеја и потреба за стварањем уједињене Европе, у смислу проналажења заједничке потребе блиског повезивања, ако не свих, онда барем

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду; E-mail: nbingulac@pravni-fakultet.info. Рад је резултат истраживања у оквиру краткорочног пројеката од посебног интереса за одрживи развој у АП Војводини у 2017. години, под називом „Анализа нормативног оквира и праксе прекограничне сарадње АП Војводине као детерминанте одрживог развоја“ (бр. 142-451-2696/2017-01), финансираног од стране Покрајинског секретаријата за високо образовање и научноистраживачку делатност.

већине европских земаља, па и оних који су биле побеђене у Другом светском рату, одавно је постигнута. Знало се да ово ново стварање „државе“ не може настати одједном, нити да се може применити неки од теоријских образаца настанка, али у том простору између СССР-а и САД, у релативно кратком периоду створени су услови и први кораци наднационалног организовања. Циљеви ка којима се тежило били су многобројни и имали су различите тежине, у зависности од призме посматрања. Из угла САД било је потребно финансијски консолидовати кроз програме помоћи и подстаћи стварање уједињене Европе, како би се могао образовати адекватан економски партнер, али и „савезник“ у потенцијалној борби против идеологије СССР-а. Немачки интереси заснивали су се на томе да ће се поново изградити квалитетни односи са западноевропским земљама, али на новим и савременим темељима, уз интенцију да поново успоставе свој суверенитет, док су остале земље имале интересе економског, привредног и инфраструктуралног опоравка од рата, од којег је прошло свега неколико година.

Формирање, конституисање заједничких политика и јачање у економском и политичком смислу европске државе, брзо је имало за последицу остваривање почетних постављених циљева. Није се створила инертност услед остваривања „зацртаног“, већ су се управо постигнути циљеви користили као темељи нових и будућих развојних праваца, а све са идејом усавршавања наднационалне јединствене државе, а са задржавањем свих појединачних различитости који обилују у Европи. Једно од значајнијих питања, које се често стављало у први план, било је питање европског идентитета. Ово питање могло се посматрати са теоријског аспекта, услед чега би се и дошло до неког закључка које би, можда, и имало солмонско решење, али да ли би то било и продуктивно за одређивање и постизање нових циљева држава Европе? Можда се на први поглед и не види корелација европског идентитета и значаја еврорегиона, али повезаност постоји управо у заједничком идентификовању „истој“ припадности. Европски идентитет се посматра као базично питање социјалног идентитета, које се поистовећује са једним новим, нарастајућим, али не и превише дефинисаним ентитетом који чини Европа, што, суштински, не даје одговор на који начин се може дефинисати европски идентитет? За један од основних начина одређења питања европског идентитета може се користити субјективан осећај припадности Европи, у смислу удружености са интројектованим уверењима, вредностима, обичајима и ставовима који описују ову групу као географски и културни појам.² Стварање Европских заједница није представљало историјску неминовност, већ је то била ствар

² Бојан Јаничић, Владимир Милић и Јелена Шакоћих-Курбалија, „Однос између европског и националног идентитета и ригидности као црте личности“, *Психологија*, Вол. 38 (4), 2005, стр. 461-462.

политичке одлуке шест земаља које су започеле процес европских интеграција, а које су у неком најширем смислу имале на уму Кантово становиште које је изнео у делу „Вечни мир“. У том раду истражује могућност успостављања вечног мира, при чему полази од становишта старих Грка да је природно човеково стање оно стање у којем се међусобно ратује, а да се стање мира мора створити. Да би се покушало створити окружење о којем Кант теоретише, неопходна је тежња и усмерење енергије ка омогућавању постојања и функционисања принципа слободе и једнакости, обезбеђивања потчињености једном законодавцу, али са федерализмом суверених држава.³ Значај основних идеолошких и суштинских питања, на којима се заснивају неке од вредности Европске уније, потребно је сагледати и размотрити у мери у којој то управо у овом истраживању и чинимо, не да би се подсетили већ да би се боље разумели и схватили разлози настанка и динамика развоја еврорегиона, односно тела и организација које се односе на ово питање. У прилог претходно изнетом, потребно је у најкраћим цртама још назначити да је постојала неопходност стварања нових установа као симбола, тј. мостова сарадње, али који би имали и функционалну примену, почевши од значајне улоге у обнови разрушених европских држава, да постану фактори превенције будућих сукоба и друго. Друштво народа које је оформљено још 1919. године, са идејом да спречи избијање новог рата и да успостави стабилност у свету, замењено је Уједињеним нацијама 1945. године, са идејом за решавање питања људских права, кредитног развоја, развојне помоћи и др.⁴ Национални идентитет, када се посматра кроз колективну призму, перципира се као облик модерног индивидуума у заједници, како би се постигли оквири културолошког садржаја, оквири за политичко деловање и други облици организовања.⁵ Може се поставити питање да ли се основе, разлози и елементи настанка националног идентитета могу применити и на настајање наднационалног идентитета нове Европе, осим ако се она не посматра као „држава“. Поред борбе за територију и развој државе, за стварање националног идентитета

³ Родољуб Етински, et al., *Основи права Европске уније*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010, стр. 3.

⁴ Јелена Матијашевић-Обрадовић и Ненад Бингулац „Однос примарних и секундарних идентитета у контексту разматрања европског идентитета“, Зборник радова са међународне научне конференције „Србија, регион и Европска унија“, приређивачи Драган Ђукановић, Александар Јазић и Милош Јончић, одржане у Београду, 3–4. јула 2014. године, у организацији Института за међународну политику и привреду и немачке фондације Ханс Зајдел (Hanns Seidel Stiftung), стр. 45, и League of Nations, Интернет: www.historylearningsite.co.uk/leagueofnations.htm, 16.10.2017.

⁵ Владимир Цветковић „Национални идентитет и (ре)конструкција институција у Србији (идеологије, образовање, медији)“, *Филозофија и друштво*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, 2002, стр. 52.

потребна је и колективна повезаност, која се често карактерише кроз историјско памћење, митове и сл. У савременим оквирима поменутом се додају још и модерни моменти економије и политике, као што су индустријализација и демократија. Сви они заједно, у зависности од конкретних историјских околности, стварају национални идентитет који на тзв. спољашњем плану има задатак да одреди и обезбеди друштвени, економски и политички простор у коме припадници нације егзистирају. Ако би се питање идентитета посматрало на унутрашњем плану, онда би се функције идентитета огледале у процесу социјализације индивидуума за држављанина или грађанина одређене нације, што даље подразумева сарадњу супротстављених социјалних слојева и њихово прихватање заједничких вредности и традиција, односно јединствено колективно самодефинисање.⁶ Многи европски процеси текли су паралелно, док су неки били обавезни предуслови за будућа заједничка деловања и организовања. Интегрисање и старање заједништва европских земаља није био лак процес, не само у економском и правном смислу, већ и у смислу перцепције тог заједништва које је било потребно створити и оснажити у грађанима. Заједничка сарадња и повезаност, коју данас препознајемо, започета је педесетих година између земаља са сличним ставовима и вредностима, али и земаља који су имале потребу формирања одбрамбене моћи. Током тог периода уместо уједињења уследила је поновна подела Европе – овај пут на источну и западну, и од тада започиње такозвани Хладни рат.⁷ Стварање Европске заједнице имало је за последицу решавање многих дотадашњих проблема и изазова, али проузроковало је настајање нових. Поред већ више пута поменутог безбедносног значаја, посебно западноевропских земаља, конкретније позитивне последице односиле су се на укидање царина, формирање заједничког тржишта, стварање заједничке валуте, подстицање економског развоја земаља чланица, а затим са стварањем еврозоне уследило је смањење трошкова пословања и умањили су се пословни ризици. Ови процеси се на неки начин понављају и додатно кристалишу, посебно приликом проширивања Европске уније, јер наступа процес политичке и економске стабилизације тих земаља.⁸ Посебан значај интеграција, које се односе на дотадашње међудржавне односе, резултирале су постепеним ублажавањем

⁶ Ibid., стр. 53.

⁷ Јоко Dragojlović i Nenad Bingulac „The evolution of the European union – historical heritage as a foundation for future development”. Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije *“The old and New World Order – between European integration and historical burdens: prospects and challenges for Europe in the 21st century”*, одржане у Београду, 29–30. маја 2014. године, у организацији Института за међународну политику и привреду и немачке фондације Hans Zajdel (Hanns Seidel Stiftung), стр. 90. и History of European Union 1945–1959, Интернет: http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/index_en.htm, 23.10.2017.

⁸ Мирослав Прокопијевић, *Европска унија – увод*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 645.

сукоба у земљама чланицама, као што су били сукоби у северној Италији, Северној Ирској, спор Велике Британије и Шпаније око Гибралтара, Мађарске са Словачком и Румунијом око мађарских мањина итд.⁹ Потребно је поседовати свест да није једноставно ускладити све нужне параметре како би се постигла планирана (теоријска) кохерентност између држава Европе, јер постоје многе разлике и опречности, почевши од тога да постоје велике и мале земље по територији и по броју становника, али постоје и оне „патуљасте“ попут Малте, Кипра и Луксембурга. Затим, постоје поделе на старе и нове чланице. Постоје поделе на чланице које желе више интеграције и оне које желе мање интеграције. Неке земље чланице имају високе порезе и високу државну потрошњу, постоје и оне земље са супротним околностима.¹⁰ Поједина разматрања ове проблематике довела су до закључка да посебан проблем представља и то да не постоји држава у Европској унији која би се могла идентификовати као модел и узор према коме би се остале земље чланице требале прилагођавати.¹¹ До сада све указано представља један мали приказ комплексности овог истраживања, односно приказана је у најкраћим цртама специфичност предуслова, који су морали бити превазиђени како би се уопште и могло размишљати о будућем развоју и интегрисању Европске уније, првенствено кроз модел прекограничне сарадње. Регионална интеграција представља један незаустављив процес, који се не заснива само на успостављању сигурнијег и безбеднијег региона, већ у знатно већој мери има за циљ формирање пословних конекција, што неспорно има значајне позитивне ефекте, првенствено у областима економије, друштвеног живота, заштите животне средине, културолошких односа, а значајан је утицај и на политичке сфере. Може се из поменутог јасно видети да, када је реч о регионалној интеграцији, она представља сложен процес међусобног повезивања региона, из разлога јер се оно не односи само на међудржавне односе, већ и на законодавно-административна питања, али и на многа друга питања од значаја за друштво. Регионална интеграција покреће многа питања прекограничне сарадње, што се из појединих претходних указивања може и видети. Постизање развоја путем прекограничне сарадње представља веома значајно питање аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. У законодавном смислу правни оквир је утврђен Уставом, а остварује се унутар спољне политике кроз целокупан обим њихових надлежности. Наравно, овде се не разматра питање политичке сарадње приликом остваривања прекограничних односа, која не би требала да буде спорна.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid., стр. 664.

¹¹ Tanja Börzel and Thomas Risse, *Europeanization: The Domestic Impact of European Union politics*, Handbook of European Union politics, 2007, pp. 496.

Са успостављањем прекограничне сарадње аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, посебно децентрализованих, најчешће се првобитно образује институционализација заједничких интереса, из чега произилази координисање и планирање развојних пројеката и програма, затим заједнички приступ финансијским фондовима почевши од области инфраструктуре, образовања, животне средине и слично.

2) ЗНАЧАЈ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ

Европска унија прекограничну сарадњу сврстава у веома значајни део регионалне политике, а с циљем да се унапреде европски региони на основу већ постојећих економских, географских, културолошких и других могућности које треба посматрати као потенцијал, а не као разлоге недовољне или успорене развијености.¹²

Статистички показатељи указују да се око 37,5% европске популације и приближно 40% територије налази у пограничним регионима.¹³ Затим, потребно је знати да је густина насељености фактички плански показатељ јединице становања. Са њом се изражава и приказује однос између броја становника настањених на одређеној површини и те површине, односно простора.¹⁴ Из којих разлога нам је поменуто значајно? Густина насељености утиче на квалитет живљења. Поменуто се посматра у смислу степена загађења, величине тзв. зелених површина, степена буке и концентрације аерозагађења, али значајан је утицај на постојање и квалитет инфраструктуре. Она утиче и на постојање услужних делатности, на економски развитак, али и на просторе за одмор, рекреацију и спорт.¹⁵ Неспорно је да густина насељености утиче и на степен и врсту криминала.¹⁶ Када је конкретно реч о пограничним регионима, њих у генералном смислу карактерише ниска густина насељености становништва, честе су географске специфичности – планине, реке, језера... по

¹² Дијана Савић Божић, „Прекогранична сарадња као део развојне политике Европске уније“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 64, стр. 124-136; Дарко Голић, Јоко Драгојловић, Прекогранична сарадња децентрализованих јединица – европски стандарди и искуства“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 64, стр. 137-155.

¹³ Татјана Панић Живковић, Горан Миленковић, Синиша Симоновић, и Диљана Ђорданова, Mobile internet, e services and training for rural community in cross border region, Project: No. 2007CB16IP0006-2011-2-26., 2015, стр. 9.

¹⁴ Александра Конески, „Одређивање густине насељености у урбанистичким плановима града Ниша“, *Наука и пракса*, Грађевинско-архитектонски факултет у Нишу, 2009, стр. 80.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Nenad Milić, „Mesto izvršenja krivičnog dela u teorijskim promišljanjima o kriminalitetu“, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, NBP, 2014, str. 144.

којима су и настајале природне границе држава, неразвијена или застарела саобраћајна инфраструктура, док у еколошком смислу често постоји недовољни степен сарадње у управљању прекограничним екосистемима. Затим, често пограничне регионе карактерише и недовољно развијено или неадекватно пословно окружење, ограничено коришћење информационих технологија и др.¹⁷ Управо из поменутих разлога циљ Европске уније је да погранични региони постану један од европских приоритета. За постизање циља фокус је на искоришћавању неискоришћених потенцијала у пограничним регионима, а првенствено развој прекограничних објеката, улагање у истраживања и иновације подручја, интеграција прекограничне сарадње у сфери тржишта рада, образовања, културе и слично, а наравно нужно је створити или унапредити сарадњу између локалних и регионалних власти, створити услове за квалитетна пословна окружења и др.¹⁸

Јачањем прекограничне сарадње пограничних подручја постиже се њихов развој, смањује се економска и друштвена неједнакост и ствара се могућност успостављања додатне сарадње или повећања степена постојеће. Под утицајем, најчешће, међународних регија, долази до стварања конкурентности што додатно утиче на претходно поменути развој. Прекогранична сарадња у правном смислу успоставља се путем уговора. Последњих година ови правни основи су интегрисани у законодавну легислативу Европске уније и на тај начин, како то поједини аутори називају, са „маргинализованих правних питања“ прешли су у специјализована. Уговори којима се уређују питања прекограничне сарадње често имају облик групе неформалних договора, искључиво из разлога јер се регионалне и локалне самоуправе у различитим земљама не третирају као правна лица по међународном праву.¹⁹ Правна регулатива мора да прати развој и потребе регионалне сарадње у смислу стварања адекватних законодавних платформи и решења. Ако је потребно начинити и усвајања нових правних института, све са циљем постизања шире и интезивније регионалне сарадње.²⁰ Поједини аутори посебно наглашавају да се не сме дозволити да регионални развој буде условљен правном регулативом коју је могуће ускладити, и да правна регулатива не треба да буде једна од

¹⁷ Татјана Панић Живковић, Горан Миленковић, Синиша Симоновић, и Диљана Ђорданова, *Mobile internet, e services and training for rural community in cross border region*, op.cit.

¹⁸ Evropska unija – Zajedno do fondova EU, *Prekogranična suradnja – EU projects – Broj projekta: KK.03.2.1.06.1464*, preuzeto sa: <https://pronova.hr/index.php?page=prekogranična-suradnja>, 24.10.2017.

¹⁹ Luis De Sousa, “Understanding european cross-border cooperation: a framework for analysis”, *European Integration*, Routledge, 2012, p. 17.

²⁰ Olivier Kramsch and Barbara Hooper, “Introduction in Cross-border governance in the European Union”, eds. Kramsch, O. and Hooper, B. *Routledge*, 2004, p. 3.

окосница развоја већ фокус развоја мора бити на позитивним исходима сарадње. Додатно исти аутори још указују да у знатној мери регионални развој зависи од политичке воље, али и великих регионалних предузетника.²¹

Усклађивањем регулатива, политичке воље и изворних циљева за успостављање регионалне сарадње, постиже се решавање многобројних проблема свакодневног живота грађана, економског развоја, али подизања степена безбедности не само тог региона већ и целокупне Европе.²² Такође, код посебно успешних прекограничних сарадњи између партнера се често створи жеља, али и практична потреба за формирањем и настајањем заједничких институција.²³ Савет Европе је почетком осамдесетих година донео конвенцију о прекограничној сарадњи као својеврстан темељ регулисања, која је познатија као Мадридска конвенција.²⁴ Конвенцијом се предвиђа да како би се постигао циљ, који се односи на веће јединство међу чланицама држава потписница конвенције, потребно је радити на унапређењу сарадње између њих.

Конвенцијом се предвиђа, што се и види из преамбуле, да ће се постизање циља спроводити и уређивати путем споразума у управној области, а да ће Савет Европе обезбедити учешће територијалних заједница или власти Европе за његово постизање. Споразумом ће се ближе одређивати услови и начини постизања. Такође, у преамбули се предвиђа да се, с обзиром на потенцијални значај и за постизање предвиђеног циља, морају остварити сарадње између пограничних територијалних заједница или власти у областима као што су регионални, урбани и рурални развој, заштита животне средине, побољшање јавних олакшица и услуга, и узајамна помоћ у ванредним ситуацијама. Целокупна идеја ове регионалне сарадње, која неспорно мора бити узајамна, заснива се на „искуству из прошлости“ које указује да сарадња између локалних и регионалних власти у Европи олакшава извршавање потребних задатака ефикасно и да доприноси унапређењу и развоју пограничних региона. На крају преамбуле наводи се да се постизањем поменутог доприноси и економском и друштвеном напретку пограничних региона, што и симболизује заједништво народа Европе. Конвенција је ратификована од стране Републике Србије 2016. године, на основу одредби члана 99 став 1 тачка 4 Устава Републике Србије, према коме Народна скупштина потврђује међународне

²¹ Michael Keating, *The new regionalism in Western Europe. territorial restructuring and political change*, Cheltenham: Edward Elgar: 1998, p. 183.

²² Делегација Европске уније у Републици Србији, *Држављанство Европске уније, првих 20 година*, ЕУ инфо центар, Београд, 2013, стр. 31.

²³ Привредна комора Србије, Прекогранична сарадња комора Србије, Хрватске и БиХ, Интернет: www.kombeg.org.rs/aktivnosti/udr_fin_org/Detaljnije.aspx?veza=9405, 24.10.2017.

²⁴ Council of Europe, European Treaty Series No. 106, European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, Madrid, 21.05.1980.

уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања. Значај усвајања Конвенције препознат је првенствено у остваривању њених циљева, односно, подстицању сарадње локалних и регионалних власти међу државама потписницама, путем закључивања споразума о прекограничној сарадњи ради унапређења привредне сарадње, регионалног развоја, урбаног и сеоског развоја, транспорта, туризма, заштите животне средине, културе и узајамне помоћи у ванредним ситуацијама, а све на основу позитивних и ефикасних искуства о сарадњи између локалних и регионалних власти у Европи.²⁵ У образложењу Закона о ратификовању Конвенције указује се да је она од значаја за Републику Србију са становишта испуњавања међународне обавезе и да не производи негативне последице по Републику Србију.²⁶ Поред до сада изнетог, потребно је још указати да конвенција садржи и конкретне modele споразума, а додатним протоколима омогућена је и сарадња између земаља које се територијално не граниче. У предлогу закона о ратификацији ове конвенције посебан акценат стављен управо на поменуто. У формално-правном смислу, Конвенција је намењена омогућавању закључивања споразума о прекограничној сарадњи по два модела:²⁷

- модел међудржавних споразума о прекограничној сарадњи на локалном и регионалном нивоу,
- модел споразума, уговора и статута, који могу служити као основ за прекограничну сарадњу између територијалних заједница и власти.

Први модел односи се на унапређење прекограничне сарадње која спада искључиво у надлежност држава, док се другим моделом дефинише правни оквир за закључивање споразума између територијалних власти или заједница у границама њихових међународноправних капацитета, у зависности од националних законодавстава држава потписница. Не улазећи у детаљну анализу Конвенције, мишљења смо да је потребно указати да се Европском оквирном конвенцијом о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти, већ првим чланом предвиђа да свака уговорна страна има обавезу да олакша и подстиче прекограничну сарадњу између територијалних заједница или власти у оквиру своје надлежности, и територијалних заједница или власти у надлежности других земаља потписница. Уговорне стране морају да настоје да подстичу закључивање свих споразума и аранжмана који могу бити неопходни за поменуто сврху, уз

²⁵ Закон о потврђивању европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти, Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, број 2, од 8. фебруара 2016. године, а ступање на снагу за Републику Србију 16. јуна 2016. године.

²⁶ Ibid. – образложење Закона о ратификовању.

²⁷ Ibid.

поштовање различитих уставних одредби сваке стране. У самој конвенцији прецизирају се одређени термини како би се она што боље разумела и, наравно, адекватно примењивала, па тако за потребе конвенције под термином „територијалне заједнице или власти“ подразумевају се заједнице, власти или тела која врше локалне и регионалне функције и које су предвиђене националним правом сваке државе. Конвенцијом се предвиђа да свака уговорна страна може, у време потписивања Конвенције или након обавештавања Генералног секретара Савета Европе, именовати заједнице, власти или тела, на које намерава да ограничи примену Конвенције, или које намерава да искључи из њеног делокруга.²⁸ У појединим истраживањима који се баве прекограничном сарадњом кристалише се став по којем прекогранична сарадња може да се посматра као део интегралног приступа управљања на више нивоа – наднационални, национални и субнационални, с циљем да се побољша хоризонтална територијална усклађеност широм Европе. Посебно се назначавало да је фокус прекограничне сарадње и даље концентрисан на сарадњу између актера различитих институционалних и функционалних карактеристика локалне и регионалне власти, образовне, културне институције, пословне асоцијације и удружења грађана, које дели граница у одређеном прекограничном подручју.²⁹

3) ЕВРОПСКИ КОМИТЕТ РЕГИОНА

Европски комитет региона установљен је 1994. године, у оквиру Уговора из Мастрихта, на иницијативу немачке и шпанске владе. Комитет има надлежност да делује у пет области, и то: економска и социјална кохезија, трансевропска мрежа саобраћаја, енергетика и телекомуникације, здравствена заштита, образовање, питања омладине и културе. Области које покрива Комитет су проширене Уговором из Амстердама, па је тада додато пет надлежности и то у: политици запошљавања, социјалној политици, животној средини, стручном образовању и саобраћају. Може се видети да се надлежност Комитета односи на две области саобраћаја, тј. трансевропска мрежа саобраћаја односи се само на питања о европским проблемима у погледу саобраћаја, друга област саобраћаја, која је додата Уговором из Мастрихта, бави питањем саобраћајне проблематике у оквиру држава чланица. Када је реч о организацији Комитета предвиђено је да тело Комитета чине пленарна скупштина, председник, председништво и конференција председника и повереништва – комисија. Комитетом председава

²⁸ Council of Europe, European Treaty Series No. 106, European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, op. cit.

²⁹ Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић и Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, Европски покрет, Београд, 2011, стр. 13.

председник, који руководи сесијама и представља Комитет у спољним пословима и активностима, а његов мандат је ограничен на две године. Комитетом руководе и пет потпредседника. Комитет региона има 350 чланова, који су фактички представници 28 држава чланица Европске уније. Конкретније речено, они представљају локална и регионална тела власти што се и предвиђа чланом 263 Уговора о функционисању Европске уније. У складу са чланом 300 Уговора, чланови и заменици су представници регионалних и локалних тела, што је и речено, а они имају изборни мандат регионалног или локалног тела, или су политички изабрани, и одговорни су тој изборној скупштини. Чланови су приликом обављања своје дужности независни, а њихов мандат траје пет година, и бирају се од стране Већа. Превремени престанак мандата се такође предвиђа (оставка, смрт...), а у таквим ситуацијама Веће за остатак трајања мандата бира другог, заменског представника. Правилником³⁰ се предвиђа да други члан или заменик може представљати члана који је спречен да учествује на пленарном заседању, састанку одбора или било којем другом састанку. Такође, предвиђа се да заменик, или члан који делује као заменик, може гласати само у име једног члана, а да на састанцима има сва права и обавезе као и редовни члан. Члан или заменик уврштени на попис заменика чланова радне скупине могу заменити сваког члана те радне скупштине који припада истом политичком клубу. Заменик, који је именован од стране предлагача нацрта мишљења, може представити нацрт мишљења за које је задужен на пленарној седници на којој се тај нацрт мишљења налази на дневном реду. То се примењује и ако седници присуствује члан којег он мења. Поред поменутог, предвиђа се да члан може пренети право гласа заменику током расправе о том нацрту мишљења. О свему овоме Главни секретар мора бити обавештен у писменом облику, јер се ради о преносу права гласа, пре почетка састанка. Не улазећи у детаљније разматрање, потребно је још споменути да пренос права гласа није могуће у свим случајевима, што се и предвиђа правилима 5 и 31 Правилника о раду Комитета. Рад Комитета одвија се и преко националних представништава и посланичких клубова. Национална представништа и политички клубови на уравнотежени начин доприносе организацији рада Комитета. Национална представништва ораганизована су на начин да чланови и заменици из сваке државе чланице формирају национално представништво. Свако ово представништво доноси своја интерна правила и бира представника, о чему се председник Комитета службено обавештава. Обавеза главног секретара Комитета је да одреди облике помоћи које администрација Комитета пружа националним представништвима. Један од облика тзв. помоћи огледа се и у томе да се омогућава сваком поједином члану да прима информације и помоћ на свом службеном језику. Затим,

³⁰ Committee of the Regions has adopted the Rules of Procedure on the basis of Article 306, second paragraph, of the Treaty on the Functioning of the European Union, ver. of 31.01.2014.

националним представништвима омогућава се коришћење одговарајућих службених просторија и потребном опремом за рад. Поред поменутог, Комитет у оквиру Генералног секретаријата има и националне координаторе, који нису део особља секретаријата, а њихова обавеза је да члановима Комитета помажу у објашњењу њихових дужности. Генерални секретар националним координаторима пружа одговарајућу подршку како би им омогућио несметан рад.³¹ Поред националних представништава рад Комитета се одвија и преко политичких клубова и независних чланова.³² Политичке клубове могу да формирају чланови и заменици како би исказали своју политичку припадност. Критеријуми за чланство у клубовима утврђују се интерним правилима сваког политичког клуба. Да би се политички клуб могао оформити потребно је најмање осамнаест чланова, односно заменика, од којих најмање половина морају бити чланови, који представљају најмање једну петину држава чланица. Предвиђа се да члан или заменик може припадати само једном политичком клубу. Пословником се предвиђа да се политички клуб укида ако број његових чланова буде испод потребног броја. Затим, пословником се још предвиђа да сваком политичком клубу помаже секретаријат клуба у којем ради и особље Главног секретаријата. Политички клубови и њихова тела од стране Главног секретаријата имају одговарајућу помоћ и подршку за одржавање састанака, активности и публикација за рад њихових секретаријата. Ресурси за сваки политички клуб предвиђени су прорачуном. Што се тиче самог рада, предвиђа се да се политички клубови и њихова председништва могу се састајати непосредно пре или током пленарних заседања, затим да два пута годишње могу одржавати ванредне састанке. Када је реч о независним члановима, њима се пружа административна помоћ која је утврђена од стране председништва, а на предлог главног секретара. Поред до сада свега изнетог, Пословником се предвиђа и могућност међурегионалног удруживања, стварањем групе. Чланови и заменици могу оснивати међурегионалне групе, а о томе имају обавезу да обавесте председника Комитета.³³ На почетку овог дела истраживања указали смо да Комитет региона има 350 чланова, који су представници 28 држава чланица Европске уније. Чланови Комитета региона окупљају се неколико пута годишње у Бриселу како би дискутовали о политичким приоритетима и усвајали мишљења европске легислативе.

³¹ Committee of the Regions, the Rules of Procedure, rule no. 8.

³² Ibid., rule no. 9.

³³ Ibid., rule no. 10.

Табела у наставку показује састав Комитета региона, груписан по државама и броју представника.

<i>Државе</i>	<i>Бр. чланова</i>	<i>Државе</i>	<i>Бр. чланова</i>	<i>Државе</i>	<i>Бр. чланова</i>
Немачка	24	Белгија	12	Ирска	9
Велика Британија	24	Мађарска	12	Хрватска	9
Француска	24	Португал	12	Литванија	9
Италија	24	Шведска	12	Латвија	7
Шпанија	21	Бугарска	12	Словенија	7
Пољска	21	Аустрија	12	Естонија	6
Румунија	15	Словачка	9	Кипар	5
Холандија	12	Данска	9	Луксембург	5
Грчка	12	Финска	9	Малта	5
Чешка	12				
Укупан број чланова:	350				

Composition of the Committee of the Regions by Member State³⁴

У циљу бољег сагледавања поменутог, узео се за пример национална делегација Савезне Републике Немачке и Хрватске. Савезну Републику Немачку заступа у Комитету региона 24 члана и исто толико заменика. Чланови су изабрани за представнике регионалне или локалне власти или су одговорни изабраној скупштини.³⁵ Делегација се састоји, као што је већ речено, од 24 члана и исто толико заменика који представљају 16 федералних државних влада или парламената у Немачкој. Пет места се ротирају између држава на основу величине популације. Три члана и њихови заменици представљају три организације локалних власти (*Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte und Gemeindebund*). Када је реч о организацији и

³⁴ Composition of the Committee of the Regions by Member State, Интернет: <http://cor.europa.eu/hr/about/nationaldelegations/Pages/national-delegations.aspx>,

³⁵ Committee of the Regions, Assembly of Regional and Local Representatives, National Delegation of Germany, Интернет: <http://cor.europa.eu/en/regions/pages/Country.aspx?Country=Germany&MemberList=Member>, 26.10.2017.

политичкој заступљености, делегација Немачке одржава радни састанак две недеље пре сваке пленарне седнице како би разговарали о заједничким амандманима и садржају мишљења и како би разматрали организациона питања. Затим, одржавају се месечни састанци координатора који имају функцију форума за размену закључака и исхода многих састанака комисије.

Делегација одржава и политичке састанке непосредно пре сваке пленарне седнице, како би се постигао договор о политичком приступу који ће бити усвојен, узимајући у обзир став немачког Бундестага – горњег дома федералног парламента. Републику Хрватску заступа у Комитету региона 9 чланова и исто толико заменика. Чланови су изабрани за представнике регионалне или локалне власти. Четири члана представљају регионалне власти (жупаније), док пет чланова представља локалне власти (градове и општине).³⁶ Кандидате за чланове и заменике националне делегације предлажу три национална удружења локалних и регионалних власти у Хрватској. Свако удружење предлаже већ договорени број кандидата из редова својих чланова. Удружење хрватских жупанија именује четири члана и заменике, Асоцијација градова у Републици Хрватској предлаже три члана и заменике, а Асоцијација општина у Републици Хрватској предлаже два члана и заменике. Координатор Националне делегације шаље листу предложених кандидата надлежном Министарству. Министарство предлаже те кандидате Влади Републике Хрватске на усвајање. Процес селекције чланова и заменика формализован је усвајањем Одлуке Владе за именовање чланова и заменика чланова у Комитет региона.

Рад Комитета региона одвија се и преко политичких клубова као што је већ изнето. Чланови Комитета региона формирали су пет група које одражавају њихову политичку припадност. Политичке групе су следеће: Европска народна странка (*European People's Party – EPP*), Странка европских социјалиста (*Party of European Socialists – PES*), Група Алијансе либерала и демократа за Европу (*Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe – ALDE*), Европска алијанса (*European Alliance Group*) и Група европских конзервативаца и реформиста (*European Conservatives and Reformists Group*).³⁷

У оквиру Комитета региона постоји и шест повереништава – комисија (скупштина чланова). Оне представљају засебне комисије које припремају мишљења Комитета региона, а која се односе на нова законодавна питања која су предложена од стране Европске комисије. Нацрте мишљења и резолуције комисија упућују на расправу и усвајање на свако пленарно заседање. Значај

³⁶ Committee of the Regions, Assembly of Regional and Local Representatives, National Delegation of Croatia, Интернет: <http://core.europa.eu/en/regions/Pages/country.aspx?Country=Croatia&MemberList=Member>, 26.10.2017.

³⁷ The EU's Assembly of Regional and Local Representatives, Political groups, Интернет: <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/political-groups.aspx>, 26.10.2017.

мишљења огледа се у томе да за сва мишљења која су била предмет расправе, и која су касније и усвојена у појединачним комисијама, заснива се и став Комитета о локалним и регионалним иницијативама предузетим у одговору на та питања. На поменути начин Комитет утиче на ширу институционалну расправу у Европској унији, али и на законодавну легислативу и програм политика, како би се осигурало да се узму у разматрање изазови локалног и регионалног нивоа, односно да се узму у обзир одговори на њих. Потребно је још нагласити да састав сваке комисије огледа политички и национални састав Комитета региона. Већ је наведено да постоји шест комисија. Њихове надлежности су груписане у складу са ЕУ уговорима за следећа подручја политике: запошљавање, стручно оспособљавање, економску и социјалну кохезију, социјалну политику и здравство; образовање и културу; заштиту околине, климатске промене и енергију; превоз и трансевропску мрежу; и цивилну заштиту и службе од општег интереса.³⁸

*Комисија за грађанство, управљање, институционалне и спољне послове (CIVEX)*³⁹ координира рад Комитета региона на следећим подручјима: слобода, сигурност и правда; Повеља ЕУ-а о темељним правима; Активно грађанство; Европска комуникацијска политика; Пренос надлежности; Уставна питања; Нивои управљања; Локално и регионално управљање; Боља израда законодавства (укључујући смањење административног оптерећења и адекватност прописа), Супсидијарност и пропорционалност; Имиграциона политика, азил и визе; Политика спољних послова; Проширење; Политика суседства; Источно партнерство; Политика ЕУ-а за средоземље; децентрализирана сарадња за развој; административна спољна сарадња и изградња капацитета; међународни уговори и преговори; међународни тероризам и надзор граница.

*Комисија за политику територијалне кохезије (COTER)*⁴⁰ координира рад Комитета региона на следећим подручјима: пољопривредна, социјална и територијална кохезија; структурни фондови; просторно планирање; урбана политика; становање; промет, укључујући мрежу тен-т; макрорегије; територијална сарадња; регионална статистика и показатељи. У оквиру ове комисије постоји и радна група за прорачун (*BUDGET*) чија је надлежност за:

³⁸ The EU's Assembly of Regional and Local Representatives, Commissions, Интернет: <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/index.aspx>, 26.10.2017.

³⁹ Commission for Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs (CIVEX) Интернет: <http://cor.europa.eu/en/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=CIVEX>, 26.10.2017.

⁴⁰ Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget (COTER), Интернет: <http://cor.europa.eu/en/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=COTER>, 26.10.2017.

годишњи прорачун ЕУ-а; вишегодишњи финансијски оквир; локалне и регионалне финансије.

*Комисија за економску и социјалну политику (ECON)*⁴¹ координира рад Комитета региона на следећим подручјима: индустријска политика; политика за мала и средња предузећа; пољопривредна и монетарна политика; пољопривредно управљање, европски семестар; унутрашње тржиште; међународна трговина и царина; политика тржишне конкуренције и државне помоћи.

*Комисија за животну средину, климатске промене и енергију (ENVE)*⁴² координира рад Комитета региона на следећим подручјима: климатске промене; прилагођавање и ублажавање последица; енергија из обновљивих извора; политика животне средине; трансевропске мреже у енергетском сектору; нове енергетске политике; свемирска политика за територијални развој (*Galileo, GMES/Copernicus*).

*Комисија за природне ресурсе (NAT)*⁴³ координира рад Комитета региона на следећим подручјима: рурални развој и ЗПП; рибарство; производња хране; поморска политика; јавно здравље; заштита потрошача; шумарство; цивилна заштита; туризам.

*Комисија за образовање, омладину, културу и истраживање (SEDEC)*⁴⁴ координира рад Комитета региона на следећим подручјима: политика запошљавања; социјална политика, социјална заштита; мобилност; једнаке могућности; образовање и оспособљавање; иновације, истраживање и технологија; дигитална агенда; информационо друштво ЕУ-а, укључујући трансевропске мреже за информацијске и комуникацијске технологије; аудиовизуална индустрија и медијске технологије; млади и спорт; вишејезичност и промицање мањинских језика; култура и културна разноликост. Из до сада свега изнетог, може се видети да је циљ Комитета региона у унапређењу законодавства Европске уније кроз стручност представника локалних и регионалних власти, и приближавање Уније грађанима.

⁴¹ Commission for Economic Policy (ECON), Интернет: <http://cor.europa.eu/en/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=ECON>, 26.10.2017.

⁴² Commission for the Environment, Climate Change and Energy (ENVE), Интернет: <http://cor.europa.eu/en/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=ENVE>, 26.10.2017.

⁴³ Commission for Natural Resources (NAT), Интернет: <http://cor.europa.eu/en/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=NAT>, 26.10.2017.

⁴⁴ Commission for Social Policy, Education, Employment, Research and Culture (SEDEC), Интернет: <http://cor.europa.eu/en/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=SEDEC>, 26.10.2017.

4) ИЗВОРИ

- Börzel, Tanja, and Risse, Thomas, *Europeanization: The Domestic Impact of European Union politics*, Handbook of European Union politics, 2007.
- De Sousa, Luis, „Understanding european cross-border cooperation: a framework for analysis“, *European Integration*, Routledge, 2012.
- Dragojlović, Јоко, i Bingulac, Nenad, „The evolution of the European union - historical heritage as a foundation for future development“. Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije „*The old and New World Order – between European integration and historical burdens: prospects and challenges for Europe in the 21st century*“, održane u Beogradu, 29–30. maja 2014. godine, u organizaciji Instituta za međunarodnu politiku i privredu i nemačke fondacije Hans Zajdel (Hanns Seidel Stiftung).
- Делегација Европске уније у Републици Србији, *Држављанство Европске уније, првих 20 година*, ЕУ инфо центар, Београд, 2013.
- Evropska unija – Zajedno do fondova EU, Prekogranična suradnja – EU projects – Broj projekta: KK.03.2.1.06.1464, Интернет: <https://pronova.hr/index.php?page=prekogranična-suradnja>, 24.10.2017.
- Етински, Родољуб, et al., *Основи права Европске уније*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010.
- Голић, Дарко, Драгојловић, Јоко, *Прекогранична сарадња децентрализованих јединица – европски стандарди и искуства*, *Европско законодавство*, 2018, бр. 64.
- Regional policy, Statistic, Интернет: https://europa.eu/european-union/topics/regional-policy_en, 29.10.2017.
- Закон о потврђивању европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти, Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, број 2, од 8. фебруара 2016. године, а ступање на снагу за Републику Србију 16. јуна 2016. године.
- Јаничић, Бојан, Михаић, Владимир, и Шакотић-Курбалија, Јелена, „Однос између европског и националног идентитета и ригидности као црте личности“, *Психологија*, Вол. 38 (4), 2005.
- Keating, Michael, *The new regionalism in Western Europe, territorial restructuring and political change*, Cheltenham: Edward Elgar, 1998.
- Kramsch, Olivier, and Hooper, Barbara, „Introduction in Cross-border governance in the European Union“, eds. Kramsch, O. and Hooper, B. *Routledge*, 2004.
- Конески, Александра, „Одређивање густине насељености у урбанистичким плановима града Ниша“, *Наука и пракса*, Грађевинско-архитектонски факултет у Нишу, 2009.

- League of Nations, Интернет: www.historylearningsite.co.uk/leagueofnations.htm, 16.10.2017.
- Лазаревић, Гордана, Кнежевић, Иван, и Божић, Реља, *Прекогранична сарадња*, Европски погрет, Београд, 2011.
- Milić, Nenad, „Mesto izvršenja krivičnog dela u teorijskim promišljanjima o kriminalitetu“, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, NBP, 2014.
- Матијашевић-Обрадовић, Јелена, и Бингулац, Ненад, „Однос примарних и секундарних идентитета у контексту разматрања европског идентитета“, Зборник радова са међународне научне конференције „Србија, регион и Европска унија“, приређивачи Драган Ђукановић, Александар Јазичић и Милош Јончић, одржане је у Београду, 3–4. јула 2014. године, у организацији Института за међународну политику и привреду и немачке фондације Ханс Зајдел (Hanns Seidel Stiftung).
- Панић Живковић, Татјана, Миленковић, Горан, Симоновић, Синиша, и Ђорданова, Диљана, Mobile internet, e services and training for rural community in cross border region, Project: No. 2007CB16IP0006-2011-2-26., 2015.
- Привредна комора Србије, Прекогранична сарадња комора Србије, Хрватске и БиХ, Интернет: www.kombeg.org.rs/aktivnosti/udr_fin_org/Detaljnije.aspx?veza=9405, 24.10.2017.
- Прокопијевић, Мирослав, *Европска унија – увод*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Савић Божић, Дијана, „Прекогранична сарадња као део развојне политике Европске уније“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 64.
- The EU's Assembly of Regional and Local Representatives, Commissions, Интернет: <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/index.aspx>, 26.10.2017.
- The EU's Assembly of Regional and Local Representatives, Political groups, Интернет: <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/political-groups.aspx>, 26.10.2017.
- History of European Union 1945-1959, Интернет: http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/index_en.htm, 23.10.2017.
- Commission for Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs (CIVEX) Интернет: <http://cor.europa.eu/en/activities/commissions/Pages/cor-com-missions.aspx?comm=CIVEX>, 26.10.2017.
- Commission for Economic Policy (ECON), Интернет: <http://cor.europa.eu/en/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=ECON>, 26.10.2017.
- Commission for Natural Resources (NAT), Интернет: <http://cor.europa.eu/en/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=NAT>, 26.10.2017.

Commission for Social Policy, Education, Employment, Research and Culture (SEDEC), Интернет: <http://cor.europa.eu/en/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=SEDEC>, 26.10.2017.

Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget (COTER), Интернет: <http://cor.europa.eu/en/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=COTER>, 26.10.2017.

Commission for the Environment, Climate Change and Energy (ENVE), Интернет: <http://core.europa.eu/en/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=ENVE>, 26.10.2017.

Committee of the Regions – Member State, Интернет: <http://cor.europa.eu/hr/about/nationaldelegations/Pages/national-delegations.aspx>, 26.10.2017.

Committee of the Regions, Assembly of Regional and Local Representatives, National Delegation of Germany, Интернет: <http://cor.europa.eu/en/regions/pages/Country.aspx?Country=Germany&MemberList=Member>, 26.10.2017.

Committee of the Regions, Assembly of Regional and Local Representatives, National Delegation of Croatia, Интернет: <http://cor.europa.eu/en/regions/Pages/country.aspx?Country=Croatia&MemberList=Member>, 26.10.2017.

Committee of the Regions, the Rules of Procedure, ver. of 31.01.2014.

Council of Europe, European Treaty Series No. 106, European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, Madrid, 21.05.1980.

Цветковић, Владимир, „Национални идентитет и (ре)конструкција институција у Србији (идеологије, образовање, медији)”, *Филозофија и друштво*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, 2002.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Прекогранична сарадња представља процес који се још увек изучава и усавршава, иако су видљиви драстични помаци посебно последњих деценија. Све учесталија прекогранична сарадња није само резултат локалних и регионалних власти, које су биле у потрази за ефикасним решењем посебно неразвијених пограничних територија, већ је значајан утицај на развој овог облика сарадње имала и Европска унија препознавши његов значај. Европска унија прекограничну сарадњу сврстава у веома значајни део регионалне политике, како би се унапредили европски региони на основу већ постојећих економских, географских, културолошких и других могућности које треба посматрати као потенцијал, а не као разлоге недовољне или успорене развијености. Поред нужне политичке воље, да би се остварила не само прекогранична сарадња већ и развој неког од пограничних региона, неопходно је обезбедити финансирање тог развоја. Да би се претходно изнето могло и

спровести, локалне и регионалне власти у Европи се организују како би остварили сарадњу и постигли предвиђене циљеве. Најзначајнија организација је Комитет региона који има 350 чланова, а који су фактички представници 28 држава чланица Европске уније. Конкретније речено, они представљају локална и регионална тела власти. Рад Комитета одвија се и преко националних представништава и посланичких клубова. У оквиру Комитета региона постоји и шест повереништава – комисија (скупштина чланова). Оне представљају засебне комисије које припремају мишљења Комитета региона, а која се односе на нова законодавна питања која су предложена од стране Европске комисије. Нацрте мишљења и резолуције комисија упућују на расправу и усвајање на свако пленарно заседање. Конкретни резултати рада комитета, према доступним подацима, су да је за период од 2007. до 2012. године формирано 769.000 радних места, да је уложено у 225.000 малих предузећа, да је финансирано око 72.000 пројеката, што је имало многе позитивне последице по грађане Европске уније.⁴⁵ Постизање развоја путем прекограничне сарадње представља веома значајно питање и аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. Са успостављањем прекограничне сарадње, након институционализације заједничких интереса, потребно је усмерити фокус на координисање и планирање развојних пројеката и програма и самим тим приступити финансијским фондовима, а све како би се постигао бољи стандард и квалитет живота грађана. Регионална интеграција представља један незаустављив процес који може имати велики значај за Републику Србију. Између осталог интеграција има за циљ формирање пословних конекција, што неспорно вуче значајне позитивне ефекте, првенствено у областима економије, друштвеног живота, заштите животне средине, културолошких односа, а значајан је утицај и на политичке сфере.

THE ROLE OF CROSS-BORDER COOPERATION AND THE EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS

Abstract: Cross-border cooperation is a process that is still improving even though there are visible positive effects. However, there are also some negative effects that represent contemporary security challenges. The integration and creation of the Union of European countries was not an easy process, not only in the economic and legal sense but also in terms of the perception of that communion which had to be created and empowered in the citizens. Regional integration is an unstoppable

⁴⁵ Regional policy, Statistic, Интернет: https://europa.eu/european-union/topics/regional-policy_en, 29.10.2017.

process that is not only based on the establishment of a more secure and safer region, but rather to a greater extent has a goal in establishing business connections, which undoubtedly has significant positive effects, primarily in the fields of economy, social life, environmental protection and cultural relations. There is a significant influence on the political aspects as well. This research will examine some of the basics of important issues related to the importance of cross-border cooperation and the European Committee of the Regions (CoR).

Key words: local and regional authorities, European Committee of the Regions, regional cooperation, border cooperation.

УДК: 316.722:314.7(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 17 (2018)

Год XVII, бр. 66, стр. 304–322

Изворни научни рад

МУЛТИКУЛТУРАЛИЗАМ У ЕВРОПИ – ЗАСТОЈ ИЛИ СУНОВРАТ?

Јелица ГОРДАНИЋ¹

Анстракт: Криза мултикултурализма у Европи се у највећој мери повезује са великом мигрантском кризом започетом 2015. године. Аутор указује да је криза европског мултикултурализма започела много раније. На нивоу Европске уније не постоји јединствена политика мултикултурализма, те су државе чланице ово питање решавале на националним нивоима. Поједини модели европских држава, попут модела асимилације и „госта радника“, нису одговарали класичној дефиницији мултикултурализма. Промене на светској сцени, на почетку XXI века, узроковале су почетак пада мултикултурализма и његову трансформацију на европском нивоу, с обзиром на процес исламизације европских вредности. Рад показује да је мигрантска криза само један од чинилаца који је допринео до сада најдубљој кризи мултикултурализма у Европи. Аутор покушава да пружи одговор на питање у којој мери је могуће зауставити даљи суноврат европског мултикултурализма?

Кључне речи: мултикултурализам, Европа, Европска унија, мигрантска криза, асимилација

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

1) УВОД

Идеја мултикултурализма, политичког и правног регулисања етничких различитости, јавља се средином седамдесетих година XX века у виду „механизма замене старијих облика етничке и расне хијарархије новим односима демократског грађанства“.² Мултикултурализам се противи идејама унитарних и етнички хомогених држава и има за циљ оснаживање културних различитости и интеграцију као основне факторе друштва. Концепт мултикултурализма подразумева „систем уверења и понашања, који препознаје и поштује присуство свих различитих група у једном друштву или организацији, признаје и цени њихове социо-културне разлике и охрабрује и омогућава њихов континуирани допринос у оквиру инклузивног културног контекста који оснажује све чланове друштва или организације“.³ Многе државе су развиле сопствене моделе мултикултурализма као централни део унутрашње политике, у циљу побољшања инклузије етничких мањина и практичне реализације културних различитости. Као позитивне примере треба истаћи праксе Канаде и Аустралије. Активним учешћем етничких мањина у политичком животу повећава се степен њихове интеграције у друштву и спречава се појава етнички оријентисаних сукоба. Етнички разнолике државе су правило, а не изузетак на светској сцени. Данас постоји само десетак етнички хомогених држава у којима живи око 0,5% светског становништва.⁴ Средином деведесетих година у теорији, али и у пракси држава, јавља се изражена тенденција пада концепта мултикултурализма. Истовремено, долази до обнављања идеја о унитарном држављанству и изградњи јединствене нације. Политички успон десничарских покрета доживљава етничке и религијске различитости као озбиљну претњу. Оваква пракса није заобишла ни европски континент. Криза мултикултурализма у Европи постепено започиње почетком две хиљадитих година и врхунац достиже крајем 2015. и почетком 2016. године, као резултат немогућности проналаaska одговарајућег решења за велику мигрантску кризу. Ангела Меркел истиче да је мултикултурализам у Европи „доживео неуспех, потпуни неуспех“,⁵ док Дејвид Камерон оштро критикује вишедеценијску политику британског мулти-

² Will Kymlicka, *Multiculturalism: Success, Failure and the Future*, Migration Policy Institute, Washington DC, 2012, p. 1.

³ Caleb Rosado, *Toward a Definition of Multiculturalism*, Rosado Consulting for Change in Human Systems, 1997, p. 2. Интернет: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.564.5910&rep=rep1&type=pdf> 19/09/2018.

⁴ Војислав Становчић, Појам националне мањине и третирање индивидуалних и колективних права, *Годишњак Факултета политичких наука*, 2008, стр. 479-503, стр. 480.

⁵ Сабина Чабаравдић, Криза мултикултурализма: непожељни странци, Радио Слободна Европа, 16.01.2011. Интернет: http://www.slobodnaevropa.org/content/kriza_multikulturalizma_nepozeljni_stranci/2276192.html 19/09/2017.

културализма, која је охрабрила постојање „сегрегираних заједница“ у којима се екстремизам успешно развио.⁶ Мигрантска криза је, свакако, један од најважнијих чинилаца који су угрозили концепт мултикултурализма у Европи. Међутим, да ли је мигрантска криза једини „кривац“ за ову тенденцију на европском континенту? У раду ће бити указано да државе Европске уније нису имале јединствену политику у погледу регулисања етничких различитости. Различите праксе водећих држава Европске уније у погледу регулисања етничких различитости постепено су креирале услове, који су временом узроковали пад европског модела мултикултурализма. Чак и у својим најбољим данима пракса мултикултурализма у Европи није засијала сјајем канадске или аустралијске праксе мултикултурализма. Радом ће бити показано да је мултикултурализам у Европи у фази озбиљног застоја, и да се последице мигрантске кризе могу посматрати као значајно искуство у случају даљег развоја мултикултурализма у државама Европске уније.

2) ТАЛАСИ МИГРАЦИЈЕ У ЕВРОПИ

Богата историја европског континента допринела је стварању мултикултуралне атмосфере на овом континенту. Велике европске цивилизације – Стара Грчка и Римско царство биле су изразито мултиетничког карактера. Индустријске и политичке револуције у XVIII веку допринеле су сеобама становника из једне државе у другу. Последице по миграције становника оставила су и два светска рата. Стварање Европске заједнице, као транснационалне организације, и њена трансформација у Европску унију унеле су неке нове параметре у погледу слободног кретања становника и поставиле темеље за развој мултикултурализма. Европска унија је заснована на мултикултуралној идеји „јединства у различитости“, која подразумева да ЕУ промовише културну различитост својих чланица истовремено развијајући вредности које су једнаке за све – демократију, толеранцију, поштовање људских права.⁷ У анализи Европске комисије, спроведеној 2007. године, на нивоу целе Европске уније 2/3 испитаника су навели да имају свакодневни контакт са људима другачијег етничког, културног и религијског порекла. У водећим земљама Европске уније – Француској, Немачкој, Аустрији (и Великој Британији), око 20% становника су пореклом мигранти.⁸ Велики таласи

⁶ John F. Burns, Cameron criticises Multiculturalism in Britain, *The New York Times*, 5 February 2011, Интернет: <https://www.nytimes.com/2011/02/06/world/europe/06britain.html> 19/09/2018.

⁷ Lisbeth Aggestam and Christopher Hill, *The Challenge of Multiculturalism in European Foreign Policy*, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944), Vol. 84, No. 1, *Ethical Power Europe?* (Jan., 2008), pp. 97-114, p. 99.

⁸ European Commission, Flash Eurobarometer 217, *Intercultural dialogue in Europe: Analytical Report*, 2007, p. 4.

миграције у земљама Европске уније започињу педесетих и шездесетих година XX века када Немачка, Француска и друге европске земље прихватају велики број радника, недржављана Европске уније. Ово доводи до формирања првих мигрантских заједница у земљама Европске уније. Радници су примарно требали имати статус „госта радника“ (*Gastarbeiter*). Сам назив „гост радник“ у први план ставља њихову, пре свега, економску улогу, уместо етничког и религијског порекла. Постепеним повећавањем броја „гостију радника“ државе Европске уније намећу и строжије услове за њихов долазак, али и поновни повратак и рад након напуштања територије ЕУ.⁹ Један део радника доводи породице, што повећава број мигранске популације у земљама Европске уније. Осамдесетих година XX века долази до другог таласа миграција на европском континенту. Овога пута носиоци миграција су били тражиоци азила из Либана, Авганистана, Ирака и Ирана. Трећи велики талас миграција у Европској унији био је деведестих година XX века. Овога пута носиоци миграција су биле избеглице из Југославије и држава бившег Совјетског Савеза.¹⁰ Наведена три таласа миграција постепено мењају етничку, културну и религијску структуру Европске уније.

3) РАЗЛИЧИТИ ПРИСТУПИ РЕГУЛИСАЊА ЕТНИЧКИХ РАЗЛИЧИТОСТИ У ЕВРОПИ

Европска унија као регионална организација нема јединствену стратегију у погледу регулисања мултикултурализма. Питање регулисања статуса етничких мањина је у надлежности националних држава. На нивоу Европске уније постоји неколико различитих приступа којима су регулисане културне, верске и етничке различитости. То су: политика асимилације, систем „госта радника“, држава благостања, пиларизација и интеграција. У складу са изабраним моделом, свака држава има различите приоритете према којима се мултикултурализам спроводи као вид државне политике, социјалне политике, или само као теоријски принцип. Државе Европске уније су очекивале да ће њихове праксе спровођења мултикултурализма омогућити одрживи правни поредак и створити одговарајућу равнотежу између различитих култура.¹¹

⁹ Зоран Милосављевић, „Имиграционе политике у ЕУ: од слободе кретања до заштитних мера“, *Европско законодавство*, 2015, бр. 54, стр. 272-290.

¹⁰ Детаљније видети код: Fumiko Tsutaki, Issue of Immigration and Refugees and Multiculturalism in Europe, *The Journal of Oriental Studies*, Vol. 26, 2016, pp. 112-124, pp. 113-114.

¹¹ Uroš Bajović, The Adequate constitutional Framework as the Fundament of Youth Perspectives – United Europe and Multiculturalism in: Mihajlo Vučić, Marko Novaković (eds), *Youth perspectives in the United Europe*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2016, pp. 162-187, p. 183.

Неостварење ових циљева представља увод у за кризу мултикултурализма у Европи, коју ће продубити промене на глобалној сцени почетком две хиљадитих година. Наведених пет приступа праксе мултикултурализма у Европи поделићемо на три групе – политику асимилације, примере добре праксе и систем „госта радника“, како бисмо лакше указали на добре и лоше стране европског регулисања ове тематике.

Асимилација као облик мултикултурализма

Један од модела регулисања културних различитости у Европи је модел асимилације и акултурализације, најкарактеристичнији за Француску и Белгију. Од мањинских група очекивало се да се прилагоде доминантној култури домаћина. Држава, нација и култура се посматрају као једна недељива целина. Овакав приступ негира постојање мањинских група и манифестује се у реченици „Република, једна и недељива“ (*La République, une et indivisible*).¹² Модел мултикултурализма, који је развила Француска, не може се у најужем смислу назвати мултикултуралном политиком, јер не одговара појму мултикултурализма, ни у нормативном, нити у идеолошком смислу. Пре свега, Устав Француске посматра државу као скуп равноправних грађана – који су једнаки пред законом и који имају једнак приступ механизмима неопходним за остварење Уставом гарантованих права. У овој тачки се француски модел коси са праксом класичног мултикултурализма, који у први план ставља права појединца, а тек онда права групе. Имајући у виду изузетно шаролику и разноврсну етничку структуру Француске (пре свега велики број мигрантског становништва пореклом из некадашњих француских колонија – Алжира, Туниса и Марока), француско друштво је без икакве сумње мултикултурално. С друге стране, нормативно регулисање мултикултурализма је удаљено од класичне дефиниције мултикултурализма. У француској литератури изрази „регулисање културне различитости“ или „различитост“ традиционално имају предност над изразом „мултикултурализам“.¹³ У случају Француске прави се велики јаз између колективних права, права групе, и индивидуалних права. У погледу индивидуалних права примењује се „политика равнодушности“, док се на права групе примењује политика признања.¹⁴ У поређењу са другим

¹² Lisbeth Aggestam and Christopher Hill, *The Challenge of Multiculturalism in European Foreign Policy*, op. cit., pp. 103-104.

¹³ Florent Villard and Pascal-Yan Sayegh, *Redefining a (Mono)cultural Nation: Political Discourse against Multiculturalism in Contemporary France*, in: Raymond Taras (ed). *Challenging Multiculturalism- European Models of Diversity*, Edinburgh University Press, 2013, pp. 236-254, p. 236.

¹⁴ Ibid., према: Chandran Kukathas, *The Liberal Archipelago: A Theory of Diversity and Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 15.

европским државама, француска политика мултикултурализма описује се као слаба.¹⁵ Сличну политику мултикултурализма неговала је и Белгија. Расправа о мултикултурализму у Белгији била је подељена, како са материјалног, тако и са лингвистичког аспекта. Расправа се другачије одвијала у Фландрији у односу на Брисел и Валонију. Упркос разликама, белгијске расправе о мултикултурализму су имале многе заједничке тачке – питање истицања религијских одлика у јавности (ношење мараме, бурке и никаба), антидискриминација, гласачка права и право на држављанство, питање институционализације ислама итд. У циљу јединственијег регулисања етничких и религијских различитости, формирана је институција Краљевског повереника о миграционим питањима 1988. године. У извештају сачињеном 1989. године Краљевски повереник је представио јединственији концепт белгијског мултикултурализма, уобличен у „концепт интеграције“. Наведени концепт интеграције обухвата три слоја која јавне власти треба да развијају: асимилацију, развој културе домаћина и развој других култура у складу са принципима „модерности“ и „еманципације“ и плурализма модерних западних држава; и поштовање културне различитости у свим областима друштвеног живота.¹⁶ Белгијски модел регулисања различитости не може се описати као мултикултуралан. Овакав модел је у ствари одражавао природу белгијског друштва и настао је као резултат компромиса Брисела, који је био инспирисан француским моделом, и фламанског дела, који је много више нагињао холандској пракси мултикултурализма.

Позитивни примери праксе мултикултурализма у Европи

За разлику од (не)мултикултуралне политике Француске и Белгије, праксе Велике Британије, Холандије и Шведске по овом питању биле су потпуно другачије. Ове државе су примењивале мултикултурализам у правом смислу речи и омогућавале остварење свих индивидуалних и колективних права припадницима етничких мањина. Тако се нпр. Холандија често представља као једна од европских држава са најидеалнијим моделом мултикултурализма. Позитивна пракса Холандије по овом питању започиње раних осамдесетих

¹⁵ Keith Banting, Will Kymlicka, Do Multiculturalism Policies Erode the Welfare State?, School of Policy Studies, Queen's University, Working Paper 33, December 2004. Интернет: https://qspace.library.queensu.ca/bitstream/handle/1974/14872/Banting_et_al_2004_Do_Multiculturalism_Policies.pdf;jsessionid=097045BD38D2BC1C85096DAE4677973B?sequence=1 22/09/2018. p. 25.

¹⁶ Hassan Bousetta and Dirk Jacobs, Multiculturalism, citizenship and Islam in problematic encounters in Belgium, in: Tariq Modood, Anna Triandafyllidou and Ricard Zapata-Barrero, *Multiculturalism, Muslims and Citizenship – A European Approach*, Routledge, London and New York, 2006, pp. 23-36, p. 27.

година XX века, нацртом Меморандума о мигрантима 1981. године и усвајањем коначне верзије овог документа 1983. године. Слично пракси Немачке и Аустрије, Холадаја је такође имала велики број страних радника пореклом из некадашњих холадских колонија – Суринама, Антила итд. У политичком дискурсу пре усвајања Меморандума о мигрантима, мигранти су били посматрани као привремена категорија и у јавности су били називани сходно држави свог порекла – Суринамци, Антилњани итд. Наведени Меморандум је у потпуности одбацио било какву политику асимилације, сматрајући да је у супротности са правима мањина да спроводе своје сопствене културне различитости. Меморандум је нагласио и заједничку адаптацију у контексту Холандије као мултиетничке и мултикултуралне државе. Међусобно прилагођавање је подразумевало мере за борбу против дискриминације, социјално-културно емаципацију мањина и мере за побољшање њиховог социјално-економског положаја. Мигрантске групе нису више биле категоризоване према земљи порекла и посматране су као стална категорија при холадском друштву.¹⁷ У случају Шведске, политика мултикултурализма се почела развијати средином шездесетих година XX века. Првобитна политика шведских власти, путем „политике према Ромима“, имала је педесетих и шездесетих година за циљ асимилацију и „помоћ“ припадницима етничких мањина у интеграцију у шведско друштво путем напуштања сопствене културе. Већ крајем шездесетих година Шведска прави велики заокрет и развија сопствени модел мултикултурализма, који у потпуности искључује било какве облике асимилације и омогућава све већем броју миграната остварење свих економских, социјалних и културних права, што подразумева и учење матерњег језика у школама.¹⁸ Међутим, чак је и позитивна пракса регулисања питања права етничких мањина у пракси врло често критикована. Критичари сматрају да је оваква пракса мултикултурализма довела до гетоизације и отуђења мањинских група од остатка друштва. Ово је оставило велике последице на политички дискурс европских држава и створило је велики степен неповерења грађана држава Европске уније према припадницима других етничких група. Након терористичких напада у Лондону 7. јула 2005. године, Велика Британија је значајно пооштрила политику мултикултурализма и разматра проналажење нових модела регулисања етничких различитости. У литератури, многи

¹⁷ Детаљније видети код: Peter Scholten, *The Dutch Multicultural Myth*, in: Raymond Taras (ed). *Challenging Multiculturalism – European Models of Diversity*, Edinburgh University Press, 2013, pp. 97-119, p. 101.

¹⁸ Karin Borevi, *The Political Dynamics of Multiculturalism in Sweden*, Raymond Taras (ed). *Challenging Multiculturalism – European Models of Diversity*, Edinburgh University Press, 2013, pp. 138-160, p. 141.

британски теоретичари заступају став да је британски модел мултикултурализма „у повлачењу“.¹⁹

„Гост радник“ модел мултикултурализма

Трећи модел регулисања мултикултурализма у Европи је модел „госта радника“ (*Gastarbeiter*) карактеристичан за Немачку и Аустрију. Слично француском моделу, ни овај модел не подразумева мултикултурализам у правом смислу речи. Негујући модел „госта радника“ Немачка и Аустрија су слале јасну поруку да не желе бити карактерисане као „државе миграната“. „Гости радници“ су имали веома мало права, јер је сматрано да ће се вратити у земљу свог порекла. Предвиђања се нису обистинила, па је Немачка данас једна од држава Европске уније са највећим степеном различитих етничких заједница. На овом месту треба поменути велики турску заједницу и бројне заједнице из земаља бивше Југославије. „Акт о имиграцији“, који је ступио на снагу 2005. године, истакао је економске потребе Немачке и потребе за радницима мигрантима. Наведени акт предвиђа обавезних 600 часова немачког језика и 45 сати грађанског васпитања за мигранте који се пријављују за стални боравак и не показују основно знање језика. Усвајање Акта о имиграцији поделило је немачку јавност, а у теорији је узроковало бројне расправе. Према неким ставовима, новине које акт носи (курсеви језика и грађанског васпитања) олакшаће процес интеграције, док други сматрају да оваква решења представљају корак напред ка процесу асимилације и крупан корак назад у погледу политике мултикултурализма.²⁰ Усвајање Акта о имиграцији отворило је и бројна друга потпитања: колико миграната заиста треба примити? Да ли Немачка треба да прими мигранте из другачијих култура, пре свега Турке и Арапе, за које постоји оправдана бојазан да се неће лако уклопити у немачко друштво? Учестали терористички напади током две хиљаде година узковали су изразито негативну климу за мултикултурализам у Немачкој, као и неповерење према мигрантима. У јавном дискурсу Немачке све више се говори о стамбеној сегрегацији, мигрантским „паралелним друштвима“ и скреће се пажња на исламски фундаментализам.²¹

¹⁹ Nasar Meer and Tariq Modood, The ‘Civic Re-balancing’ of British Multiculturalism, and Beyond ..., in: Raymond Taras (ed). *Challenging Multiculturalism – European Models of Diversity*, Edinburgh University Press, 2013, pp. 75-96, p. 77.

²⁰ Martina Wasmer, Public Debates and Public Opinion on Multiculturalism in Germany, in: Raymond Taras (ed). *Challenging Multiculturalism – European Models of Diversity*, Edinburgh University Press, 2013, pp. 163-189, p. 168.

²¹ Pieter Bevelander and Raymond Taras, The Twilight of Multiculturalism? Findings from across Europe, in: Raymond Taras (ed). *Challenging Multiculturalism – European Models of Diversity*, Edinburgh University Press, 2013, pp. 3-24, p. 19.

Из свих наведених модела може се закључити да је Европи недостајао јединственији и усаглашенији концепт регулисања етничких различитости. Неки од наведених примера – модел „госта радника“ и посебно модел асимилације су се у највећој мери концентрисали на доминантну културу „домаћина“. Културне различитости мањинских заједница овим моделима су остајале у другом плану. Недостатак јединственог мултикултуралног приступа представља једну од етапа ка паду дискурса о европском мултикултурализму и тенденцији губљења поверења у овај концепт.

4) ПОЧЕТАК ПАДА ЕВРОПСКОГ МУЛТИКУЛТУРАЛИЗМА

Почетак двехиљадитих година доноси велике промене на светској сцени. Терористички напад на Светски трговински центар у Њујорку 11. септембра 2001. године узроковао је бројне промене у погледу економских, социјалних, културних и војних питања, не само у САД, него и на глобалном нивоу. Једна од последица напада на Светски трговински центар била је огромно неповерење према исламу као религији. У догађајима који ће касније уследити ово неповерење се све више увећавало. Рат у Ираку, израелско-палестински сукоб, нестабилна ситуација у Авганистану, били су само додатни покретачи недостатка међусобног поверења између држава Запада и арапско-муслиманских држава. На европском континенту последице ових догађања биле су озбиљне политичке природе и покренуле су бројне негативне тенденције. Велики број припадника исламске вероисповести живео је деценијама на европском континенту, без великих тензија. Међутим, 11. септембар и бројни терористички акти широм света у масовним медијима у Европи довели су у питање лојалност европских муслимана.²² Убиство холадског режисера Теа Ван Гога од стране холандског екстемисте мароканског порекла 2. новембра 2004. године, терористички напади у Мадриду 11. марта 2004. године, напади у подземној железници у Лондону 7. јула 2005. године, побудили су велики страх од ислама у Европи.

Новоформирани талас исламофобије манифестовао се и путем забрана ношења велова који прекривају лица жена (бурке и никаба), а који су једна од карактеристика исламске религије и културе. Тензије у погледу забране ношења бурке и никаба започеле су још крајем осамдесетих година у Француској и Белгији и изазивале су опречне ставове у јавности. Према неким мишљењима, ношење бурке и никаба била је потврда „некомпатибилности ислама са западним вредностима“, показатељ „немогућности муслимана да се

²² Hassan Bousetta, Dirk Jacobs, Multiculturalism, citizenship and Islam in problematic encounters in Belgium..., op. cit., p. 24.

интегришу у европска друштва“, и јасан доказ да „ислам одбија секуларизам“.²³ Имајући у виду тензије у Европи у погледу ислама, терористичке нападе, те губљење поверења у европско становништво исламске вероисповести, средином прве деценије двехиљадитих долази до првих забрана ношења бурке у Европи. Француска је била прва европска држава која је јавно забранила бурку. Забрана је првобитно започела 2004. године у виду недозвољавања истицања било какве врсте религијских симбола у државним школама. У априлу 2011. године Француска је отишла корак даље прокламујући потпуну забрану јавног ношења било какве врсте вела који прекрива лице. Тадашњи председник Француске Николас Саркози истакао је да јавно покривање лица жена „није добродошло“ у Француској.²⁴ Праксу Француске наставила је Белгија 2011. године. Холандија је 2015. године увела делимичну забрану ношења вела који прекрива лице „у посебним ситуацијама када је неопходно за људе да буду виђени и из разлога безбедности“.²⁵ Забрана се првенствено односи на школе, болнице и средства јавног превоза. У Шпанији, неки делови Каталоније усвојили су одговарајућу законску регулативу у погледу забране ношења бурке и никаба. Шпански врховни суд је 2013. године укинуо овакве забране сматрајући да нарушавају верске слободе. Неки делови Шпаније су вратили праксу забране ношења вела, позивајући се на пресуду Европског суда за људска права из 2014. године, која наводи да забрањивање ношења вела не представља кршење људских права.²⁶ Период двехиљадитих година је уједно и период почетка велике кризе мултикултурализма у Европи. Промене узроковане глобалном политиком и борба против тероризма узроковале су велики пад у дискурсу у погледу мултикултурализма. Европски модел мултикултурализма је талац свих великих политичких промена и превирања. У европској јавности се од тада све чешће чују изјаве водећих политичара о паду и неуспеху мултикултурализма. У суштини, све наведене промене нису „убиле“ мултикултурализам на европском континету, али су у великој мери допринеле његовој трансформацији. Током седамдесетих, осамдесетих и деведесетих година XX века европски мултикултурализам обухватао је све етничке и религијске мањине које су другачије од доминантног становништва европских држава. То је подразумевало и припаднике свих религија. Међутим,

²³ Riva Kastoryano, French secularism and Islam – France’s headscarf affair, in: Tariq Modood, Anna Triandafyllidou and Ricard Zapata-Barrero, *Multiculturalism, Muslims and Citizenship – A European Approach*, Routledge, London and New York, 2006, pp. 57-69, p. 58.

²⁴ Radhika Sanghani, Burka bans: The countries where Muslim women can’t wear veils, The Telegraph, 17 August 2017. Интернет: <https://www.telegraph.co.uk/women/life/burka-bans-the-countries-where-muslim-women-cant-wear-veils/> 27/09/2018.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

током двехиљадитих година питање мултикултурализма у Европи се све више односи на питање ислама у Европи и интеграцију припадника исламске вероисповести у европско друштво. Овакве промене нису ни у ком случају добре. Европски мултикултурализам се у највећој мери фокусира само на припаднике једне групе, занемарујући притом све остале групе. Имајући у виду атмосферу страха и исламофобије раних двехиљадитих у Европи, јасно је да је Европској унији већ у овом периоду била неопходна нова перспектива у погледу интеграције и регулисања свих облика културних различитости.

5) МИГРАНСКА КРИЗА – КОРАК КА СУНОВРАТУ ЕВРОПСКОГ МУЛТИКУЛТУРАЛИЗМА

Мигрантска криза, започета 2015. године, често је представљена као круцијални разлог губитка поверења у мултикултурализам у Европи. Имајући у виду различите начине регулисања политике мултикултурализма у земљама Европске уније и промењену климу на политичкој сцени двехиљадитих година, не можемо се у потпуности сложити са ставовима који мигрантску кризу виде као узрок пада мултикултурализма у Европи. Мигрантска криза је само наставила негативну тенденцију у погледу пада мултикултурализма и отворила питање: „Да ли је мултикултурализам као концепт одржив?“ Криза је узроковала бројне последице у погледу европског јединства, указујући на крхкост европског идентитета и процеса европеизације. Истовремено је убрзала буђење националне свести у државама чланицама Европске уније. Имајући у виду да је Европска унија резултат компромиса и сарадње, један од највећих компромиса био је одустајање од дела националног идентитета у корист идеје заједништва и европског идентитета. Постоје бројне замерке које се упућују процесу изградње европског идентитета. Теоретичари сматрају да се европски идентитет изграђивао више на различитости и супротстављању државама које нису чланице Уније, а мање „у налажењу ваљаног и друштвено поузданог стожера који ће од мноштва ја конструисати поуздано ми“.²⁷ Уместо проналажења чврстих веза, европски идентитет је изграђен на slabим и непоузданим везивним тачкама, што је за последицу имало проблем са сопственом националном идентификацијом. Поред егзистенцијалне кризе – евроскептицизма, велике економске кризе, и Бреگزита, Европска унија је суочена и са великом кризом идентитета. Наратив „о “све јачој Унији” између европских народа уступио је место теми “обнове самосталности” европских држава-нација, као наводно јединог начина одбране културних идентитета и принципа демократичности.“²⁸

²⁷ Дане Субошић, Ивана М. Васиљевић, Мигрантска криза као изазов за очување националног идентитета чланица ЕУ, *Војно дело*, бр. 2, 2017, стр. 78-89, стр. 86.

²⁸ Душко Лопандић, *Мозућа Европа и године пред нама – Европска унија, Србија и свет у променама*, Институт за европске студије, Београд, 2018, стр. 18-19.

Промена националног идентитета и прихватање европског идентитета није био нимало лак задатак за многе европске државе. Прилагођавање идејама европског идентитета и мултикултурализма изазвало је много незадовољства међу еуроскептицима. Њихова алтернатива је ширење националистичких тенденција, дезинтеграција Европске уније, слабљење европских институција и повратак класичном моделу државе који подразумева асимилацију.²⁹ Овакава решења се косе са основним идејама европског јединства, али и са концептом мултикултурализма. Пораст ксенофобије и повратак политици асимилације у Европи могу узроковати многе штетне последице, укључујући повећан број етнички и религијски обојених сукоба. Мигрантска криза је била један од окидача за експанзију оваквих ставова. Према подацима Међународне организације за миграције, у првом тромесечју 2015. године број тражилаца азила у Европској унији био је већи за 86% него 2014. године.³⁰ Имајући у виду чињеницу да је реч о мигрантима са Севера Африке и Азије, у великом броју држава Европске уније наставила се тенденција исламофобије, започета раних две хиљадине година. Оваквим тенденцијама је будућност мултикултурализма у Европи озбиљно угрожена. Мигрантска криза у Европи се може упоредити са 11. септембром у Сједињеним Америчким Државама. Тог дана, САД су спознале сву своју рањивост. У Европи, мигрантска криза је дубоко угрозила идеје демократије, толеранције и либералних принципа.

Мигрантска криза као показатељ унутрашње разједињености Европске уније

Мигрантска криза је била велики удар на финансије држава чланица Европске уније. Немачка федерална влада је потрошила 21,7 милијарди евра на име кризе. Немачки буџет на име безбедности 2017. године порастао је за трећину у односу на 2016. годину – са 6,1 на 8,3 милијарде евра. Према подацима Министарства финансија Италије, трошкови ове државе на име мигрантске кризе током 2017. године износили су 4,2 милијарде евра.³¹ Мигрантска криза довела је и до повећања броја становника у појединим земљама Европске уније. Тако је, само у току 2016. године, дошло до повећања

²⁹ Valery Engel, The Roots of Europe's Xenophobia and Radicalism, Fair Observer, 9 May 2018, Интернет: <https://www.fairobserver.com/region/europe/xenophobia-radicalism-minority-rights-integration-model-europe-news-00241/> 25/09/2018.

³⁰ Дане Субошић, Ивана М. Васиљевић, Мигрантска криза као изазов за очување националног идентитета чланица ЕУ, *оп. cit.*, стр. 86, Према: International Organization of Migration. <https://www.iom.int/> (преузето 19.02.2016)

³¹ Giulio Meotti, The Migrant Crisis Upended Europe, Gatestone Institute, 6. November 2017. Интернет: <https://www.gatestoneinstitute.org/11282/migrant-crisis-europe> 25/09/2018.

броја становника у Шведској и Аустрији за више од 1%. Удео миграната у Шведској повећао се са 16,8% на 18,3% између 2015. и 2016. године. Ове тенденције нису заобишле ни Немачку. Петина немачке популације (око 18,6 милиона становника) је мигрантског порекла.³² Поред изаразито негативних последица по економију држава Европске уније, мигрантска криза је узроковала и бројне друге негативне последице. На овом месту треба поменути успоравање промета људи, роба и услуга; могућност инфилтрирања терориста међу мигрантима; поновно успостављање граничне контроле унутар шенгенског простора; раст јавних трошкова услед прихватања миграната и трошкове на име спречавања њиховог уласка у поједине државе; пораст незапослености; пораст сиве економије; могућност избијања конфликта између миграната и домицилног становништва.³³ Мигрантска криза и њом узроковани талас исламофобије, дубоко су поделили државе Европске уније. Спремност немачке канцеларке Ангеле Меркел да пружи уточиште мигрантима из Сирије окарактерисан је као „политика отворених врата“ или „политика добродошлице“ (*Willkommenspolitik*). Овакав вид политике временом се нашао на мети критика, како од немачких политичара, тако и од стране појединих државника ЕУ. На самом почетку мигрантске кризе, мађарски премијер Виктор Орбан био је, можда, једини противник прихватања миграната у државе Европске уније. Орбанова изјава како је „миграција тројански коњ тероризма“ имала је велики одјек у европским државама и у великој мери је обликовала екстремно десничарски и популистички дискурс у погледу мигрантске кризе.³⁴ Три године касније, идеје о Европи као „хришћанској демократији“ прошириле су се и на многе друге државе Европске уније. Пред изборе за Европски парламент 2019. године расте неизвесност у погледу даље перспективе европског мултикултурализма. „Трансформација Европе, стварање пост-хришћанске ере и ере када нестају нације је процес који може бити заустављен на европским изборима. Наш основни циљ је заустављање ове трансформације“, истакао је Орбан у интервјуу 2018. године, наводећи „да ће се мултикултурализам и либералне вредности које намеће Брисел срушити пред хришћанском демократијом“.³⁵ Европске државе нису послале јединствен одговор у погледу мигрантске кризе. Напротив. Европски

³² Ibid.

³³ Дане Субошић, Ивана М. Васиљевић, Мигрантска криза као изазов за очување националног идентитета чланица ЕУ, *op. cit.*, стр. 87.

³⁴ “Орбан: Миграција је тројански коњ тероризма”, Б92, Интернет: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=03&dd=07&nav_id=1237543 27/09/2018.

³⁵ ‘Christian democracy’ to crush multiculturalism in EU vote next year – Hungary’s Orban, RT, 28 July 2018. Интернет: <https://www.rt.com/news/434549-orban-eu-christian-democracy/> 25/09/2018.

одговор је била „унутрашња разједињеност Европске уније“.³⁶ Велика већина европских држава растрзана је између поштовања људских права и основних слобода, и настојања да ограниче приступ својој територији мигрантима који могу угрозити њихову безбедност. Оваква страховања су додатно увећана нападима на око 90 жена у Келну, Хамбургу, Штутгарту и Франкфурту током новогодишњег дочека 2016. године. Према извештавањима медија, за нападе се сумњиче мушкарци који „својим изгледом подсећају на особе које потичу из арапских држава или држава северне Африке“.³⁷ Питање интеграције миграната се од раних двехиљадитих година показало као изузетно осетљиво питање у политичком дискурсу Европске уније. Мигрантска криза је продубила страх да ће европски идентитет и европски начин живота, вредности, култура и слобода бити још више угрожени уколико се прилив миграната настави и они успеју да наметну своје обичаје и културне вредности. Овакве тенденције доводе у питање једно од највећих достигнућа Уније – укидање унутрашњих граница и слобода кретања људи. У ширем смислу угрожен је и „читав концепт наднационалног управљања и идеја постсуверенитета оличена у ЕУ“.³⁸ Питање мигрантске кризе је отворило бројна друга питања – будућност Европске уније, слабости евроинтеграција, кризу европског идентитета, питање исламофобије. Будућност мултикултурализма у Европи је само једна од последица свих ових питања. Сви догађаји током двехиљадитих година, који су претходили мигрантској кризи, посматрају се „у контексту ширег питања параметара различитости и места религије у секуларним либералним демократијама као “доказ о некомпатибилности” муслимских вредности са модерним европским друштвима“.³⁹ Мигрантска криза је наставила раније започету праксу трансформације мултикултурализма у Европи као питања интеграције ислама у европско друштво. Пољуљани европски идентитет и оживљавање националних идентитета држава чланица нису повољне тенденције по даљи

³⁶ Драгана Дабић, Европска избегличка криза као изазов теорији о нормативној моћи Европске уније, у: Слободан Јанковић, Зоран Павловић, Драгана Дабић, *Балканска мигрантска рута: између политике права и безбедности*, Институт за међународну политику и привреду, Покрајински заштитник грађана – омбудсман, АП Војводина, Београд, 2017, стр. 52-72, стр. 64.

³⁷ Ненад Радићевић, Сексуални напади на жене уздрмали Немачку, *Политика*, 07. 01. 2016. Интернет: <http://www.politika.rs/sr/clanak/346748/Seksualni-napadi-na-zene-uzdrмали-Nemacku> 27/09/2018.

³⁸ Драгана Дабић, Европска избегличка криза као изазов теорији о нормативној моћи Европске уније, *op. cit.*, стр. 66.

³⁹ Michael A. Peters & Tina Besley, Islam and the End of European Multiculturalism? From Multiculturalism to Civic Integration, *Policy Futures in Education*, Volume 12 Number 1 2014, pp. 1-15, pp. 2-3.

развој мултикултурализма у Европи. Наравно, свака држава мора бити свесна свог националног идентитета. Међутим, таласи исламофобије уз пробуђену националну свест европских држава стварају вакуум у погледу даље будућности мултикултуралне Европе. Европски идентитет се може посматрати на три нивоа – транснационалном нивоу; нивоу националних држава и на локално-регионалном нивоу (који обухвата мигрантске и мањинске заједнице). Идентитет на нивоу националних држава је озбиљно доведен у питање. Теоретичари сматрају да овај проблем неће узроковати слом нација и мултинационалних држава у Европи. Ово питање намеће озбиљан изазов за националне државе са два нивоа – транснационалног и локалног.⁴⁰ У погледу транснационалног аспекта, Европској унији недостаје јединствена политика у погледу регулисања етничких различитости. Видели смо да се ово питање решава на нивоу држава чланица, уз мање или више поштовање дефиниције мултикултурализма. На локалним нивоима влада атмосфера страха и све више се истиче разлика између „они“ (припадници различитих етничких заједница) и „ми“ (држављани Европске уније). Државе чланице су растрзане између „транснационалних“ и „локалних“ обавеза, националног и европског идентитета, сопствене безбедности и заједничког суживота. Све ове тенденције изазивају немире и разједињеност целокупне Европске уније, којој изгледа понестаје ефикасних механизма за решавање кризних ситуација. Питање мултикултурализма је само једно од многобројних кризних питања која траже решење.

6) ИЗВОРИ

- Aggestam, Lisbeth, Hill, Christopher, *The Challenge of Multiculturalism in European Foreign Policy, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)*, Vol. 84, No. 1, Ethical Power Europe? (Jan., 2008).
- Bajović, Uroš, *The Adequate constitutional Framework as the Fundament of Youth Perspectives – United Europe and Multiculturalism*, in: Mihajlo Vučić, Marko Novaković (eds). *Youth perspectives in the United Europe*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2016.
- Banting, Keith, Kymlicka, Will, *Do Multiculturalism Policies Erode the Welfare State?*, School of Policy Studies, Queen's University, Working Paper 33, December 2004. Интернет: <https://qspace.library.queensu.ca/bitstream/handle/1974/14872/>

⁴⁰ Anna Triandafyllidou, Tariq Modood and Ricard Zapata-Barrero, *European challenges to multicultural citizenship Muslims, secularism and beyond*, in: Tariq Modood, Anna Triandafyllidou and Ricard Zapata-Barrero, *Multiculturalism, Muslims and Citizenship – A European Approach*, Routledge, London and New York, 2006, pp. 1-22, p. 11.

- Banting_et_al_2004_Do_Multiculturalism_Policies.pdf;jsessionid=097045BD38D2BC1C85096DAE4677973B?sequence=1
- Bevelander, Pieter; Taras, Raymond, The Twilight of Multiculturalism? Findings from across Europe, in: Raymond Taras (ed). *Challenging Multiculturalism – European Models of Diversity*, Edinburgh University Press, 2013.
- Borevi, Karin, The Political Dynamics of Multiculturalism in Sweden, Raymond Taras (ed). *Challenging Multiculturalism – European Models of Diversity*, Edinburgh University Press, 2013.
- Bousetta, Hassan, Jacobs, Dirk, Multiculturalism, citizenship and Islam in problematic encounters in Belgium, in: Tariq Modood, Anna Triandafyllidou and Ricard Zapata-Barrero, *Multiculturalism, Muslims and Citizenship – A European Approach*, Routledge, London and New York, 2006.
- Burns, John F, Cameron criticises Multiculturalism in Britain, *The New York Times*, 5 February 2011, Интернет: <https://www.nytimes.com/2011/02/06/world/europe/06britain.html>
- Дабих, Драгана, Европска избегличка криза као изазов теорији о нормативној моћи Европске уније, у: Слободан Јанковић, Зоран Павловић, Драгана Дабих, *Балканска мигрантска рута: између политике права и безбедности*, Институт за међународну политику и привреду, Покрајински заштитник грађана – омбудсман, АП Војводина, Београд, 2017.
- Engel, Valery, The Roots of Europe's Xenophobia and Radicalism, Fair Observer, 9 May 2018, Интернет: <https://www.fairobserver.com/region/europe/xenophobia-radicalism-minority-rights-integration-model-europe-news-00241/>
- European Commission, Flash Eurobarometer 217, Intercultural dialogue in Europe: Analytical Report, 2007.
- Kastoryano, Riva, French secularism and Islam – France's headscarf affair, in: Tariq Modood, Anna Triandafyllidou and Ricard Zapata-Barrero, *Multiculturalism, Muslims and Citizenship – A European Approach*, Routledge, London and New York, 2006, pp. 57-69.
- Kymlicka, Will, *Multiculturalism: Success, Failure and the Future*, Migration Policy Institute, Washington DC, 2012.
- Лопандић, Душко, *Могућа Европа и године пред нама – Европска унија, Србија и свет у променама*, Институт за европске студије, Београд, 2018.
- Meer, Nasar, Modood, Tariq, The 'Civic Re-balancing' of British Multiculturalism, and Beyond ..., in: Raymond Taras (ed). *Challenging Multiculturalism – European Models of Diversity*, Edinburgh University Press, 2013.
- Meotti, Giulio, The Migrant Crisis Upended Europe, Gatestone Institute, 6. November 2017. Интернет: <https://www.gatestoneinstitute.org/11282/migrant-crisis-europe>

- Милосављевић, Зоран, „Имиграционе политике у ЕУ: од слободе кретања до заштитних мера“, *Европско законодавство*, 2015, бр. 54.
- “Орбан: Миграција је тројански коњ тероризма“, Б92, Интернет: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=03&dd=07&nav_id=1237543
- Peters, Michael A., Besley, Tina, Islam and the End of European Multiculturalism? From Multiculturalism to Civic Integration, *Policy Futures in Education*, Volume 12 Number 1 2014.
- Rosado, Caleb, Toward a Definition of Multiculturalism, Rosado Consulting for Change in Human Systems, 1997, Интернет: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.564.5910&rep=rep1&type=pdf>
- Радићевић, Ненад, Сексуални напади на жене уздрмали Немачку, *Политика*, 07. 01. 2016. Интернет: <http://www.politika.rs/sr/clanak/346748/Seksualni-napadi-na-zene-uzdrмали-Nemacku>
- Становчић, Војислав, Појам националне мањине и третирање индивидуалних и колективних права, *Годишњак Факултета политичких наука*, 2008, стр. 479-503.
- Субошић, Дане, Васиљевић, Ивана М., Мигрантска криза као изазов за очување националног идентитета чланица ЕУ, *Војно дело*, бр. 2, 2017.
- Sanghani, Radhika, Burka, bans: The countries where Muslim women can't wear veils, *The Telegraph*, 17 August 2017. Интернет: <https://www.telegraph.co.uk/women/life/burka-bans-the-countries-where-muslim-women-cant-wear-veils>
- Scholten, Peter, The Dutch Multicultural Myth, in: Raymond Taras (ed). *Challenging Multiculturalism – European Models of Diversity*, Edinburgh University Press, 2013, pp. 97-119.
- Triandafyllidou, Anna, Modood, Tariq, Zapata-Barrero, Ricard, European challenges to multicultural citizenship Muslims, secularism and beyond, in: Tariq Modood, Anna Triandafyllidou and Ricard Zapata-Barrero, *Multiculturalism, Muslims and Citizenship – A European Approach*, Routledge, London and New York, 2006.
- Tsutaki, Fumiko, Issue of Immigration and Refugees and Multiculturalism in Europe, *The Journal of Oriental Studies*, Vol. 26, 2016, pp. 112-124.
- Villard, Florent, Sayegh, Pascal-Yan, Redefining a (Mono)cultural Nation: Political Discourse against Multiculturalism in Contemporary France, in: Raymond Taras (ed). *Challenging Multiculturalism – European Models of Diversity*, Edinburgh University Press, 2013, pp. 236-254.
- Wasmer, Martina, Public Debates and Public Opinion on Multiculturalism in Germany, in: Raymond Taras (ed). *Challenging Multiculturalism – European Models of Diversity*, Edinburgh University Press, 2013.
- Чабаравдић, Сабина, Криза мултикултурализма: непожељни странци, Радио Слободна Европа, 16.01.2011. Интернет: http://www.slobodnaevropa.org/content/kriza_multikulturalizma_nepozeljni_stranci/2276192.html

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Мултикултурализам у Европи тренутно се налази у фази дубоког застоја. За то постоји више разлога. Државе Европске уније нису развиле јединствену политику мултикултурализма. Модел који су неке државе чланице Европске уније развиле – попут асимилације или модела „госта радника“, не одговарају у потпуности дефиницији појма мултикултурализма. Наведени модели се првенствено односе на прихватање вредности доминантне културе, а много мање су оријентисани на заједнички суживот и реализацију културних различитости. Промене које су захватиле глобалну сцену, почетком две хиљаде година, имале су изразито негативан утицај на дискурс у погледу мултикултурализма у Европи. У овом периоду у медијима су много чешће изјаве водећих европских званичника о паду и кризи мултикултурализма. Имајући у виду талас борбе против тероризма узрокован терористичким нападом 11. септембра, питање мултикултурализма мења свој смисао и на европском континенту се трансформише се у питање интеграције исламских заједница у европско друштво и питање лојалности припадника исламске вероисповести европском начину живота. Коначан ударац, одвећ пољуљаном европском мултикултурализму, задала је велика мигрантска криза 2015. године. Криза је само наставила тенденцију исламофобије у Европи и продубила питање интеграције ислама у европске вредности. Мигрантска криза показала је и разједињеност европских држава у погледу даље будућности мултикултурализма. Као два антипода поставили су се немачка канцеларка Ангела Меркел са „политиком отворених врата“, и мађарски премијер Виктор Орбан са политиком „хришћанске демократије“. Мигрантска криза указала је на разједињеност Европске уније и рањивост њене организационе структуре. Најавила је проблеме у погледу будућности ове регионалне организације. Мигрантска криза подстакла је и буђење националне свести држава чланица Европске уније и успон десничарских политичких групација, што нису позитивне тенденције за опоравак мултикултурализма у Европи. Имајући у виду све различитости које су ескалирале мигрантском кризом, проблем дубоког застоја мултикултурализма у Европи неће бити решен у скорије време. Пре свега, државе Европске уније треба да реше актуелне проблеме разједињености и усагласе ставове у погледу важних питања. Што скоријим решавањем тих питања могу се очекивати одређене промене у погледу дискурса о мултикултурализму. За сада је једино могуће заустављање негативне тенденције о посматрању европског мултикултурализма као питања интеграције ислама у европска друштва, и повратак на класични модел мултикултурализма, који поштује присуство свих различитих група у једном друштву.

MULTICULTURALISM IN EUROPE- COLLAPSE OR THE END?

Abstract: The crisis of multiculturalism in Europe is often related to the European migrant crisis. The author points out that the crisis of European multiculturalism has started much earlier. The issue of multiculturalism in the European Union had been regulated at national level. Individual models of the EU members, such as assimilation and "guest workers" models, did not correspond to the classic definition of multiculturalism. 9/11 attack had caused the fight against terrorism worldwide. That had a consequence on European multiculturalism by transforming it. Since the beginning of the 21st-century, multiculturalism in Europe had changed into the question of integration of Islam into the European societies. The paper points out that the migration crisis is only one of the factors that contributed to the deepest crisis of multiculturalism in Europe so far. The author tries to answer the question to what extent it is possible to stop the further collapse of European multiculturalism.

Key words: multiculturalism, Europe, European Union, migrant crisis, assimilation.

УДК: 341.63:339.5(497.11)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 66, стр. 323–346
Извори научни рад

МЕЂУНАРОДНА ТРГОВИНСКА АРБИТРАЖА И АКТУЕЛНО СТАЊЕ ЛЕГИСЛАТИВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Миладин ПЕЈАК¹

Анстракт: Арбитража представља један од начина решавања спорова, а нарочиту примену је пронашла у решавању међународних трговачких спорова. За разлику од судског решавања спорова, које организује и регулише држава, арбитражно решавање спорова је независно и аутономно, иако држава законом утврђује услове за овакво решавање спорова. Модерне тенденције иду у правцу све већег смањења утицаја државних судова на арбитраже, што, наравно, не значи да арбитраже постају самосталне и недодирљиве, већ да добијају већу аутономију и могућност да у одређеним ситуацијама коригују крута национална процесна законодавства, и самим тим допринесу бржем и ефикаснијем решавању трговинских спорова, првенствено међународних. Са порастом значаја међународне трговинске арбитраже долази до еволуције правила која се на њу односе, те је проучавање и правно регулисање међународне арбитраже предмет посебног интересовања и аутора који у раду указује на њене карактеристике и особености. Уз то, нарочит акценат ставља на сâм појам међународне трговинске арбитраже, њен значај и изворе, као и актуелно стање легислативе из проучаване области, односно на Закон о арбитражи који је донет 2006. године, а који је Републику Србију и српско право приближио светским стандардима у области арбитраже.

Кључне речи: арбитража, међународна трговинска арбитража, арбитражно решавање спорова, међународне конвенције, Република Србија.

¹ АИК Банка а.д., Београд. E-mail: miladin.pejak@aikbanka.rs; miladinpejak@yahoo.com

1) УВОД

Прихватање арбитражног решавања међународних трговинских спорова проистекло је из одређених историјских околности и потреба. Израсло је на принципима приватног судства и самосталности у односу на званично државно судство. Може се рећи да међународна трговинска арбитража обележава крај старог и почетак новог века својим брзим развојем и популарношћу код пословног света. Учесници у међународним пословним односима бојали су се пристрасности судова, будући да је, по правилу, суд државе једне од уговорних страна био надлежан, што је нарочито долазило до изражаја међу оним учесницима који су били из држава различитих друштвено-економских уређења или различитог степена економске развијености. Поред тога, учесници у међународним пословним односима желели су да отклоне увид јавности у њихове међународне послове, што је у случају спора пред државним судом било немогуће. Такође, нису желели да јавности буде доступна садржина њихових уговорних односа, па тиме и њихова пословна политика, нарочито због њихових конкурената. Ови разлози су и даље присутни и представљају објашњење за широко прихватање арбитраже као начина решавања спорова. Међународне трговинске арбитраже су функционисале под националним правним режимима предвиђеним за арбитражу уопште. Са развојем међународне трговине и међународних економских односа, у другој половини XIX века појавила се потреба да се правно конституише међународна трговинска арбитража. Период њиховог највећег процвата наступио је након Другог светског рата када је, као последица развоја и успостављања економске сарадње између различитих држава, дошло до великог повећања међународних трговинских спорова који су се решавали пред арбитражом. Прихватање и признавање арбитраже у домену међународних трговинских спорова реализовани су кроз универзалне, регионалне и билатералне конвенције. Данас је правни оквир арбитраже одређен нормама арбитражног права. У савременим условима, правни оквир чине национални закони о арбитражи, међународни уговори о арбитражи, правила о арбитражи националних институција и правила о арбитражи појединих међународних организација. Општа тенденција хармонизације арбитражних правила резултат је интензивног развоја међународног промета. Снажан развој арбитраже на међународном плану утицао је и на Републику Србију у којој је 2006. године донет Закон о арбитражи.

2) МЕЂУНАРОДНА ТРГОВИНСКА АРБИТРАЖА

Међународна трговинска арбитража представља широко примењив начин и форум за решавање спорова из области међународних пословних односа уопште и међународне трговине, а њена надлежност заснива се на сагласној вољи уговорних страна.² Један од основних мотива који је пословне људе, у својим

међународним уговорним односима, определио да за случај спора предвиде арбитражу, јесте жеља да се спор реши праведно и правично, уз узимање у обзир професионалних обичаја и одговарајућих правила понашања.³ Сâм карактер и сложена структура трговинских и пословних односа уопште, захтевају посебан однос деликатности приликом решавања спорова који те односе прате. Странке пред овом арбитражом припадају пословном свету у којем је главни циљ успешно обављање пословне активности, што између осталог подразумева и формирање *goodwill*-а. Из тих разлога, странке ће некад имати већи интерес да задрже пословне односе и сачувају добар углед, него да добију конкретан спор. Арбитража је „решавање спорова између држава од стране судија које су оне изабрале и на основу поштовања права. Прибегавање арбитражи подразумева обавезу савесног извршења пресуде.“ Наведена дефиниција је традиционална дефиниција коју садржи Прва хашка конвенција о мирном решавању спорова из 1907. године.⁴ Приликом одређивања међународног карактера трговинске арбитраже полази се од два критеријума: организацијског и суштинског. Према првом критеријуму, трговинске арбитраже се деле на сталне, тј. институционалне и *ad hoc*, односно повремене. За институционалне арбитраже је карактеристично да имају сталну организациону структуру, техничке услове, као што су администрација и просторије, правилник и, најчешће, листу арбитра. Оне могу бити специјализоване или опште, затвореног или отвореног типа. С друге стране, *ad hoc* арбитраже се формирају ради решавања једног спора. Након тога оне престају да постоје, а стварају их странке тако што именују, по правилу, једног или три арбитра који се састају на месту које су странке одредиле. Уколико нису одредиле место одржавања арбитраже и правила процедуре, одређују их арбитра. Суштински критеријум полази од правних односа чије решавање може бити изнето пред арбитражу.⁵ Европска конвенција о међународној трговинској арбитражи из 1961. године, полазећи од суштинског критеријума, под изразом арбитража подразумева решавање спорова, не само од стране арбитра именованих за одређене случајеве (повремена арбитража), него и од стране сталних арбитража.⁶ Основни допринос ове конвенције је у томе што нуди прву

² Јелена Перовић, *Уговор о међународној трговинској арбитражи*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 9-14.

³ Сања Скакавац, „Право на правично суђење, *Европско законодавство*, 2015, бр. 51, стр. 104-118.

⁴ Зоран Радивојевић, „Међународна арбитража“. У: Јован Ћирић (ур.), *Српско право и међународне судске институције* (стр. 123-161), Институт за упоредно право, Београд, 2009, стр. 123.

⁵ Јелена Перовић, *Уговор о међународној трговинској арбитражи*, *op. cit.*, стр. 24.

⁶ Члан 1 тачка 2 под б гласи: “The term ‘arbitration’ shall mean not only settlement by arbitrators appointed for each case (*ad hoc* arbitration) but also by permanent arbitral institutions.” У:

потпуну дефиницију међународне трговинске арбитраже, формулисане у члану 1, која гласи: „Ова конвенција се примењује: а) на закључене арбитражне споразуме, ради регулисања насталих спорова или спорова који ће настати из послова међународне трговине, између физичких и правних лица, која у тренутку закључења споразума, имају свој уобичајени боравак или седиште у различитим земљама уговорницама; б) на процедуре и арбитражне пресуде засноване на споразумима из параграфа 1а овог члана.“ На основу наведеног може се закључити да се не ради о класичној дефиницији, јер у члану пише „ова конвенција се примењује.“

Појам међународне трговинске арбитраже захтева прецизније одређење од оног које налазимо у уопштеним дефиницијама арбитраже, јер су савремени развој и појава нових субјеката међународног права проширили и појам арбитраже.⁷ Осим међудржавних спорова, арбитражом се решавају и спорови између држава и међународних организација или између самих организација.⁸ У пракси се под појмом међународне трговинске арбитраже подразумева свака она арбитража за решавање међународних привредних спорова која не припада једном интерном правном систему.⁹ Такође, међународна арбитража може се у знатно већој мери прилагодити особеностима појединих случајева, него што то могу судови чија се организациона структура и правила одређују унапред за неодређен број веома различитих случајева. Јездих сматра да под међународним арбитражама треба подразумевати оне установе које су основане од приватних професионалних организација полујавног карактера у циљу расправљања оних спорова из спољнотрговинског промета за које је уговорена њихова надлежност.¹⁰ Мишљење Голдштајна и Триве јесте да су међународне трговачке арбитраже приватни недржавни судови за решавање спорова са међународним обележјем, које странке на темељу законског овлашћења поверавају особама од свога поверења, са сврхом да донесу одлуку која има снагу правоснажне судске пресуде.¹¹

European Convention on International Commercial Arbitration, European Commission for Europe, Geneva, 1961.

⁷ Раније, поред термина међународна арбитража користио се термин спољнотрговинска арбитража, а у неким законодавствима и термин изабрани спољнотрговински суд. Нпр. такав је био случај и у нашем Закону о парничном поступку. У: Михаило Вражалић, Боривоје Познић, Б., (урс), *Закон о парничном поступку: са напоменама; Правилник о спољнотрговинској арбитражи и регистром појмова*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1977, члан 469, стр. 176.

⁸ Зоран Радивојевић, „Међународна арбитража“, *op. cit.*, стр. 123.

⁹ Радомир Ђуровић, *Међународно привредно право: са обрасцима уговора*, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 201.

¹⁰ Михаило Јездих, *Међународно приватно право*, Научна књига, Београд, 1982, стр. 140.

¹¹ Александар Голдштајн, Синиша Трива, *Међународна трговинска арбитража*, Информатор, Загреб, 1987, стр. 12.

По Модел-закону УНЦИТРАЛ-а арбитража је међународна: ако странке у време склапања арбитражног споразума имају пословна седишта у различитим државама, или ако се једно од доленаведених места налази изван државе у којој странке имају своја пословна седишта: Место арбитраже, ако је одређено у арбитражном споразуму или на основу арбитражног споразума; Било које место у којем треба извршити битан део обавеза из трговинског односа или место с којим је предмет спора најдуже повезан; Ако су се стране изричито споразумеле да је предмет арбитражног споразума везан за више земаља.¹²

Без обзира на различите приступе и схватања наведених појмова, данас је готово незамисливо да међународна трговина, или пак било који облик пословања са иностранством, не подразумева ефикасност трговинске арбитраже. На основу наведених ставова може се закључити да је међународна трговинска арбитража веома сложен институт јер се састоји од више међусобно повезаних аката и поступака. Чине га више међусобно повезаних фаза и то: споразума странака који чине конститутивни акт о надлежности конкретне арбитраже у случају спора, одређивање арбитра, утврђивање правила поступка и доношење одлуке. Тако и Ћирић закључује да је међународна трговачка арбитража приватни недржавни правосудни орган, чија се надлежност заснива на арбитражном споразуму, док су предмет спора пред арбитражом правне ствари у вези са којима странке могу слободно располагати, а коначна и правоснажна одлука арбитраже подлеже накнадној и ограниченој постарбитражној контроли државног суда.¹³ Суштинска разлика између арбитраже и судског решавања спорова јесте у томе што је арбитража приватног карактера, док је парница пред државним судом у начелу отворена за јавност. Ову приватну природу арбитраже је потребно разумети у смислу да странке саме конституишу арбитражу, тј. да именују арбитра и финансирају њихов рад.¹⁴ Ипак, приватна природа арбитраже није исто што и поверљивост арбитраже. Пауновић¹⁵ наводи да је често заступљено погрешно мишљење да приватни карактер арбитраже аутоматски обезбеђује и поверљивост арбитраже. Начелно, арбитража јесте приватни поступак. Приватност поступка значи забрану непозваним лицима да прате усмене расправе, док поверљивост подразумева забрану странкама и осталим учесницима поступка,

¹² „Official Records of the General Assembly, Fortieth Session, Supplement“, No. 17 (A/40/17), annex I.

¹³ Александар Љ. Ћирић, *Међународно трговинско право: посебни део*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2018, стр. 519.

¹⁴ Маја Станивуковић, *Међународна арбитража: са одабраним прилозима*, Службени гласник, Београд, 2013, стр. 18.

¹⁵ Мирослав Пауновић, „Поверљив карактер међународне трговачке арбитраже“, *Право и привреда*, вол. 53, бр. 7/9, 2015, стр. 164-184.

али и органа арбитражних институција, да јавно износе сазнања о арбитражи, о току поступка, доказима, као и о арбитражној одлуци. Међутим, ова дужност може довести до изигравања захтева транспарентности и обавезе обавештавања јавности, уколико је у питању јавни интерес, а у неким случајевима и приватни интерес, што може довести и до компромитовања арбитраже као методе решавања спорова. У неким веома специфичним ситуацијама управо је поверљивост разлог за прибегавање арбитражи и инсистирање на њеном поверљивом карактеру. С друге стране, у националним законодавствима и у арбитражним правилницима нема одредаба које би значиле забрану странкама, које нису учесници арбитраже да открију трећим лицима природу и постојање спора, детаље о арбитражном поступку, о доказима па и о исходу саме арбитраже.¹⁶ Међутим, Пауновић наводи да су потребе за већом транспарентношћу арбитражног поступка истакнуте у припремној верзији УНЦИТРАЛ-ових Арбитражних правила за *ad hoc* арбитраже.¹⁷ Свакако, постоје разлози који иду у прилог транспарентности арбитраже, ради интереса јавности, али исто тако постоје разлози и за поверљивост арбитраже, те је неопходно постићи баланс између ова два супротстављена захтева. Законска регулатива ове материје, у сваком случају, требало би да обезбеди очување врлина арбитраже у које спада и очекивање странака да ће њихов поступак бити поверљив у одређеним ситуацијама. Арбитражни начин решавања спорова има низ предности у односу на поступак пред редовним судовима. Акценат се може ставити на повољности које се испољавају у ефикасној организацији и флексибилности функционисања арбитраже, мање формалној арбитражној процедури, састав арбитража на које странке имају утицај, стручност арбитра, мањим трошковима од трошкова пред државним судовима, једностепености поступка и брзини доношења одлуке, неутралности која се огледа у одсуству политичког утицаја итд. На основу досадашњег излагања и схватања појма међународне трговинске арбитраже долази се до закључка да арбитража привлачи странке својим рационалним и практичним особинама.

3) ИЗВОРИ МЕЂУНАРОДНЕ ТРГОВИНСКЕ АРБИТРАЖЕ

Међународна трговачка арбитража има две врсте правних извора: националне (унутрашње или домаће) и међународне (транснационалне или

¹⁶ Paul Ferdinand, *Arbitration Clauses for International Contract*, second edition, Доступно на: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AcBXHayFj84J:arbitrationlaw.com/files/free_pdfs/title_and_toc_arb_contract.pdf+&cd=1&hl=sr&ct=clnk&gl=rs&client=firefox-b, Датум приступа: 17. мај 2018. године, р. 19.

¹⁷ Мирослав Пауновић, „Поверљив карактер међународне трговачке арбитраже“, *op. cit.*, стр. 181.

интернационалне). Предност, али и специфичност, међународне арбитраже јесте чињеница да се на њу примењује шири спектар одредаба, и то од националних закона до аутономних прописа и међународних конвенција. Доминантну улогу у еволуцији и прихватању арбитраже у домену међународних трговинских односа одиграле су: мултилатералне, регионалне и билатералне конвенције. Прве две мултилатералне конвенције, којима су уређена нека питања међународне арбитраже, донете су под окриљем Друштва народа у Женеви, после Првог светског рата. Женевски протокол о арбитражним клаузулама од 24. септембра 1923. године, који је у великој мери утицао на касније конвенције, посебно је важан зато што је први пут озваничио појам арбитражне клаузуле, као правног основа за заснивање трговинске арбитраже. Поред тога, прокламује првенство надлежности уговорене трговинске арбитраже над надлежношћу редовног суда. Својевремено су га ратификовале тридесет три државе ондашње међународне заједнице. Друга је Конвенција о извршењу иностраних арбитражних одлука од 26. септембра 1927. године (у даљем тексту: Женевска конвенција). Овај документ има велику важност зато што, иако не утврђује сасвим јасно и прецизно јединствене услове за извршење страних арбитражних одлука, додаје значајну новину – да државе-уговорнице признају ауторитет страних арбитражних одлука донетих на територији било које државе-чланице. Женевску конвенцију је ратификовало двадесет пет земаља. Наведени међународни извори били су од нарочитог значаја, пошто су уз помоћ њих отклоњене извесне препреке. Међутим, доношење Њујоршке конвенције о признању и извршењу арбитражних одлука 1958. године (у даљем тексту: Њујоршка конвенција) доводи до умањивања значаја Женевског протокола и Женевске конвенције. Ова два документа више не важе између држава које су потписале Њујоршку конвенцију, која је донета 10. јуна 1958. године у Њујорку на конференцији Уједињених нација. Ова конвенција примењује се и тумачи од стране великог броја земаља и представља предмет пажње правне доктрине у читавом свету и уводи две крупне новине по којима се суштински разликује од Женевске конвенције из 1927. године. Прва новина јесте да њене одредбе потпуно мењају принцип оспоравања примене међународне арбитражне одлуке, уводећи правило да страна која оспорава извршење стране арбитражне пресуде мора да докаже њене недостатке или повреду материјалног или процесног права у вези са њом. Друга новина се односи на арбитражну одлуку (пресуду) јер се више не захтева да она буде коначна у земљама где је донета, него обавезујућа. Ову конвенцију је ратификовало преко сто десет држава. Релевантан извор међународног права представља и Вашингтонска конвенција о решавању инвестиционих спорова из 1965. године, која је донета под патронатом Светске банке у Вашингтону. Правилима ове конвенције прописани су услови за заснивање арбитраже, начин рада и извршење арбитражних одлука. У оквиру регионалних конвенција које

регулишу међународну трговинску арбитражу важна је и Европска конвенција о међународној трговинској арбитражи донета 21. априла 1961. године у Женеви, од стране Економске комисије УН за Европу (у даљем тексту: Европска конвенција). Према ставу доктрине, Европска конвенција представља незаобилазну етапу у еволуцији права међународне трговинске арбитраже. Намењена је решавању трговинских спорова између странака из различитих земаља, независно од тога да ли су европске или ваневропске. Од осталих регионалних конвенција релевантних за међународну трговинску арбитражу издвајају се:

1. Конвенција о регулисању путем арбитраже привредних судова насталих из привредне, научне и техничке кооперације, од 29. маја 1972. године, потписана у Москви у оквиру СЕВ-а, позната као Панамска конвенција.
2. Арапска конвенција о трговинској арбитражи, од 14. априла 1987. године, донета у Аману.
3. Конвенција о решавању инвестиционих спорова између држава и грађана других држава, донета у Вашингтону 18. марта 1965. године, под окриљем Светске банке. Ова конвенција је створила механизам специјализоване институционалне арбитраже.¹⁸

У билатералним конвенцијама питања која су у вези са међународном трговинском арбитражом, по правилу, регулишу се као акцесорна. Арбитража се у њима третира као један од начина за остваривање шире билатералне сарадње између држава потписница, које тим путем настоје да допринесу ефикасности признања и извршењу арбитражних одлука. Предмет ових конвенција углавном се огледа у неком економском споразуму или у међусобној правној сарадњи држава које их закључују. Један од најзначајнијих међународних аката у погледу унификације правила о међународној трговинској арбитражи представља, свакако, Модел-закон о међународној трговинској арбитражи (у даљем тексту Модел-закон), који је 21. јуна 1985. године усвојила Комисија УН за међународно трговинско право. Примарни циљ доношења Модел-закона огледао се у изради свеобухватних и јасних правила, која би одразила конкретне и модерне стандарде за међународну трговинску арбитражу које би могли да прихвате различити правни и економски системи. Земљама потписницима Модел-закона препоручује се да се приликом законодавног регулисања ове материје националним нормама угледају на решења која нуди Модел-закон. Свака земља имала је слободу да сама одреди његов домен примене и обавезни карактер, што значи да свака земља може да

¹⁸ Миодраг Трајковић, *Међународно арбитражно право*, Правни факултет Универзитета у Београду; Удружење правника Југославије, Београд, 2000, стр. 121-143; Јелена С. Перовић, „Извори права који регулишу међународну трговинску арбитражу“, *Правни живот*, вол. 47, бр. 12, 1998, стр. 411-412.

га модификује по својој „мери“, при чему степен модификације зависи од специфичних интереса које држава жели да заштити. Свакако, Модел-закон је прихваћен у великом броју правних система који су већој или мањој мери засновани на овом моделу.¹⁹ Наведени извори међународног арбитражног права непосредно регулишу организацију, поступак и ефекте међународне трговинске арбитраже. Осим поменутих, постоје многи међународни извори који се односе на арбитражу, али су материјалне природе и служе арбитражном већу или арбитру као основа за доношење арбитражне одлуке. Од многобројних извора за потребе овог рада помињемо: Конвенцију о узајамном признавању трговачких друштава и корпорација из 1968. године, Конвенцију Уједињених нација о уговорном праву из 1969. године (Бечка конвенција о уговорном праву), Конвенцију Уједињених нација о уговорима у међународној продаји робе (Бечка конвенција о међународној продаји робе из 1980. године), Конвенцију о меродавном праву за уговорне облигационе односе из 1980. године (Римска конвенција) и многе друге. Вредна помена су и Правила INCOTERMS-а, односно једнообразна правила и обичаји за документарни акредитив и сви међународни прописи о појединим уговорима из трговинског права.²⁰ За све међународне изворе права у области арбитраже карактеристично је да у пракси имају примену тек пошто их државе прихвате и ратификују. Ратификацијом међународни извори добијају снагу закона и могу се примењивати на одређене односе у вези са међународном трговинском арбитражом. Ипак, земље уговорнице могу прихватити ове изворе и са извесним резервама. Важан и посебан извор права за међународну трговинску арбитражу представљају извори унутрашњег права, тј. национални закони. Национални закони о арбитражи као извори права, последњих неколико деценија, услед све ширег међународног трговинског промета и повећања броја спорова у овој области, значајно и брзо се развијају. За ранији период – у којем арбитраже нису биле у тако широкој примени као што је то случај данас – било је карактеристично да се одредбе о арбитражном поступку налазе као посебни делови већ постојећих закона, и то је најчешће био закон којим се регулише грађански поступак. Државе које су пратиле промене и новине у оквиру арбитражног права благовремено су приступиле ревидирању свог националног законодавства доношењем посебног закона о арбитражи или усвајањем одговарајућих допуна и измена оних закона у којима се налазе одредбе о арбитражи.²¹ Чињеница је да неуједначеност националних прописа ствара

¹⁹ Јелена С. Перовић, *Уговор о међународној трговинској арбитражи*, *op. cit.*, стр. 32-33.

²⁰ Александар Радованов, *Арбитражно решавање спорова*, Привредна академија – Правни факултет, Нови Сад, 2008, стр. 52-53.

²¹ Катарина Јовичић, *Међународна трговинска арбитража*, *Страни правни живот*, вол. 52, бр. 3, 2008, стр. 120.

правну несигурност, нарочито када је реч о извршивости неарбитражног споразума и арбитражне одлуке, као и осталих услова за ефикасност арбитраже. С обзиром на то да арбитража има улогу приватног правосуђа, које је надлежно за спорове из међународних пословних односа, било је неопходно обезбедити хармонизацију националних закона о арбитражама. Може се рећи да је овај подухват започет у оквиру УНЦИТРАЛ-а усвајањем Модел-закона. Национални прописи о арбитражи регулишу: могућност да странке уговоре арбитражу и објективне и субјективне услове за уговарање арбитраже, дејство арбитражног споразума пред државним судом, овлашћења и дужности државног суда у вези са арбитражним поступком, право арбитражног суда да сам одлучује о својој надлежности, могућности судског преиспитивања такве одлуке, начин одређивања меродавног права у арбитражи, и услове за преиспитивање арбитражне одлуке. Неке од норми које су садржане у националном законодавству јесу императивне природе, док су друге диспозитивне, па их странке својим споразумом или избором неког арбитражног правилника могу мењати, односно отклонити њихову примену.²² Једна од карактеристика међународне трговинске арбитраже јесте да се на њу подједнако примењују одредбе из националних (домаћих) и међународних извора права. Ипак, национални извори су старији и имају првенство у односу на међународне изворе, зато што међународна трговинска арбитража – упркос свом имену и природи спорова које решава – функционише унутар једне државе и под њеним националним правним режимом, тј. под режимом који се примењује на арбитражу уопште и на њену традицију. У прилог предности националних извора говори и традиција арбитраже, чије су деловање и регулатива прво настали на домаћем плану и у оквиру унутрашње арбитраже, па се тек онда проширили и на међународне односе. Радованов наглашава неколико битних елемената националне арбитраже. Арбитражни суд је приватни суд странака конституисан на основу арбитражног споразума, јер без арбитражног споразума нема ни арбитраже. Странке у спору су домаћа физичка или правна лица, а спор који се решава пред домаћом арбитражом нема елемената иностраности јер се ради о пословном односу између правних субјеката унутар једне државе. Процесни и материјални прописи који се примењују у конкретном спору, када је реч о националној арбитражи, јесу домаћи прописи унутар једне државе, којих арбитражни суд мора да се придржава. У протекле две деценије су стваране и институционалне арбитраже, односно доношена су њихова правила пословања, за шта је такође било потребно утврдити правне оквире у националним законима. Важно је нагласити да неке од њих, као што су, на

²² Маја Станивуковић, *Међународна арбитража: са одабраним прилозима*, *op. cit.*, стр. 54-55.

²³ Александар Радованов, *Грађанско процесно право: парнични и ванпарнични поступак арбитража и медијација*, Универзитет Привредна академија – Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2012, стр. 435-436.

пример, Лондонска и Париска, нису директно везане за неко национално тело или асоцијацију, док су друге везане најчешће за привредну комору те земље, али су и оне међународне зато што решавају и међународне спорове.²³

4) РАЗВОЈ МЕЂУНАРОДНЕ ТРГОВАЧКЕ АРБИТРАЖЕ У СРБИЈИ

Арбитражно решавање спорова било је предмет регулисања у јединој и првој кодификацији парничног процесног права Краљевине Југославије, уз напомену да је и затечено партикуларно законодавство које је важило до ступања на снагу Закона о судском поступку и грађанским парницама (у даљем тексту: ГПП) од 13. јула 1929. године. ГПП није био оригинална творевина, него је био заснован на аустријском Законику о парничном поступку из 1895. године. Готово је у потпуности преузео решења аустријског узора, укључујући и она о арбитражном решавању спорова. Арбитражно решавање спорова је регулисано у седмом делу ГПП, под насловом „Нарочите врсте поступка“, у четвртном одсеку „Поступак пред изабраним судовима“ (од параграфа 672 до 695). Параграфом 672 регулисана је надлежност изабраног суда, коју је било могуће засновати уговором који се закључује тек у случају настанка одређеног спора, али и раније, односно у моменту настанка уговорног односа у погледу будућих и евентуалних спорова из тог односа. Наглашено је да су прописи ГПП, пре свега, намењени регулисању повремених *ad hoc* арбитража, али је истовремено прописана и сходна примена ових одредаба на изабране судове основане статутом, наредбом последње воље или неком другом наредбом која се заснива на уговору парничара (параграф 695, ГПП). Нарочито је важно поменути да је примена одредаба ГПП обухватала изабрано судство институционалног вида које је постојало при коморама за трговину, обрт и индустрију, берзама, као и другим корпорацијама, удружењима и друштвима. Тако се може закључити да су оквири арбитражног решавања спорова у Краљевини били широко одређени и да су на тај начин обезбеђивали повољан нормативни оквир за развој изабраног судства, посебно оног који се у складу са савременом терминологијом одређује као национално.²⁴ У том периоду, у тадашњој Југославији, покренут је и први арбитражни поступак 1933. године. Покренули су га Лозингер и банка Компас, и у тужби су захтевали исплату две менице по условима који су у меници били предвиђени.²⁵ Спорно је било да ли су менице биле плативе у златним доларима. Тужена Југославија је тражила од арбитра да раскине

²⁴ Ранко Кеча, О арбитражном решавању спорова у југословенском праву, *Правни живот*, вол. 46, бр. 12, 1997, стр. 258-260.

²⁵ Ова одлука је доступна на француском језику као део документације у предмету Лозингер. Losinger & Co. (Switzerland v. Yugoslavia), PCU, Ser. C No.78, Requests and Documents of the Written Proceedings, pp. 54-97.

уговор услед наступања више силе, прекомерног оштећења и промењених околности. Два арбитра, један држављанин Швајцарске, други Југославије, које су именовале стране нису постигле споразум. Стога је спор упућен арбитрау појединцу, председнику швајцарског Федералног суда Анрију Телану који је после расправе, која је одржана у Београду 31. октобра 1934. године, донео одлуку у корист тужилаца.²⁶ Арбитражно решавање спорова после Другог светског рата одвијало се у битно другачијим условима од оних у Краљевини. У том временском периоду привредно судство било је организовано на посебан начин. Решавање међусобних спорова тадашњих државних привредних предузећа путем државне арбитраже први пут је било предвиђено у Основном закону о државним привредним предузећима који је донет 24. јула 1946. године, а у децембру 1946. године донесен је Закон о решавању имовинских спорова путем државне арбитраже.²⁷ Тим законом решавање свих међусобних имовинских спорова предузећа поверено је Државној арбитражи. Међутим, овај закон је престао да важи 2. јануара 1948. године ступањем на снагу новог Закона о Државној арбитражи.²⁸ Новим законом извршене су одређене промене у структури Државне арбитраже, те су њене основне карактеристике биле: првостепеност, брзина поступања и стручност у саставу већа. Већ је тадашњим законом било предвиђено да арбитражна већа доносе своје одлуке, обавезно узимајући у обзир, уз остало, и трговачке обичаје и узансе. Битно је навести да је 1946. године основана Спољнотрговинска арбитража при Трговинској комори ФНРЈ, Уредбом владе ФНРЈ од 15. децембра 1946. године. Спољнотрговинска арбитража је свој први Правилник донела 1947. године, а Правилником од 1981. године, предвиђено је да се поступак пред овом арбитражом води на основу Правила о арбитражи УНЦИТРАЛ-а. Преласком на нови привредни систем Државна арбитража је 1954. године претворена у привредне судове. У то време главна државна арбитража, као врховни орган државне арбитраже једина је имала право, користећи ванредне правне лекове, да мења одлуке државних арбитража. Изузетак, и то само кратко, био је председник Привредног савета, Савезне планске комисије и Савезне контролне комисије коме је било дато право да поднесе предлог Главној државној арбитражи да у року од 60 дана поново узме у разматрање спор који је већ решен. Такође, унутрашње, тј. ресорне арбитраже, које су имале надлежност за решавање спорова између предузећа која су припадала истом ресору нису се

²⁶ Маја Станивуковић, Сања Ђајић, „Ретроактивна примена закона на арбитражни споразум и арбитрабилности“, У: *Зборник реферата са међународне конференције Публиковање граница арбитрабилности: да ли напредујемо?* Стална арбитража при Привредној комори Србије, Београд, 2018, стр. 118-119.

²⁷ „Закон о решавању имовинских спорова путем арбитраже“, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 103/46.

²⁸ „Закон о Државној арбитражи“, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 107/47.

развили, осим у ресору народне одбране. Арбитражно решавање спорова тада није било допуштено, изузев за спорове наших предузећа са иностранством. За решавање ових спорова, на основу уговора могла је бити надлежна Спољнотрговинска арбитража у Београду.²⁹ Арбитражно решавање спорова између домаћих привредних субјеката и у споровима у којима није изражен страни елемент постаје могуће доношењем Устава 1963. године.³⁰ Две године касније донети су Закон о војним судовима и Основни закон о предузећима.³¹ Законом о војним судовима образована је Војна привредна арбитража, као врста националне, сталне и специјализоване арбитраже. Основни закон о предузећима регулисао је решавање спорова пред унутрашњим и мешовитим арбитражама, као и решавање спорова домаћих предузећа при сталним изабраним судовима арбитражама који су се могли оснивати при републичким привредним коморама и при и Савезној привредној комори, берзама, заједницама и другим организацијама одређеним савезним законом. Доношењем Закона о парничном поступку (у даљем тексту ЗПП) 24. децембра 1976. године систематизоване су релевантне одредбе о решавању спорова пред домаћим арбитражама, односно националним, али и међународним и то са два члана – 469 и 469а.³² Према одребама члана 469 ЗПП за спорове са међународним елементом којима странке слободно располажу, странке су могле да уговоре надлежност домаће или стране арбитраже ако је бар једна од њих физичко или правно лице са пребивалиштем или трајним боравком у иностранству, ако за те спорове није предвиђена искључива надлежност југословенског суда.³³ У светлу овог решења, уз испуњење потребних претпоставки које се тичу предмета спора и својстава *domicilnosti* странака

²⁹ Александар Голдштајн, *Привредно уговорно право*, Информатор, Загреб, 1980, стр. 55-56.

³⁰ Члан 133 Устава СФРЈ из 1963. године гласи: „Под условима одређеним на основу савезног закона судску функцију могу вршити изабрани судови односно арбитраже. На основу закона могу се оснивати мировна већа и друге установе за расправљање међусобних спорова грађана или организација“. *Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије: са уставним амандманима и уставним законима*, У: Федор Базала, (прир.) Службени лист СФРЈ, Београд, 1971, стр. 75.

³¹ „Закон о војним судовима“, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/65, Основни закон о предузећима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 17/65.

³² Закон о парничном поступку, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 72/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90 и 35/91 и *Службени лист СРЈ*, бр. 27/92, 31/93, 24/94, 12/98, 15/98 и 3/02.

³³ Процесноправне границе арбитрабилности одређивао је „Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља у одређеним односима посредством одредаба о искључивој надлежности југословенских судова о споровима са међународним елементом“, *Службени лист СФРЈ*, бр. 43/82 и 72/82 и *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96 и *Службени гласник РС*, бр. 46/06.

арбитражног споразума, наши субјекти су могли уговорити надлежност домаће или међународне арбитраже, што значи да су странке имале слободу избора између домаћих или страних, као и повремених или сталних арбитража. Потпуно је другачија концепција важила по питању слободе уговарања домаће арбитраже поводом односа у којима није изражен међународни елемент. Прецизније, према одредбама члана 469а ЗПП, спорове без међународног елемента о правима којима слободно располажу, странке су могле износити пред сталне изабране судове основане при привредним коморама и другим организацијама предвиђеним законом, под условом да није утврђено да одређене врсте спорова искључиво решавају други судови, што значи да су домаћи субјекти ограничени у погледу уговарања арбитраже захтевом да она мора бити институционална.³⁴ Овај закон је 2004. године стављен ван снаге доношењем новог Закона о парничном поступку.³⁵ Међутим, нови ЗПП не садржи посебне процесне одредбе о арбитражама, зато што је мишљење законодавца било да ову материју треба одвојено регулисати доношењем Закона о арбитражи, који је био у припреми. Да би се избегло стварање правне празнине у периоду који је трајао од ступања на снагу новог ЗПП до доношења новог Закона о арбитражи, решење је пронађено у продужењу важности XXXI главе ранијег ЗПП.³⁶ Арбитражна регулатива је била уређена овим законом све до 2006. године када је донет Закон о арбитражи.³⁷ На развој арбитражног решавања спорова су свакако позитивно утицали и међународни извори права, односно међународне конвенције које је Србија ратификовала:

1. Женевски протокол о арбитражним клаузулама од 24. септембра 1923. године – ратификован Уредбом Савезног извршног већа од 3. децембра 1958. године.³⁸
2. Конвенција о извршењу иностраних арбитражних одлука од 26. септембра 1927. године – ратификована Уредбом Савезног извршног већа од 3. децембра 1958.³⁹
3. Њујоршка конвенција – ратификована Законом о ратификацији Конвенције о признању и извршењу иностраних арбитражних одлука од 1. октобра 1981. године.⁴⁰

³⁴ Ранко Кеча, „О арбитражном решавању спорова у југословенском праву“, *Правни живот*, вол. 46, бр. 12, 1997, стр. 263-264.

³⁵ *Службени гласник РС*, бр. 125/04.

³⁶ Маја Станивуковић, *Међународна арбитража: са одабраним прилозима*, *op. cit.*, стр. 56.

³⁷ *Службени гласник РС*, бр. 46/06.

³⁸ *Службени гласник СФРЈ*, бр. 4/59.

³⁹ *Службени гласник СФРЈ*, бр. 4/59.

⁴⁰ *Службени лист СФРЈ*, бр. 11/81.

4. Европска конвенција о међународној трговинској арбитражи донета 21. априла 1961. године – ратификована Уредбом Савезног извршног већа од 26. јуна 1963. године.⁴¹
5. Конвенција о решавању инвестиционих спорова између држава и грађана других држава, донета у Вашингтону, 18. марта 1965. године (Вашингтонска конвенција) – ратификована Уредбом Савезног извршног већа од 23. децембра 1966. године.⁴²

Наша држава је закључила и низ билатералних конвенција које су од одређеног значаја и за арбитражно решавање спорова – пре свега у домену узајамног признања и извршења одлука.

5) АКТУЕЛНО СТАЊЕ ЛЕГИСЛАТИВЕ У СРБИЈИ

Нови Закон о арбитражи, који је донет 2006. године, у потпуности је уредио сва питања арбитражног решавања спорова у унутрашњој арбитражи, као и спорове са страним елементом, односно међународном арбитражом. Наиме, Министарство за економске односе са иностранством Републике Србије формирало је Радну групу за израду Нацрта Закона. Радну групу су сачињавали еминентни стручњаци: Добросав Мировић (председник), Маја Станивуковић, Мирослав Пауновић, Гашо Кнежевић, Весна Ракић Водинелић и Миодрaг Трајковић. Радна група је у року од три месеца израдила Нацрт Закона о арбитражи, базирајући свој рад на упоредном законском регулисању арбитраже. На основу овог Нацрта у Србији је арбитража регулисана новим Законом о арбитражи који је објављен 2. јуна 2006. године. Опредељујући се за доношење посебног Закона о арбитражи, Република Србија се придружила многим државама које су последњих деценија донеле посебне законе о арбитражи. Релевантно је нагласити да је била присутна дилема да ли донети посебан закон о међународној трговинској арбитражи или јединствени закон о арбитражи. Ипак, преовладало је мишљење да се донесе јединствени закон који регулише како међународну тако и унутрашњу арбитражу, али и друге врсте арбитраже, као што су нпр. арбитраже у радним односима, спорту, грађанским односима итд.⁴³ Закон о арбитражи заснован је на Модел-закону УНЦИТРАЛ-а, односно преузео је у великој мери његова решења и одредбе. Такође су коришћена и решења из упоредног права, али и решења нашег домаћег права која су у складу са савременим тенденцијама у законском регулисању арбитраже. Најзначајније унутрашње изворе арбитражног права

⁴¹ Службени лист СФРЈ, бр. 12/63.

⁴² Службени лист СФРЈ, бр. 7/67.

⁴³ Добросав Митровић, „Закон о арбитражи Републике Србије“, *Арбитража*, бр. 4, 2006, стр. 79-80.

у Србији, поред Закона о арбитражи, представљају правилници институционалних арбитража чију су надлежност странке уговориле. У Србији је 2016. године, са седиштем у Београду, основана Стална арбитража при Привредној комори Србије, и то уместо две самосталне арбитражне институције – Спољнотрговинске арбитраже и Сталног изабраног суда. Ова арбитража спроводи арбитражно решавање спорова без обзира на то да ли су настали из међународних правних односа или из домаћих правних односа уколико су странке уговориле њену надлежност. Поред тога, Стална арбитража спроводи и поступке међународне медијације.⁴⁴ У свом раду примењује одредбе Закона о арбитражи, Правилник арбитраже, Арбитражна правила УНЦИТРАЛ-а или материјално право неке друге државе, коју су странке изабрале за решавање насталог спора. Обезбеђује високостручан, брз и ефикасан арбитражни поступак применом свог правилника.⁴⁵ Правилник о арбитражи обично регулише питања надлежности, организовања арбитраже, започињање арбитражног поступка, конституисање арбитражног трибунала, питања која се тичу арбитражног поступка и доношења арбитражних одлука.⁴⁶ Странке могу уговорити да се на вођење спора пред Сталном арбитражом примењује посебан сет правила – Арбитражна правила УНЦИТРАЛ-а.⁴⁷

Регулатива арбитраже је иновирана у делу који се односи на признање и извршење арбитражних одлука Законом о извршењу и обезбеђењу.⁴⁸ У изворе арбитражног процесног права спада и нови Закон о посредовању у решавању спорова.⁴⁹ Доношењем овог Закона српски законодавац је регулисао поступак и услове за посредовање у решавању спорова, као и права и дужности посредника и програм обуке посредника, али само када су у питању спорови са међународним елементом. Међународно посредовање се дефинише као посредовање са страним елементом ако стране у време постизања сагласности о посредовању имају пребивалиште или пословно седиште у различитим државама, или ако држава у којој стране имају пребивалиште или пословно седиште није држава у којој треба да се изврши битан део обавеза из пословног

⁴⁴ Више у: Мирјана Цукавац, „Стална арбитража при Привредној комори Србије“, *Право и привреда*, вол. 54, бр. 1/3, 2016, стр. 55-65

⁴⁵ Поступак пред Спољнотрговинском арбитражом регулисан је „Правилником о сталној арбитражи при привредној комори Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 101/16.

⁴⁶ Више у: Добросав Митровић, „Улога и значај правилника о арбитражи“, *Право и привреда*, вол. 36, бр. 5/8, 1999, стр. 393-398.

⁴⁷ „Арбитражна правила УНЦИТРАЛ-а“, *Службени гласник РС*, бр. 2/14, *Службени гласник РС*, број 58/16.

⁴⁸ *Службени гласник РС*, бр. 31/11, 99/11 – др. закон, 109/13 – одлука УС – и 55/14. *Службени гласник РС*, бр. 106/15, 106/16 - аутентично тумачење и 113/17.

⁴⁹ *Службени гласник РС*, бр. 55/14.

односа, односно држава са којом је предмет спора најуже везан. У унутрашње изворе се, такође, убрајају као „помоћни“ извори, којима арбитража није једино поље примене, односно закони чије се одредбе користе у закључењу и извршењу уговорних и пословних односа између домаћих и страних партнера. Угледањем на Модел-закон УНЦИТРАЛ-а, који је намењен међународној трговинској арбитражи, Србија је преузела његова решења за сваку врсту арбитраже без обзира на њен карактер. Премда у Закону о арбитражи (у даљем тексту Закон) постоји неколико чланова који се односе само на међународну трговинску арбитражу. Тако је, на пример, приликом одређења појма међународне арбитраже у целини преузео критеријуме из Модел-закон УНЦИТРАЛ-а.

Закон одређује да је међународна арбитража она арбитража чији су предмет спорови из међународних пословних односа, а нарочито: Ако странке у време закључења споразума о арбитражи имају пословна седишта у различитим државама; Ако се изван државе у којој странке имају своја пословна седишта налази место арбитраже ако је одређена у споразуму по арбитражи или на основу њега, или у којем треба да се изврши битан део обавеза из пословног односа, или место са којим је предмет спора најуже повезан; Ако су се странке изричито споразумеле да је предмет споразума о арбитражи везан за више држава (члан 3). Када је арбитража међународна, на њу се примењују и посебне одредбе Закона који регулишу језик арбитраже, надлежно право и правила за меритум спора, могућност уговарања права, правила за арбитражу и арбитражни поступак. Одредбе Закона примењују се на арбитражу када је место арбитраже на територији Србије. Када је реч о међународној арбитражи, а њено место је на територији Србије, странке могу да предвиде примену на арбитражу и њен поступак неког другог закона или правила. И у овом случају неопходно је поштовати оне одредбе нашег Закона чију примену странке не могу да искључе, односно одредбе које су изричито императивног карактера. Такође, овај Закон може да се примени на неке арбитраже чије је место у иностранству уколико странке предвиде његову примену, или ако тако одлуче арбитражи. Одредбом члана 50 Закона прописано је да арбитражни суд у међународној арбитражи одлуку доноси применом права или правних правила које су странке споразумно одредиле. Свако упућивање на право одређене државе тумачиће се као непосредно упућивање на материјално право те државе, а не на њене колизионе норме, осим ако није у споразуму странака другачије предвиђено. Ако странке нису одредиле меродавно право, арбитражни суд сам одређује које је меродавно право на основу колизионих норми за које оцени да су прикладне у конкретном случају. Арбитражни суд ће увек водити рачуна о одредбама уговора и о обичајима. Закон предвиђа да се арбитражно решавање спорова може организовати у оквиру сталних арбитражних институција или их могу решавати повремене (*ad hoc*) институције. Новина Закона јесте у томе што предвиђа да *ad hoc* институције

могу да решавају и унутрашње спорове, што до сада није било могуће. Пракса је показала да се могу појавити тешкоће приликом примене *ad hoc* арбитражног споразума и решења која домаће законодавство предвиђа. Проблеми који се могу појавити јесу правне празнине у самом арбитражном споразуму и непоступање по њима.⁵⁰ Сталне арбитражне институције могу да оснују привредне коморе, професионална и струковна удружења, удружења грађана у складу са њиховим оснивачким актом – ако је то у складу са њиховом делатношћу (члан 6). Међутим, ова могућност у пракси није коришћена све до 2013. године када је основано Удружење за арбитражно право и при њему прва српска арбитражна институција ван коморског система – Београдски арбитражни центар. Његова надлежност није ограничена чланством у удружењу нити постојањем, или непостојањем међународног елемента. Овај центар администрира све врсте спорова без обзира на то ко се јавља као странка.⁵¹ Споразум о арбитражи мора да буде пуноважан. Одредбом члана 10 Закона изричито се наводе разлози за његову ништавост. За пуноважност споразума о арбитражи нарочито је значајно да је споразум закључен у писменој форми. Одредбом члана 12 Закона наведене су ситуације када се сматра да постоји писмена форма. Закон предвиђа да споразум о арбитражи остаје на снази у случају цесије, суброгације и других преноса потраживања, осим ако није другачије уговорено међу странама које су закључиле уговор (члан 13). Закон даје могућност и право арбитражи да изриче привремене мере и мере обезбеђења. По претходном регулисању арбитража то није могла да учини јер је то било искључиво у надлежности државних судова. Митровић наводи да у пракси то може изазвати проблеме јер је питање да ли ће државни судови принудно спроводити овакве мере које изрекне арбитража. Сама арбитража нема могућност да принудно спроведе овакве своје мере, оне могу бити ефикасне само ако их странке добровољно изврше. Када овакве мере изрекне арбитража у иностранству домаћи судови не морају да их изврше. Изузетак представљају одлуке које су донете у облику арбитражне одлуке, што је редак случај и тада се мора тражити њихово признање и принудно извршење у Србији.⁵² Закон детаљно регулише конституисање арбитраже (арбитражног суда), именовање арбитра, својства арбитра, обављање дужности арбитра, разлог и поступак за његово изузеће, престанак дужности арбитра, именовање новог арбитра. Тако, Закон одредбом члана 19 предвиђа да арбитар може да буде свако физичко лице које је пословно способно, без обзира на

⁵⁰ Више у: Маја Станивуковић, „Ад хок арбитража на територији Србије – покретање поступка и конституисање арбитражног суда“, *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, вол. 47, бр. 3, 2013, стр. 123-144.

⁵¹ Владимир Павић, Милена Ђорђевић, „Новине у правном оквиру за АДР у Србији“, *Harmonius: Journal of Legal and Social Studies in South East Europe*, вол. 3, бр. 1, 2014, стр. 248.

⁵² Добросав Митровић, „Закон о арбитражи Републике Србије“, *op. cit.*, стр. 82.

држављанство, али не може да буде лице које је осуђено на безусловну казну затвора, док трају последице осуде. Нови Закон напушта посебно регулисање у погледу судија као арбитра, које је познавао пређашњи закон. Новину представља регулисање одвојеног мишљења арбитра, којим се предвиђа да арбитар који није сагласан са образложењем одлуке или изреком може писмено да издвоји своје мишљење које може бити достављено и странкама ако тај арбитар то затражи. Важно је нагласити да Закон у складу са савременим трендовима посебно регулише то да арбитража одлучује о својој надлежности, када странка стави приговор на ненадлежност. Међутим, ова одлука арбитраже је подложна контроли државног суда, и то било у поступку поништења арбитражне одлуке или принудног извршења. Закон детаљно регулише и питања арбитражног поступка (у укупно 16 чланова од 70) следећи у великој мери решења и одредбе Модел-закона УНЦИТРАЛ-а. Поводом арбитражне одлуке Закон је предвидео да домаћа арбитражна одлука има снагу правноснажне судске одлуке, док инострана арбитражна одлука нема аутоматску снагу правноснажне судске одлуке, него је стиче тек пошто је призна домаћи суд. Странка која је незадовољна арбитражну одлуку може побијати пред вишом арбитражном инстанцом, ако је то предвиђено правилником о арбитражи који су странке уговориле, и то само пред државним судом. У праву Србије, као и у упоредном праву прихваћено је да је за одлучивање о поништају надлежан суд оне државе на чијој је територији место арбитраже у којој је одлука донета. У нашем правном систему побијање арбитражне одлуке врши се посебним правним средством које се назива тужба за поништај арбитражне одлуке. Одредбом члана 58 Закон прописује разлоге за подношење тужбе, док чланом 59 уређује рок у коме странка то може учинити. Међутим, наш законодавац не регулише поступак одлучивања о поништају арбитражне одлуке, јер не садржи одредбе које би уредиле право на жалбу против одлуке суда о поништају арбитражне одлуке, него само једну општу норму која усваја неадекватно решење. То је члан 61 Закона који упућује да се на поступак по тужби за поништај арбитражне одлуке примењују одредбе закона који уређује парнични поступак. Применом одредаба ЗПП долази се до двостепености, а понекад и до фактичке тростепености одлучивања о поништају арбитражне одлуке. На основу сажетог приказа актуелног стања легаслативе из области арбитраже у Републици Србији може се закључити да је основни извор арбитражног права Закон о арбитражи из 2006. године. Доношење овог Закона приближило је српско право светским стандардима, а његова вишегодишња примена даје основу за даља побољшања и унапређења. Станивуковић наводи да је нарочито важно побољшати правне празнине везане за *ad hoc* арбитражу, стварну надлежност судова за пружање подршке арбитражи и непостојање концентрације надлежности за поништај арбитражне одлуке. С друге стране, правна регулатива која се односи на институционалну арбитражу добро је постављена и пружа добру основу за

развој домаћих арбитражних институција.⁵³ С обзиром на то да се Закон може побољшати, значајно је поменути да је Савет за борбу против корупције почетком 2018. године поднео препоруке Влади да изврши измене Закона. Међутим, детаљном анализом извештаја Маја Станивуковић долази до закључка да је извештај нестручно састављен, да му недостају чињенице и анализа, те тако ни закључци који су изведени нису исправни. Посебно наглашава да у извештају није истакнута ниједна одредба закона која би заслужила критику. Стога сматра да због недостатака образложења и због погрешних закључака препоруке Савета за борбу против корупције о изменама Закона о арбитражи не треба следити.⁵⁴

6) ИЗВОРИ

„Арбитражна правила УНЦИТРАЛ-а“, *Службени гласник РС*, бр. 2/14, *Службени гласник РС*, број 58/16.

Adonnino, Pietro, „European Union: Some thoughts on the EC Arbitration Convention“ *European taxation*, vol. 43, no. 11, 2003.

Вражалић, Михаило, Познић, Б. Боривоје (урс), *Закон о парничном поступку: са напоменама; Правилник о спољнотрговинској арбитражи и регистром појмова*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1977.

Голдштајн, Александар, *Привредно уговорно право*, Информатор, Загреб, 1980.

Голдштајн, Александар, Трива, Синиша, *Међународна трговинска арбитража*, Информатор, Загреб, 1987.

Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR) (Uredba br. 2013/

Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, OJ L 182 of 29 June 2013

Ђуровић, Радомир, *Међународно привредно право: са обрасцима уговора*, Савремена администрација, Београд, 1997.

„Европска конвенција о међународној трговинској арбитражи донета 21. априла 1961. године – ратификована 1963. године“, *Службени лист СФРЈ*, бр. 11/81.

⁵³ Маја Станивуковић, „Право о решавању међународних спорова у Европској унији и Србији“, У: *Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)*, Правни факултет, Нови Сад, 2016, стр. 51-53.

⁵⁴ Маја Станивуковић, „Нестручна обрада једне важне теме: зашто једну препоруку за измену Закона о арбитражи треба у потпуности занемарити“, *Право и привреда*, вол. 56, бр. 4/6, 2018, стр. 94-113.

- European Convention on International Commercial Arbitration*, European Commission for Europe, Geneva, 1961.
- „Женевски протокол о арбитражним клаузулама од 24. септембра 1923. године“, *Службени гласник СФРЈ*, бр. 4/59.
- Јездич, Михаило, *Међународно приватно право*, Научна књига, Београд, 1982.
- Јовичић, Катарина, „Међународна трговинска арбитража“, *Страни правни живот*, вол. 52, бр. 3, 2008.
- Кеча, Ранко, „О арбитражном решавању спорова у југословенском праву“, *Правни живот*, вол. 46, бр. 12, 1997.
- „Конвенција о извршењу иностраних арбитражних одлука од 26. септембра 1927. године, ратификована 1958. године“, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/59.
- Losinger & Co. (Switzerland v. Yugoslavia), PCU, Ser. C No.78, Requests and Documents of the Written Proceedings.
- Митровић, Добросав, „Закон о арбитражи Републике Србије“, *Арбитража*, бр. 4, 2006.
- Митровић, Добросав, „Улога и значај правилника о арбитражи“, *Право и привреда*, вол. 36, бр. 5/8, 1999.
- „Њујоршка конвенција о признању и извршењу арбитражних одлука од 1958. године – ратификована 1981. године, *Службени лист СФРЈ*, бр. 11/81.
- „Official Records of the General Assembly, Fortieth Session, Supplement“, No. 17 (A/40/17), annex I
- „Основни закон о предузећима“, *Службени лист СФРЈ*, бр. 17/65.
- Пауновић, Мирослав, „Поверљив карактер међународне трговачке арбитраже“, *Право и привреда*, вол. 53, бр. 7/9, 2015.
- Павић, Владимир, Ђорђевић, Милена, „Новине у правном оквиру за АДР у Србији“, *Harmonius: Journal of Legal and Social Studies in South East Europe*, вол. 3, бр. 1, 2014.
- Перовић, С. Јелена, *Уговор о међународној трговинској арбитражи*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002.
- Перовић, С. Јелена, „Извори права који регулишу међународну трговинску арбитражу“, *Правни живот*, вол. 47, бр. 12, 1998.
- „Правилник о сталној арбитражи при привредној комори Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 101/16.
- Радивојевић, Зоран, „Међународна арбитража“. У: Јован Ћирић (ур.), *Српско право и међународне судске институције*, Институт за упоредно право, Београд, 2009.
- Радованов, Александар, *Арбитражно решавање спорова*, Привредна академија – Правни факултет, Нови Сад, 2008.

- Радованов, Александар, *Грађанско процесно право: парнични и ванпарнични поступак арбитража и медијација*, Универзитет Привредна академија – Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2012.
- Станивуковић, Маја, *Међународна арбитража: са одабраним прилозима*, Службени гласник, Београд, 2013.
- Станивуковић, Маја, Ђајић, Сања, „Ретроактивна примена закона на арбитражни споразум и арбитрабилности“, У: *Зборник реферата са међународне конференције Публиковање граница арбитрабилности: да ли напредујемо?* (стр. 116-128), Стална арбитража при Привредној комори Србије, Београд, 2018.
- Станивуковић, Маја, „Поништај арбитражне одлуке у домаћој и судској пракси“, *Арбитража*, бр. 4, 2006.
- Станивуковић, Маја, „Нестручна обрада једне важне теме: зашто једну препоруку за измену Закона о арбитражи треба у потпуности занемарити“, *Право и привреда*, вол. 56, бр. 4/6, 2018.
- Станивуковић, Маја, „Ад хок арбитража на територији Србије – покретање поступка и конституисање арбитражног суда“, *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, вол. 47, бр. 3, 2013.
- Станивуковић, Маја, „Право о решавању међународних спорова у Европској унији и Србији“, У: *Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)*, Правни факултет, Нови Сад, 2016.
- Скакавац, Сања, „Право на правично суђење“, *Европско законодавство*, 2015, бр. 51.
- Трајковић, Миодраг, *Међународно арбитражно право*, Правни факултет Универзитета у Београду; Удружење правника Југославије, Београд, 2000.
- „Treaty on European Union“, *Official Journal*, C 326, 26/10/2012.
- Ђирић, Љ. Александар, *Међународно трговинско право: посебни део*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2018.
- „Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије: са уставним амандманима и уставним законима“, У: Федор Базала, (прир.) Службени лист СФРЈ, Београд, 1971.
- Ferdinand Paul, *Arbitration Clauses for International Contract*, second edition, Интернет:http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AcBXHayFj84J:arbitrationlaw.com/files/free_pdfs/title_and_toc_arb_contract.pdf+&cd=1&hl=sr&ct=clnk&gl=rs&client=firefox-b.
- Цукавац, Мирјана, „Стална арбитража при Привредној комори Србије“, *Право и привреда*, вол. 54, бр. 1/3, 2016.

Wehland, Hanno, „Intra-EU Investment Agreements and Arbitration: Is European Community Law an Obstacle?“ *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 58, no. 2, 2009.

„Закон о решавању имовинских спорова путем арбитраже“, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 103/46.

„Закон о Државној арбитражи“, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 107/47.

„Закон о војним судовима“, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/65.

„Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља у одређеним односима посредством одредаба о искључивој надлежности југословенских судова о споровима са међународним елементом“, *Службени лист СФРЈ*, бр. 43/82 и 72/82 и *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96 и *Службени гласник РС*, бр. 46/06.

„Закон о парничном поступку“, *Службени гласник РС*, бр. 125/04.

„Закон о арбитражи“, *Службени гласник РС*, бр. 46/06.

„Закон о извршењу и обезбеђењу“, *Службени гласник РС*, бр. 31/11, 99/11 – др. закон, 109/13 – одлука УС – и 55/14. *Службени гласник РС*, бр. 106/15, 106/16 - аутентично тумачење и 113/17.

„Закон о посредовању у решавању спорова“, *Службени гласник РС*, бр. 55/14.

INTERNATIONAL TRADE ARBITRATION AND THE CURRENT STATE OF THE LEGISLATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract: International trade arbitration has developed in the sphere of international trade relations. Today, it plays a very important role in the adjudication of disputes that accompany these relationships. The characteristic of the international law on commercial arbitration is that it represents a set of regulations that regulate the establishment and procedure of international trade arbitration, as well as the enactment, recognition and enforcement of an arbitration award. It is called international due to the international character of the disputes it regulates, as well as due to a large number of international legal sources that apply to that institution. Internationally accepted in the business world, international trade arbitration is regulated by numerous international conventions, national laws and regulations of institutional arbitration. International trade arbitration consists of two types of regulations – material and processive, which differ in their content and purposes. The first regulations appear as materially applicable law determined by the parties themselves or arbitrators and serve the arbitrators to decide on the substance of the arbitration dispute, while the procedural regulations serve to be the arbitration preceding itself or the recognition and enforcement of an arbitration decision. It is relevant to point out that international trade arbitration is based on the combination of internal (national) and international law. Therefore, the aim of international trade

arbitration is to harmonize and divide resources of different origin in order to serve more efficiently the arbitral proceedings and more objective and faster-making verdicts. At first, the regulations governing national arbitration were the basic framework in which arbitration law was further developed, even the international type. The subsequent development of arbitration law, especially in the light of the broad adoption of multinational conventions, and the development of the idea that the harmonization of very different national rights is a necessary condition for the development of international arbitration, followed the reform of national legislation achieved in the last few decades. Their common feature is that the regulation of international arbitration is separated into an independent entity, principally separated from the regulation applicable to the settlement of disputes by domestic entities in disputes in which there is no international element. So is the Arbitration Law, which came into force in 2006 and completely regulated all issues of arbitration settlement of disputes in internal arbitration and disputes with a foreign element or international arbitration, modelled on the Model Law of UNCITRAL. By analyzing the current state of the legislation in the field of arbitration, it can be concluded that the arbitration law in the Republic of Serbia, whose fundamental reform was carried out by the Law on Arbitration in 2006, fully followed the contemporary trend in international arbitration law, both by content and by forms. Consequently, it can be said that in this way a precondition for popularization and affirmation of international trade arbitration has been created, which can contribute to the development of international trade relations.

Key words: arbitration, international trade arbitration, settlement of arbitration disputes, international conventions, Republic of Serbia.

Најновије публикације Европске уније доступне на интернету

- A sustainable bioeconomy for Europe: Strengthening the connection between economy, society and the environment : updated bioeconomy strategy / Directorate-General for Research and Innovation (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Addressing brain drain: The local and regional dimension – Study / European Committee of the Regions. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Cross-border successions: A citizen's guide : how EU rules simplify international inheritances / Directorate-General for Justice and Consumers (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Erasmus+ for schools / Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- EU asylum, borders and external cooperation on migration: Recent developments : in-depth analysis – Study / Directorate-General for Parliamentary Research Services (European Parliament). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- EU prize for women innovators / Directorate-General for Research and Innovation (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Europhyt Interceptions 2017: Annual report / Directorate-General for Health and Food Safety (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Free China IPR advice for European SMEs / Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EU body or agency). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

- Leos: Open source software for drafting and editing legislation / Directorate-General for Informatics (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Oleg Sentsov: 2018 Sakharov Prize laureate / European Parliament. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Parlemeter 2018: Taking up the challenge from (silent) support to actual vote – Study / Directorate-General for Communication (European Parliament). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Performance budgeting: A means to improve EU spending : in-depth analysis / Directorate-General for Parliamentary Research Services (European Parliament). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Raw materials scoreboard 2018: European innovation partnership on raw materials / Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Reflecting on Europe: How Europe is perceived by people in regions and cities? : final report for the European Council / European Committee of the Regions. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- REUnaisance: Dare a sustainable Europe / European Economic and Social Committee. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2019: Preparation of the 2019 draft budget / Directorate-General for Budget (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.
- Water reuse: Legislative framework in EU regions – Study / European Committee of the Regions. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2018.

Ана Вукићевић

Најновије публикације Савета Европе

An introduction to the European Convention on Human Rights / Martyn Bond.
- Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. -100 p .

*“Respect for human rights lies at the heart of what it means to be European”
(Martyn Bond)*

The right to life, prohibition of torture, freedom of thought, conscience and religion, freedom of expression, the right to marriage... Did you know that these rights and many others are protected by the European Convention on Human Rights?

The author of this book illustrates each of these rights in a simple and clear way, using specific examples. He also sets the action of the European Court of Human Rights in the wider context of Council of Europe activities pursuing the same ideals.

Martyn Bond is a journalist who has reported from London, Brussels, Strasbourg and Berlin. He is also a former European civil servant. Over the past half century he has witnessed and reported on many of the events that have shocked or amused, delighted or disturbed European readers, listeners and viewers. He firmly believes that respect for human rights lies at the heart of what it means to be European.

European judicial systems - 2018 Edition (2016 data). Efficiency and quality of justice / European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. – 341 p.

Accessing the information needed to understand, analyse and reform judicial systems is the aim of this report.

The latest edition of the report by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), which evaluates the functioning of judicial systems in 45 Council of Europe’s Member states as well as in Israel and Morocco, observer states to the CEPEJ, continues the process carried out since 2002, focusing on main indicators. In addition, it contains, for the first time, informations containing gender equality and the use of information technologies in judicial systems. Relying on a methodology which is already a reference for collecting and processing large numbers of quantitative and qualitative judicial data, this unique study has been conceived above all as a tool for public policy aimed at improving the efficiency and quality of justice. The objective of the CEPEJ in preparing this report is to enable

policy makers, justice practitioners, researchers as well as those who are interested in the functioning of justice in Europe and beyond, to have access to the information needed to be able to understand, analyse and reform.

IRIS Plus - The legal framework for video-sharing platforms / European Audiovisual Observatory - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. - 124 p.

Video Sharing Platforms – find out how the current rules apply and what future measures are in the pipeline!

With the announcement in July that Instagram has launched a new video sharing platform - IGTV – it's clear that VSPs are this season's hot topic. But what rules do they have to respect? How does European legislation sheriff the wild west of content sharing platforms such as YouTube? And what of Facebook? How does European law define their role and responsibilities? High time for the European Audiovisual Observatory's new report.

This brand new study is authored by the Observatory's legal and market experts: Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Gilles Fontaine, Ismail Rabie and Sophie Valais. Head of Legal Department Maja Cappello presented the report at a Video Sharing Platform (VSP) conference in Paris at the beginning of June.

IRIS Special - Media reporting: facts, nothing but facts? / European Audiovisual Observatory - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. - 154 p.

Fighting fake news in Europe? Find out who's protecting your rights in this brand new legal report!

Separating the facts from the fiction in today's media is becoming mission impossible. In the era of the fake news hashtag, the internet, and the media in general, are concerned by the emergence of fiction which is sometimes much stranger than truth! So what rules and initiatives exist in Europe to help ensure the accuracy and objectivity of news and current affairs reporting? How far can the European and the various national legislators go to protect us from dubious reporting or at least ensure that codes of good conduct exist? This publication aims to support agencies, organizations and professional groups contributing to services for children and families, in particular policy makers, health, education and social care practitioners throughout Europe.

The administration and you – A handbook - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. - 70 p.

Principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities

The public administration is above all for us, the protection of our rights and the pursuit of the public good.

This handbook will be of interest to all those concerned with the proper functioning of public administration: individuals who apply for public services and action and the public officials who process their applications; lawyers, judges and ombudspersons involved in the review of the public administration's activities; and policy makers and legislators concerned with public administration reform.

It sets out and explains the substantive and procedural principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities, with commentary backed up by references to the Council of Europe legal instruments (conventions, recommendations and resolutions) from which each principle is drawn and to the relevant case law of the European Court of Human Rights.

The history of youth work in Europe, Volume 6 - Youth work and social work - Connections, disconnections and reconnections - The social dimension of youth work in history and today / Howard Williamson, Tanya Basarab and Filip Coussée (eds). - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. - 198 p.

A better understanding of youth work's historical links with social work can help us to shape its relationship with social work in the future.

This sixth publication in the History of Youth Work in Europe project based on the workshop held in Malta – Connections, Disconnections and Reconnections: The Social Dimension of Youth Work, in History and Today – looks at the relationship between youth work and social work and the role youth work can play in the social inclusion of young people. Contributors have reflected on concepts, tools and support measures for more vulnerable and often socially excluded young people and have sought to promote a common understanding of youth work as a social practice.

The workshop that led to this book sought to understand where youth work has positioned itself from its origins, through its development, to its contemporary identity. Is youth work as much a social practice as a non-formal educational one? Where does the balance between these two dimensions lie? What are the mutually enriching dimensions of these two fields in terms of their impact on young people's lives?

While most agree that youth work needs to be further defined as a practice or profession in itself and that the process of shaping its identity continues in different ways in different countries, it is clear that when it comes to a cross-sectoral perspective and youth work's interaction with social work, the picture becomes significantly more complex, arguably much richer and certainly more dynamic than might have hitherto been foreseen.

Гордана ТЕРЗИЋ

Часописи Европске уније доступни на Интернету

Activities of the institutions and bodies

EP Newshound review (Themes: Activities of the European Union, Law and justice)

Eurojust news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Justice and home affairs)

Eurofound news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Working conditions, Social policy)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy, Economic and Monetary Union)

Journal (Themes: Activities of the institutions and bodies, Community finance)

Quarterly report on the euro area (Themes: Community finance)

Law and justice

Official Journal of the European Union (Themes: Information - Documentation, Law and justice)

Involuntary placement and involuntary treatment of persons with mental health problems (Themes: Fundamental rights, Social policy)

Debates of the European Parliament (Themes: Activities of the institutions and bodies, Law and justice)

External relations

Newsletter (Themes: External relations, Foreign and security policy - defence)

CBRN CoE newsletter (Themes: External relations, International policy, Relations with non-member countries)

Trade - Competition policy

Competition policy newsletter (Themes: Competition policy)

The EU's place in the global market (Themes: Commercial policy, External trade)

International trade in transportation services (Themes: Economy and finance, External trade)

Single market news (Themes: *market*)

Economy - Finance

European vacancy monitor (Themes: Economy - Finance)

Single market news (Themes: Economy - Finance)

Quarterly note on the euro-denominated bond markets (Themes: Economy - Finance)

Monetary poverty in EU Acceding and Candidate Countries (Themes: Population and social conditions, Monetary policy)

Regions & cities of Europe (Themes: Regional policy and regional economies)

Social policy

Foundation focus (Themes: Social policy, Working conditions)

An opportunity and a challenge (Themes: Social policy, Demography and population)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy - Economic and Monetary Union)

Social agenda (Themes: Social policy, Employment policy)

Drug demand reduction: global evidence for local actions (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Drugnet Europe (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Integration of migrants in the European Social Fund 2007-2013 (Themes: European Social Fund, Social policy, Labour market - free movement of workers)

Information - Education - Culture - Sport

ENISA quarterly review (Themes: Information policy)

Live & learn (Themes: Vocational training, Activities of the institutions and bodies)

VetAlert (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

The Magazine (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Welcome to the European Commission (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Agriculture - Forestry - Fisheries

MARS bulletin (Themes: Agricultural policy, Earth sciences research)

EU rural review (Themes: Agricultural policy)

EFSAnews (Themes: Agricultural policy)

Industry - Enterprise - Services

Innovation & technology transfer (Themes: Industrial research and development, Industrial policy)

EIRObserver (Themes: Industrial policy)

Economic change and restructuring in the European Social Fund 2007-13 (Themes: European Social Fund, Industrial policy, Employment policy)

Industrial import prices (Themes: Industry, trade and services, Industrial policy)

Networth (Themes: Enterprise)

Buy and sell services in Europe (Themes: Construction of Europe, Services, Freedom of establishment and freedom to provide services)

Energy

F4E news (Themes: Energy)

Mag (Themes: Energy policy, Energy research)

Intelligent energy. News review (Themes: Energy policy, Energy research)

ESARDA bulletin (Themes: Nuclear energy and safety, Industrial research and development)

Transport

Managing risks to drivers in road transport (Themes: Workers' health and safety, Transport regulations and safety, Land transport (road, rail))

Saving time and money in the shipping industry (Themes: Transport policy, Means of transport)

On the right track (Themes: Transport policy, Means of transport, Land transport (road, rail))

Environment - Ecology

Environment for Europeans (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Natura 2000 (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Scientific and technical research

Research eu focus (Themes: Research policy and organisation)

Research eu results magazine (Themes: Research policy and organisation)

R&D and the financing of innovation in Europe (Themes: Economic policy - Economic and Monetary Union, Scientific and technical research)

Forest fires in Europe 2009 (Themes: Natural disasters, Forestry, Environmental research)

Statistics

Statistical references (Themes: Information - Documentation, Statistics)

Young workers, facts and figures (Themes: Workers' health and safety, Statistics)

Your free access to European statistics (Themes: General statistics, Information - Documentation)

Гордана ТЕРЗИЋ

Ана ВУКИЋЕВИЋ

Адресе институција Европске уније

European Parliament

Strasbourg

Allee du Printemps

BP 1024

F-67070 Strasbourg Cedex

Tel. (33) 388 17 40 01

Telex 890129

890139

Fax (33) 388 25 65 01

Luxembourg

Plateau du Kirchberg

BP 1601

L-2929 Luxembourg

Tel. (352) 43 00-1

Telex 2894

Fax (352) 43 00-29494

(352) 43 00-29393

Brussels

Rue Wiertz 60

BP 1047

B-1047 Brussels

Tel. (32-2) 284 21 11

Telex 26999

Fax (32-2) 284 69 74

(32-2) 230 69 33

Internet:

<http://www.europarl.europa.eu>

Council of the European Union

Brussels

Rue de la Loi 175

B-1048 Bruxelles

Wetstraat 175

B-1048 Brussel

Tel. (32-2) 285 6111

Telex 21711 CONSIL B

Fax (32-2) 285 73 97/81

Luxembourg

Centre de conferences

Kirchberg

L-2929 Luxembourg

Tel. (352) 43 02-1

Internet: <http://ue.eu.int>

-mail: relations@consilium.eu.int

European Commission

Brussels

Rue de la Loi 200

B-1049 Bruxelles

Wetstraat 200

B-1049 Brussel

Tel. (32-2) 299 11 11

Telex 21877711 COMEU B

Fax (32-2) 295 01 39

Luxembourg

Batiment Jean Monnet

Rue Alcide De Gasperi

L-2920 Luxembourg

Tel. (352) 43 01-1

Telex 3423 COMEUR LU

3446 COMEUR LU

Fax (352) 43 61 24

(352) 43 031-35049

Internet: <http://ec.europa.eu>

**Court of Justice of the
European Communities**

Luxembourg

Boulevard Konard Adenauer
L-2925 Luxembourg
Tel. (352) 43 03-1
Telex 2771 CJINFO LU
Fax (352) 43 03 2600

Registry, Court of Justice

Telex 2510 CURIA LU
Fax (352) 43 37 66

Registry, Court of First Instance

Fax (352) 43 033 2100
Internet: <http://curia.europa.eu>

European Court of Auditors

Luxembourg

12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
Tel. (352) 43 98-1
Telex 3512
Fax (352) 43 93 42

Brussels (suboffice)

Batiment Eastman
Rue Belliard 135
B-10408 Bruxelles
Belliardstraat 135
B-1040 Brussel
Tel. (32-2) 230 50 90
Fax (32-2) 230 64 83
Internet: <http://eca.europa.eu>
E-mail: euraud@eca.europa.eu

Economic and Social Committee

Brussels

Rue Ravenstein 2
B-1000 Bruxelles

Ravensteinstraat 2

B-1000 Brussel

Tel. (32-2) 546 90 11

Telex 2593

Fax (32-2) 513 48 93

Internet: <http://www.eesc.europa.eu>

**Committee of the Region
of the European Union**

Brussels

Rue Montoyer 92-102

B-1000 Bruxelles

Montoyerstraat 92-102

B-1000 Brussel

Tel. (32-2) 282 22 11

Fax (32-2) 282 23 25

Internet: <http://cor.europa.eu>

European Investment Bank

Luxembourg

100, Boulevard Konard Adenauer
L-2950 Luxembourg
Tel. (352) 43 79-1
Telex 3530 BANKEU LU
Fax (352) 43 77 04
H320 Videoconference 43 93 67
Internet: <http://www.bei.org>
<http://www.eib.org>

European Central Bank

Frankfurt on Main

Eurotower
Kaiserstrasse 29
D-60066 Frankfurt am Main
Postfach 16 03 19
Tel. (49-69) 134 40
Telex 411144 ECB D
Fax (49-69) 13 44 60 00
Internet: www.ecb.europa.eu
E-mail: relations@ecb.europa.eu

European Ombudsman

Strasbourg

1. Avenue du President Robert
Schuman

BP 403

F-67001 Strasbourg Cedex

Tel. (33) 388 17 23 13

Fax (33) 388 17 90 62

Internet:

<http://www.ombudsman.europa.eu>

European Investment Fund

Luxembourg

43, Avenue J. F. Kennedy

L-2968 Luxembourg

Tel. (352) 42 66-88-1

Fax (352) 42 66 88-200

Internet: [http:// www.eif.org](http://www.eif.org)

E-mail: info@eif.org

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа на Интернету

Опште информације о Европској унији

ec.europa.eu

Званична веб-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. u

europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

«Online» верзије «зелених» и «белих» књига Европске комисије почев од 1995. године («зелене» књиге), одн. 1993. године («беле» књиге)

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Комплетна верзија Агенде 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Закључци Европског савета.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

ec.europa.eu/eurostat.htm

Полазне странице службе за статистику ЕУ. између осталог, приступ подацима о пољопривреди, трговини и регијама.

Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm

Приступ документима Европског парламента, Савета и Комисије са регистром ради лакшег претраживања, као и текстовима правних аката. Овде је могуће пронаћи и линкове са правним прописима држава чланица.

Научне «online» понуде

www.eiop.or.at/eiop

European Integration online Papers (EIOP): (политичко-) научни чланци који обрађују теме европске интеграције.

www.iue.it/EUI_WPhtml

Радни папири појединих секција Европског високошколског института у Фиренци, по правилу као комплетне верзије.

www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpapers_de.html

Мах-Planck институт (MPI) за друштвена истраживања у Келну: радни папири као полазна основа за дискусију у вези са многобројним аспектима европске политике.

www.sv.uio.no/arena

Arena Newsletter (Advanced Research on the Europeanization of the Nations State): Научни чланци који се баве темама европске интеграције.

www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html

Правни Жан Моне-Papers Harvard Law School.

www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html

Страница Европског високошколског института са линковима који упућују на «online» радни материјал.

www.deutsche-aussenpolitik.de

Пројекат универзитета у Триру у вези са немачком спољном политиком са недељним сажецима, националним и међународним саопштењима за штампу, документима и анализама

Виртуелне библиотеке

ec.europa.eu/libraries/doc/index_en.htm

Библиотека европске Комисије са линком ка ECLAS бази података централне библиотеке (укупно око 400.000 наслова књига).

europa.eu.int/comm/dg10/university/euristote/index_en.html

EURISTOTE: база података са дисертацијама у вези са европском интеграцијом, делом са краћим сажецима.

www.arc.iue.it/eharen/Welcoen.html

EURHISTAR: база података историјског архива Европске уније у Фиренци.

www.iue.it/LIB/Welcome.html

Библиотека Европског високошколског института у Фиренци.

www.uni-mannheim.de/users/ddz/edz/biblio/opac.html

Библиотека Европског документационог центра на универзитету у Манхајму.

Сајтови и приватне странице са линковима

eiop.or.at/euroint

EuroInternet: систематично конципирана и стално актуализирана страница са више од 1.000 линкова, делом и ка страницама са евро-критичким садржајем.

www.europa-digital.de

Europa-Digital: актуелне информације али и дубље анализе и досијеи.

www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html

Библиотека Berkeley-Универзитета са многобројним линковима ка свим тематским областима ЕУ.

www.europaportal.net

Приватни сајт са линковима, чланцима који обрађују актуелне теме и рецензијама књига о ЕУ.

www.clickfish.com/clickfish/guide-area/pp/pg/eu

Приватни сајт са основним информацијама о ЕУ, актуелним прилозима и дискусионим форумима.

www.europeanaccess.co.uk

Британски ЕУ-сајт са списком линкова и могућношћу претраживања (комерцијална понуда)

www.euractiv.com

Сајт са линковима ка органима ЕУ, државама и регијама, предузећима, невладиним организацијама итд. Свакодневно актуелизоване вести.

Студије и студијска понуда у вези са ЕУ

www.ecsanet.org/odn/europa.eu.int/comm/dg10/universitz/3cycle/index_en.html

Преглед студијских група у вези са европском интеграцијом у оквиру постдипломских студија.

www.coleurop.be

Европска универзитетска предавања у Бриђу и Натолину.

www.ieu.it

Европски високошколски институт у Фиренци.

www.ecsanet.org/whoswho.htm

European Community Studies Association (ESCA): Списак чланова и академика који држе предавања и објављују истраживања у веуи са европском интеграцијом.

www.politik-international.de

«Online» предавања «Европска политика» универзитета у Штутгарту.

europa.eu.int/comm/education/ortelius.html

Ortelius: база података Комисије са списком адреса и наставним плановима европских универзитета.

www.epsnet.org

Међународни пројекат са циљем израде прегледа свих студијских понуда у вези са европском интеграцијом.

Гордана ТЕРЗИЋ

Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду

Библиотека Института за међународну политику и привреду поседује преко 150.000 наслова књига, часописа и докумената што је чини једном од највећих у Србији из области међународних односа. Осим Центра за европску документацију Библиотека у свом саставу има и Фонд књига, часописа и приручника, и Документацију међународних организација.

У Србији документацију и публикације које издају институције Европске уније можете наћи у Библиотеци Института за међународну политику и привреду, будући да је Библиотека Института за међународну политику и привреду депозитарна библиотека Европске уније за Србију. У оквиру Библиотеке Института основана је посебна организациона јединица, Центар за европску документацију, који се стара о документацији и публикацијама ЕУ. Центар прикупља, обрађује и даје на коришћење документа и друге публикације Европске уније.

У Центру за европску документацију постоје све важније информације о ЕУ од интереса за кориснике из Србије.

Главни корисници документационог фонда Центра за европску документацију су научни радници, универзитетски наставници, пост-дипломци, студенти и стручњаци из правосуђа, државне управе и привреде.

Главне публикације које Центар редовно добија су:

- а) „Службени лист Европских заједница” (*Official Journal of the European Communities*), у коме се објављују сви нормативни акти које усвајају органи Европске уније, као и одлуке Европског суда правде (*European Court of Justice*), и многи појединачни акти;
- б) годишњи извештаји о раду Европске уније;
- в) годишњи извештаји по појединим областима, као што су пољопривреда, индустрија, енергетика, статистика, социјална питања и друго;
- г) часописи и монографије које издају органи и установе Европске уније.

Видети у прилогу:

- (а) Списак најновијих монографија; и
- (б) Списак периодичних публикација ЕУ.

Адреса Центра за европску документацију:

Института за међународну политику и привреду, 11000 Београд,
Македонска 25/І; 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 слогове. Све стране треба да буду нумерисане.

2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.
3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (*Bold*), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напомени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају 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 ослоном на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиће и поднаслови. Пожељно је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднаслове који носе наслове: 1) *СВРХА*; 2) *МЕРЕ ЕУ*; 3) *САДРЖАЈ*; 4) *ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ*; 5) *ИЗВОРИ* (*Invocatio legis*, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа” ЕУ или други званични извор). 6) *ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ*.
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (*Bold*), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).

12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.
13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

а) Монографије

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic-y*), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно р. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или рр. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака пре и после (нпр. стр. 123–245; рр. 22–50).

Када се наводи зборник радова на српском језику који је приредила једна особа, ставља се (ур.) или (прир.) са тачком у оба случаја. Са друге стране, када се ради о више уредника монографије на српском језику ставља се (урс), без тачке.

Када се наводи приређени зборник радова на енглеском језику који је приредило више приређивача, иза имена приређивача се у заградама ставља (eds), без тачке. Ако се ради о једном приређивачу, ставља се (ed.), са тачком.

б) Чланци у научним часописима

Пуно **име и презиме аутора**, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic-y*), број тома, број издања, стр. (или рр.) од-до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

в) Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic-y*) датум — написан арапским бројевима, број стране/страница.

г) Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или **службено гласило у коме је документ објављен** (у *italic-y*, број тома, број издања, место и годину издања.

д) Навођење извора са Интернета

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укупцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **op. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, op. cit., p. 879). **Ibid.** или *ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

* * *

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,

Институт за међународну политику и привреду,

Македонска 25, 11000, Београд или на

e-mail: 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:

Употреба силе у међународним односима, Жаклина Новичић (ур.), броширано,
2018, 286 стр.

Драгољуб Тодић, *Уједињене нације, међународни уговори и животна средина*, броширано,
2018, 372 стр.

Добрица Д. Весић, *Конструктивна и креативна деструкција – у економији и менаџменту*,
броширано, 2018, 222 стр.

Будућност сарадње Кине и Србије, Ивона Лаћевац (ур.), броширано, 2018, 150 стр.

Драган Петровић, *Краљевина СХС и Совјетска Русија (СССР) 1918–1929*, тврд повез,
2018, 402 стр.

Србија и свет у 2017. години, Душан Пророковић, Владимир Трапара (ур.),
броширано, 2018, 244 стр.

Ивана Божић Миљковић, *Економије балканских земаља на почетку XXI века*, броширано,
2018, 204 стр.

Kosovo: sui generis or precedent in international relations, Душан Пророковић (ур.),
тврд повез, 2018, 344 стр.

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.

Ђорђе 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 Јазић, *Ванредне ситуације и савремени трендови развоја система заштите*,
броширано, 2017, 128 стр.