

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

67/19

ИНСТИТУЦИЈЕ

ЗАКОНОДАВСТВО

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА,
ПРЕДУЗЕТНИШТВО

ФИНАНСИЈЕ

САОБРАЋАЈ

ЕКОЛОГИЈА

БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА
ПОЛИТИКА

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

НАУКА И ТЕХНОЛОГИЈА

ИНТЕЛЕКТУАЛНА СВОЈИНА

ЉУДСКА ПРАВА

СУДСКА ПРАКСА



Београд, 2019.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XVIII, бр. 67, јануар-март 2019.

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 Монтеѕкје у Бордоу, Француска

András G INOTAI, PhD, Европска комисија, Брисел, Белгија

и Колегијум Матијас Корвинус, Будимпешта, Мађарска

Проф. др Маја КОСТИЋ, Правни факултет Универзитета Црне Горе у Подгорици

Проф. др Светомир ШКАРИЋ, Правни факултет Јустинијан Први,

Универзитета Свети Ѓирило и Методије у Скопљу, Македонија

Проф. др Гордана ИЛИЋ-ГАСМИ, 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
Yiorghos LEVENTIS, PhD, Универзитет Уједињених нација,
Форум за међународну безбедност, Левкозија, Кипар
Mikhail M. LOBANOV, PhD, Економски институт,
Руска академија наука, Москва, Русија
Prof. Joachim BECKER, Институт за међународну економију и развој,
Бечки универзитет за економију и бизнис, Аустрија
Проф. др Милош ШОЛАЈА, Факултет политичких наука, Бања Лука,
Република Српска, Босна и Херцеговина
Проф. др Благоје БАБИЋ, Институт за међународну политику и привреду

Редакција:

Проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ, Институт за упоредно право, Београд
Проф. др Владимир ГРЕЧИЋ, Институт за међународну политику и привреду
Проф. др Драгољуб ТОДИЋ, Институт за међународну политику и привреду
Проф. др Перо ПЕТРОВИЋ, Институт за међународну политику и привреду
Др Јован ЂИРИЋ, 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 67, 2019.

Год. XVIII

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 7

ИНСТИТУЦИЈЕ

Слободан ЗЕЧЕВИЋ

Повлачење држава из чланства у Европској унији
– Случај: „Уједињено Краљевство Велике Британије“ 9

ЗАКОНОДАВСТВО

Милена ТРГОВЧЕВИЋ ПРОКИЋ

Хармонизација прописа о лишењу пословне способности
са европским правним стандардима 20

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

Перо ПЕТРОВИЋ, Даут КАЛАЧ

Индустријска политика и економски развој ЕУ 36

Валентина ИВАНИЋ

Политике предузетништва у Европској унији
и земљама Југоисточне Европе 47

Ђорђе ПАВЛОВИЋ

Заштита потрошача у Европској унији 65

Жаклина СПАЛЕВИЋ, КОСАНА ВИЋЕНТИЈЕВИЋ,

Зоран ЈЕРОТИЈЕВИЋ

Примена електронског документа у пословној пракси 81

<i>Слободан НЕШКОВИЋ, Ратомир АНТОНОВИЋ, Лазар ШОШКИЋ</i>	
Пословна дипломатија и конзуларно право у савременом европском и међународном окружењу	94

ФИНАНСИЈЕ

<i>Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ, Иван ДУЈИЋ</i>	
Директива (ЕУ) 2015/849 о спречавању употребе финансијског система за прање новца или финансирање тероризма	107

САОБРАЋАЈ

<i>Драгољуб ТОДИЋ</i>	
Уговор о оснивању транспортне заједнице и Европско законодавство	128
<i>Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ</i>	
Европско законодавство о мултимодалном транспорту	140

ЕКОЛОГИЈА

<i>Драгана БАЊАКТАРЕВИЋ</i>	
Уговор о оснивању енергетске заједнице и имплементација прописа ЕУ у области заштите животне средине	153

БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА

<i>Хатица БЕРИША, Мила ЈЕГЕШ, Миленко ЦЕЛЕТОВИЋ</i>	
Стратегије „паметне одбране“ НАТО и „удруживања и дељења“ Европске уније	186
<i>Милан РАНКОВИЋ</i>	
„Војни Шенген“ Европске уније – могућности и перспективе	207

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

<i>Ненад БИНГУЛАЦ</i>	
Прекогранична сарадња и европске интеграције	218

<i>Александар ЈАЗИЋ</i> Закон о безбедносним регионима у Холандији	237
---	-----

НАУКА И ТЕХНОЛОГИЈА

<i>Јелена МАТИЈАШЕВИЋ-ОБРАДОВИЋ, Сара ЗАРУБИЦА</i> Интернет и злоупотребе у сајбер простору	246
--	-----

ИНТЕЛЕКТУАЛНА СВОЈИНА

<i>Ана ЧОВИЋ, Александра ДАРИЈА ЧОВИЋ, Драган ЧОВИЋ</i> Улога интелектуалне својине у креирању стандарда система квалитета	258
---	-----

ЉУДСКА ПРАВА

<i>Снежана ПРЕЛЕВИЋ ПЛАВШИЋ</i> (Р)еволуција женских права – од лица <i>alieni iuris</i> до нордијског парадокса	278
---	-----

<i>Стефан ЈОЈИЋ</i> Евроинтеграције као механизам за реализацију права етничких заједница	299
--	-----

СУДСКА ПРАКСА

<i>Биљана ЛЕПОТИЋ</i> Пракса суда правде и Европског суда за људска права у области заштите људских права	323
--	-----

<i>Анђела БУКАНОВИЋ</i> Забрана враћања због неадекватне здравствене заштите у пракси Суда правде Европске уније	339
---	-----

<i>Миладин ПЕЈАК</i> Европски правни оквири за примену модел-закона UNCITRAL-a	357
---	-----

ПРИЛОЗИ

Најновије публикације Европске уније доступне на интернету	377
--	-----

Најновије публикације Савета Европе	379
-------------------------------------	-----

Часописи Европске уније доступни на интернету	383
---	-----

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. С обзиром на реноме који је Институт за међународну политику и привреду стекао својим дугогодишњим радом на плану истраживања и анализа значајних питања спољне политике, 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, веома добро су примљене у научној јавности. Отуда је за веровати да ће, у блиској перспективи, објављени научни резултати постати интегрални део европског истраживачког простора.

Користимо прилику да овим путем обавестимо научну јавност да је Редакцији часописа и њеном цењеном главном и одговорном уреднику др Душку Димитријевићу истекао мандат, те да ће Европско законодавство од наредног броја уређивати др Михајло Вучић, научни сарадник Института за међународну политику и привреду.

С уверењем да ће нова Редакција и главни и одговорни уредник наставити успешну традицију приређивања Европског законодавства, изражавамо искрену захвалност професору Благоју Бабићу, оснивачу и ранијем главном и одговорном уреднику часописа, који је имао довољно поверења да уступи овај веома важан задатак др Димитријевићу. Такође, Редакција Европског законодавства дугује велику захвалност професору Обраду Стевановићу, који је прихватио позив да буде гост ко-уредник претходног издања часописа.

Конечно, главни и одговорни уредник изражава своју искрену захвалност свим досадашњим верним сарадницима Европског законодавства.

Редакција

PREFACE

The process of European integration for Serbia means 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 developed as one of the oldest and most prestigious national scientific institutions in the field of international relations studies. Taking into account the reputation 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 to establish scientific links and long-term cooperation with eminent scientific institutions in the world and the depository library funds of the most important international organizations employing all its intellectual potentials. That way, it will truly become the 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.

We would like to use this opportunity to inform the public that the mandate of the Editorial Board of the magazine and its distinguished Editor-in-Chief Dr. Duško Dimitrijević has expired and that the European legislation will be edited by Dr. Mihajlo Vučić, a research fellow of the IIPE.

Convinced that the new Editorial Board and Editor-in-Chief will continue the successful tradition of the *European legislation*, we express sincere gratitude to Professor Blagoje Babić, the founder and former Editor-in-Chief of the magazine who had enough confidence to delegate this very important task to Dr. Dimitrijević. Moreover, the Editorial Board of the *European legislation* owes immense gratitude to Professor Obrad Stevanović, who accepted the invitation to be a co-editor of the previous edition of the magazine.

Finally, the Editor-in-Chief expresses his profound gratitude to all previous faithful associates of the *European legislation*.

Editorial Board

УДК: 327(410:4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 18 (2019)
Год XVIII, бр. 67, стр. 9–19
Изворни научни рад

ПОВЛАЧЕЊЕ ДРЖАВА ИЗ ЧЛАНСТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – СЛУЧАЈ: „УЈЕДИЊЕНО КРАЉЕВСТВО ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ“

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ¹

Апстракт: После готово две године од изјаве владе Уједињеног Краљевства, упућене Европском савету да намерава да изађе из Европске уније, ситуација се није много променила, а британски план о иступању из ове организације остаје надаље конфузан и последице непредвидљиве и нејасне. Тереза Меј није имала парламентарну већину да усвоји споразум о повлачењу, који је 14. новембра 2018. године закључила са Европском унијом. Стога се обе стране с разлогом прибојавају последица тзв. тврдог Brexit-а, који би подразумевао иступање из Европске уније без конкретног споразума, чиме би дошло до отежавања остваривања четири основне слободе кретања, а што би за последицу сасвим извесно имало опадање привредног раста, не само у Великој Британији већ и у Европи. Трећа опција која се помиње у британској јавности јесте одлагање одлуке о *Brexit-u*. Како време одмиче чини се да искорак који је учињен у правцу конфедералног уређења Европске уније, кроз увођење права на повлачење из Уговора о оснивању, ипак није био добро решење. Уместо да се разговара о суштинским реформама европског институционалног система, јавност се све више бави деструктивним расправама о потенцијалним изласцима држава чланица из Европске уније, што у крајњем случају доводи у питање даљи ток европских интеграција.

Кључне речи: *Brexit*, споразум о повлачењу, преговарачка стратегија, преговарачки тим, Комисија, Савет, конфедерализам, федерализам

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

1) УВОД

Драма око повлачења Уједињеног Краљевства из чланства у Европској унији никако да буде окончана. Наиме, и после готово две године од саопштавања владе Уједињеног Краљевства Европском савету да намерава да изађе из Европске уније, ствари нису много јасније о стварним британским плановима.² До споразумног изласка, за сада, није могло да дође јер британска премијерка Тереза Меј (*Theresa May*) није имала парламентарну већину да усвоји споразум о повлачењу, који је 14. новембра 2018. године закључила са Европском унијом.³ Обе стране се труде да избегну такозвани *терди Brexit*, односно излазак без споразума који би могао да наступи по сили закона 29. марта 2019. године, односно две године после британског писменог саопштења о напуштању Уније. Страхује се да би овај последњи кроз увођење царинских и техничких контрола на британској граници изазвао застоје у трговини, несташице робе, али и пад фунте, као и успоравање економског раста. Питање изласка из Европске уније које је проузроковало пад владе Дејвида Камерона (*David Cameron*) 2016. године, а затим и више оставки министара у кабинету премијерке Терезе Меј, попут оне министра спољних послова Бориса Џонсона (*Boris Johnson*) или „министра за Brexit“ – Девида Дејвиса (*David Davis*), постаје ноћна мора за Британију. Данас више није извесно ни да ли Британци и даље подржавају идеју о изласку из Европске уније. Постоје мишљења да је народ на референдуму из 2016. године заправо био изманипулисан и да је с тим у вези дошло и до страног утицаја који је извитоперио вољу грађана. Одлука о *Brexit-u* на референдуму у Великој Британији била је шокантна за европску и светску јавност и представљала је егзистенцијални изазов за Европску унију.⁴ Овим је у парампарчад разбијена представа да је приступање Европској унији коначан и неповратан чин, и доведена је у питање легитимност европске интеграције. Први народ који се изјаснио на ту тему изабрао је да изађе из Уније. Неслућени обим проблема изазваних *Brexitom* намеће дилему да ли су творци уговора из Лисабона добро проценили када су у уговоре о оснивању унели одредбе о праву на повлачења држава из чланства у Европској унији? Да ли је било неопходно да се доказује да Европска унија није „затвор“ и да је реч „о најслободнијој заједници“ на свету, или је могла да ужива у федералистичкој „правној празнини“?

² *Brexit, les lecons de negotiation pour l'Union europeenne*, Интернет: <https://www.robertschuman.eu>, 26.11.2018.

³ Интернет: <https://www.consilium.europa.eu>, 14.11.2018.

⁴ *Brexit, les lecons de negotiation pour l'Union europeenne*, op. cit.

2) КОНТРОВЕРЗЕ ОКО ПРАВА НА ПОВЛАЧЕЊЕ ИЗ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

У вези са питањем могућности изласка држава чланица из Европске уније постојала су теоријска размимоилажења.⁵ По једној тези иступање није било могуће због федералних одлика Европске економске заједнице. Наиме, уставни федералних држава не предвиђају право на отцепљење, иако у пракси понекад долази и до таквог развоја догађаја што се може видети на примеру некадашњих социјалистичких федерација попут Совјетског Савеза, СФР Југославије или Чехословачке. Поред тога, теоретичари који су оспоравали право на иступање из Уније позивали су се на чињеницу да ова почива на међународним уговорима закљученим на неодређено време којима није предвиђена могућност отказивања, те би у складу са чланом 54 Женевске конвенције ови уговори трајно обавезивали државе чланице.⁶ Трећи аргумент који треба узети у обзир јесте висок степен интегрисаности привреда и друштва држава чланица који је настао управо из чланства у Европској унији. Тако су, рецимо, за Велику Британију државе чланице Европске уније први економски партнер (Немачка, Француска и Холандија пре свега).⁷ У Британији живи око три милиона и 600 хиљада грађана Уније, док се око милион и 600 хиљада Британаца одселило у државе чланице Уније. Ипак, приликом доношења уговора из Лисабона преовладала је теза да је иступање из Европске уније могуће јер државе чланице ступањем у Унију нису у потпуности изгубиле свој суверенитет.⁸ У суштини, претходно изнето схватање одражава јачање конфедералних тенденција унутар Уније, а посебно у Немачкој, које су изражене у пресудама немачког уставног суда.⁹ Заступници легитимности права на повлачење имале су упориште у догађају из 1974. године, када су британски лабуристи запретили изласком из Европске економске заједнице уколико се не измени споразум о приступању који су закључили њихови конзервативни претходници.¹⁰ Француска и Немачка су сматрале да споразум који је потписан не може да се мења али, у суштини, нису оспоравале законитост британског захтева за иступањем.

⁵ J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995, p. 53; Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 113.

⁶ J. Boulouis, *op. cit.*, p. 53.

⁷ Интернет: <https://import-export.societegenerale.fr>, 22.01.2019.

⁸ Ph. Manin, *Les communautes europeennes – L' Union Europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998, p. 80.

⁹ Mattias Wendel, *La cour constitutionnelle federale allemande et l' integration europeenne*, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, annee 2013, 28-2012, pp. 627-650.

¹⁰ Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 77.

Криза је завршена компромисом између Велике Британије и осталих држава чланица који је постигнут у Даблину 1975. године. Лабуристичка влада и поред тога што је у Британија типично парламентарна држава, у којој Парламент има надлежност одлучивања о најважнијим питањима, ипак је консултовала своје грађане на референдуму о питању даљег чланства Британије у Заједници. На референдуму се већина Британаца изјаснила у прилог томе да њихова држава остане чланица Европске економске заједнице. У суштини, једно изјашњавање народа о тако важном питању било би довољно, али то, нажалост, није био случај у острвској земљи чија интелектуална елита није до краја објаснила својим грађанима праву природу европске интеграције. Европска унија никада није била лабава међународна организација за слободну привредну размену, већ ентитет са федералним особинама. Њено право и правила примењују се једнообразно, а не од случаја до случаја, у зависности од политичког расположења и дневних испитивања јавног мњења.

3) ЧЛАН 50 УГОВОРА О ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – ПОЛАЗНА ОСНОВА ЗА ПОВЛАЧЕЊА ИЗ ЧЛАНСТВА

Решењем садржаном у предлогу Европског устава, које је касније пренето у Лисабонске уговоре из 2009. године, разрешене су све недоумице у вези са питањем иступања из Европске уније.¹¹ Наиме, уговором о Европској унији из Лисабона изричито је предвиђено право држава чланица да у складу са својим уставним правилима донесу одлуку о „повлачењу“ из Европске уније.¹² С тим у вези, држава која жели да се повуче саопштава своју намеру у писменом облику Европском савету. Затим, на основу смерница које одређује Европски савет, Унија преговара и закључује споразум којим се уређује начин повлачења, водећи рачуна о оквиру будућих односа са поменутом државом. Европска унија води преговоре о споразуму о повлачењу на основу одредби члана 218 став 3 уговора о функционисању Европске уније. Овај члан регулише начин закључивања међународних споразума са трећим државама и међународним организацијама. Дакле, реч је о међународним активностима Уније што је *Brexit* практично увело у домен њене спољне и безбедносне политике. Према члану 218 Комисија треба да у зависности од теме одреди „главног преговарача“ или „шефа преговарачког тима Уније“. Председник комисије Жан Клод Јункер (*Jean-Claude Juncker*) 27. јула 2016. године именован је Мишела Барнијеа (*Michel Barnier*) на ту функцију.¹³

¹¹ Чл. 1-59 Предлога Уговора о успостављању Устава ЕУ.

¹² Члан 50 Уговора о ЕУ.

¹³ *Brexit, les lecons de negotiation pour l'Union europeenne*, op. cit.

Међутим, европска комисија није имала потпуно одрешене руке у преговарачком процесу о споразуму о повлачењу Велике Британије из њеног чланства. Савет кога чине представници влада држава чланица поставио је Белгијанца Дидјеа Сивса (*Didier Seeuws*) на чело „радне групе“ (*task force*) за питање *Brexit-a*. Ова радна група требало је да послужи да у име Савета надзире преговарачки тим Комисије, али је у пракси допринела несметаном протоку информација између две институције. Мишел Барније водио је рачуна да редовно обавештава владе држава чланица о току преговора. Радна група Савета је пак припремала састанке Корепера (представници влада држава чланица у дипломатским представништвима при Европској унији у Бриселу), као и самог Савета министара на ту тему. Барније је, такође, о току преговора обавештавао и председника Европског парламента, а касније и координатора Европског парламента за *Brexit* – Ги Верхофштата (*Guy Verhofstadt*). Укључивање европског парламента у ток преговора било је важно због добијања коначног одобрења за усвајање споразума о повлачењу. Наиме, међународне споразуме у име Уније закључује Савет квалификованом већином гласова по одобрењу Европског парламента. Иступање државе чланице постаје ефективно ступањем на снагу споразума о повлачењу, или ако до споразума није дошло, у року од две године од пријаве намере Европском савету о повлачењу, осим ако Европски савет, у договору са државом чланицом о којој је реч, није продужио тај рок. Представници државе чланице која је изразила намеру да се повуче из чланства у Унији не учествују у већању и одлучивању у оквиру Европског савета и Савета.¹⁴ Уколико држава чланица која се повукла из Европске уније поднесе захтев да у њу поново уђе, њен захтев подлеже класичном поступку приступања предвиђеним чланом 49 уговора о Европској унији.¹⁵

4) СТРАТЕШКА ПОБЕДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ПРЕГОВОРИМА ОКО BREXIT-A

После референдума о *Brexit-u*, одржаном у јуну 2016. године, Велика Британија је добила нову конзервативну владу на челу са премијерком Терезом Меј. Основни задатак претходно поменуте био је да спроведе народну вољу изражену на референдуму, тј. да изведе Британију из Европске уније. Влада Терезе Меј определила се за споразумни излазак, а не за тзв. *тврди Brexit* без договора. Циљ је био да се спречи увођење царина и техничких контрола на границама, да се разреши будући статус европских држављана у Британији и обрнуто, као и да се омогући пружање

¹⁴ Члан 50 став 4 Уговора о ЕУ.

¹⁵ Члан 50 став 5 Уговора о ЕУ.

финансијских услуга компанија са лондонског ситија на територији Уније. Тереза Меј се убрзо суочила са истим проблемом који је имао њен претходник Дејвид Камерон, тј. са поделама унутар владајуће конзервативне странке. Наиме, док су једни подржавали њен концепт споразумног Brexit-а други су били за онај *тврди* који би омогућио Британији да поврати пуни суверенитет и да сама утврди своју трговинску политику према трећим државама. Британска влада се надала да ће успети да о споразуму о Brexit-у води билатералне преговоре са владама држава чланица не би ли искористила пукотине у ставовима ових последњих. Европска унија је са своје стране повукла одређен број стратешких потеза који су ослабили британски положај. Као прво, одбила је да започне преговоре док не добије званичан захтев од британске владе за повлачењем из чланства. Као друго, Европска унија је приступила преговарачком процесу чврсто и јединствено. У својим „оријентационим опредељењима“ везаним за преговоре о *Brexit-у*, увојеним 29. априла 2017. године, Европски савет (шефови држава или влада Европске уније) подвукао је да ће током преговарачког процеса Унија бити јединствена и да ће деловати као блок.¹⁶ Европски савез је у истом документу зацртао да Уједињеном Краљевству не може да се одобри посебан привилегован статус, јер онај који је изашао из чланства не може да има иста права и погодности као чланица Уније. Европски савет је такође инсистирао на интегритету унутрашњег тржишта, односно на томе да су четири слободе (кретање робе, људи, капитала и пружања услуга) неодвојиве и да не могу бити предмет избора *à la carte* за страну која се повлачи. Такође, нагласио је да Унија неће мењати своја правила да би се прилагодила изласку Велике Британије. Унија ће очувати своју самосталност у процесу одлучивања и улогу коју има Суд правде Европске уније. Утврђене смернице ојачале су европско унутрашње јединство и олакшале су проналажење заједничког става у преговорима са британском владом. Тако је Унија одмах одбила британски захтев за билатералним преговорима са владама држава чланица, те је Тереза Меј морала да разговара о споразуму о повлачењу искључиво са Мишелом Барнијем, шефом преговарачког тима Уније. Одбачен је и предлог британске премијерке да се упоредо преговора о „споразуму о повлачењу“ и о „споразуму о будућим односима“ између Велике Британије и Европске уније. Тереза Меј је у свом писму Европском савету, којим га обавештава о повлачењу, покушала да објасни да „уређено повлачење“ значи промену постојећег стања у ново партнерство. Европски савет је пак заузео став да уређено повлачење значи да Велика Британија треба превасходно да испуни све своје обавезе као држава чланица, односно да се разреши свих права и обавеза и да тек након тога може да се пређе на разговоре о будућим

¹⁶ *Brexit, les lecons de negotiation pour l'Union europeenne*, op. cit.

односима. Европски савет је, дакле, наметнуо временски оквир чији је циљ био да се пре уређења будућих веза постигне „званичан развод“, тј. правно чисто стање. Предлог владе Велике Британије о паралелним разговорима, међу државама чланицама Уније, схваћен је као замка која би их увукла у међусобну расправу, с једне, и трговину са Британцима о разним аспектима будућих односа, с друге стране. Јединствена преговарачка позиција Уније о свакој од одредби споразума о Brexit-у припремена је у оквиру радне групе *Сивс*, затим у *Кореперу* и на крају у самом Савету министара. Из претходно изнетог, уочавамо да је дошло до преговора двадесетседморице против једног, тачније Велике Британије. Положај британске владе слабила је и чињеница да је Унија њен најважнији привредни партнер, док је Велика Британија за Европску унију само један важан, али не и главни економски партнер. Примера ради, Велика Британија извози 51 проценат роба и услуга на тржиште Европске уније, а само 13 процената на тржиште Сједињених Америчких Држава.¹⁷

5) МОГУЋИ НЕУСПЕХ ПОВЛАЧЕЊА ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ ИЗ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

У одредбама споразума о повлачењу Велике Британије из чланства у Унији осетила се неравнотежа у снази две преговарачке стране. Наиме, 14. новембра 2018. године након две године преговора постигнут је споразум на 585 страна о начину изласка Велике Британије из Европске уније. Овај споразум је, међутим, требало да буде ратификован у британском парламенту. Тереза Меј, у вези с тим, суочила се са опозицијом у сопственим конзервативним редовима, тј. са присталицама *тврдог Brexit-a*, са противљењем проевропски опредељених лабуриста, шкотских националиста и северноирских униониста. Зашто се у британском парламенту и јавности толико полемисе око споразума о повлачењу који је постигла Тереза Меј? У овом контексту треба имати у виду поређење између иницијалних жеља заговорника Brexit-a и одредби споразума о повлачењу из Европске уније.¹⁸ Присталице Brexit-a су, примера ради, желеле да се ослободе примене регулативе Уније у Британији, тј. њених техничких, пореских, етичких и еколошких стандарда. Треба се присетити бомбастичних изјава Бориса Џонсона у кампањи око Brexit-a, о томе како у Британији не може да се продаје грозд са више од три банане због прописа Европске уније. Влада Терезе Меј, у вези с тим, суочила се са

¹⁷ Интернет: www.atlantico.fr, Sophie Loussouarn, *Bouter l' Anglais... une sortie du Royaume-Unie tuerait-elle l' Europe ou la sauverait-elle?*, 24.01.2013.

¹⁸ Mathilde Damgé, *Ce que voulaient les partisans du leave; ce qu'ils obtiennent*, Интернет: www.lemonde.fr, 16.11.2018.

озбиљним проблемом. Укидање европских и успостављање британских техничких прописа подразумева и увођење контроле на границама са Европском унијом. Међутим, споразум о миру у Северној Ирској из 1998. године, којим је окончан крвави конфликт између католика и протестаната, заснован је на укидању границе између ове британске покрајине и Републике Ирске, која је пак чланица Европске уније. Процењује се да, што због посла или из других разлога, око 30.000 Ираца дневно прелази ову, данас, невидљиву границу. Да би се решио овај проблем Европска унија је предложила британској влади да Северна Ирска остане део унутрашњег тржишта Уније, односно да се у њој и надаље примењује европско законодавство, а да се на административној линији између Северне Ирске и остатка Британије врши технички надзор робе. Према овом моделу, територија Северне Ирске представљала би неку врсту сигурносне мреже (*back stop*) за Европску унију. Унија је на тај начин желела да спречи да британска роба која не одговара њеним стандардима, кроз Северну Ирску стигне на европско тржиште. Ово решење пак није могла да прихвати Тереза Меј јер би се тиме у самом Уједињеном Краљевству направила унутрашња граница која би нарушила јединство државе. Стога је у преговорима две стране на крају одлучено да читаво Уједињено Краљевство остане у царинској Унији са Европском унијом. Дакле, Британци би и после формалног изласка из Уније, 29. марта 2019. године, били у истом положају као и данас, и то све до 1. јануара 2021. године, односно до краја прелазног периода, а и после тога ако се за овај проблем не пронађе обострано прихватљиво решење, кога иначе нема на видуку. Велика Британија је, дакле, себе ставила у положај да буде интегрални део европског унутрашњег тржишта без учешћа у институцијама Европске уније, односно без права да се њени представници питају о доношењу европског привредног законодавства. Поддржаваоци Brexit-а су још тражили да Британија изађе из поља примене права Европске уније и надлежности Суда правде ЕУ. Према споразуму о повлачењу, међутим, Британија би остала у судској надлежности Суда правде све до краја 2020. године. После тога, судска надлежност Суда правде остала би на снази за све спорове у којима долази до примене права Европске уније. За спорове између правних и физичких лица Европске уније и Велике Британије где не долази до примене права Европске уније биће надлежни арбитражни судови. Следећи проблем у међусобним односима представљали су новчани износи које је Велика Британија требала да уплаћује у буџет Уније до краја буџетског периода. Присталице Brexit-а сматрале су ће Британија престати да уплаћује годишњи износ од 10 милијарди евра у буџет Уније, што ће им омогућити да финансирају националне програме попут модернизације здравственог система. Међутим, у споразуму о Brexit-у предвиђено је да ће Велика Британија уплаћивати годишњи допринос до краја 2020. године, после чега мора да поравна рачуне са Европском унијом тј. да јој плати још 45 милијарди евра због једностраног напуштања чланства.

У овом контексту европски преговарачи су у шали истакли да и пре изласка из кафане мора да се плати цех. Посебна прича јесте интерес Британије да оператори у лондонском ситију, као највећем финансијском европском тржишту, наставе да пружају своје услуге на финансијском тржишту Европске уније. И овде су присталице Brexit-а мислиле да ће изласком британски финансијски оператори бити ослобођени неких крутих правила пословања важећих у Европској унији. Међутим, Европска унија је одбила да британским кућама изда тзв. европски финансијски пасош, те ће оне бити третиране као страни оператори, попут америчких или јапанских финансијских пружаоца услуга. Интересантно јесте и питање слободе кретања људи између Велике Британије и остатка Уније, као омиљена тема присталица Brexit-а. Наиме, ови последњи су изласком из Уније желели да поврате надлежност над миграционом политиком, али и да истовремено задрже право Британаца да слободно путују и раде у Европској унији. Споразумом о повлачењу предвиђено је пак да грађани Европске уније који су настањени у Британији, њих око три милиона и 600 хиљада, могу и даље да наставе да живе и раде у овој земљи. Довољно је само да уплате британску регистрациону таксу од 75 евра. Тереза Меј је накнадно предложила да се и поменута такса укине, не би ли приволела лабуристичке посланике да гласају за њен споразум о повлачењу. Наиме, лабуристичка странка је сматрала да је оваква такса понижавајућа за Европљане који живе у Британији. Што се тиче нових придошлица за њих ће важити строжа правила, тј. она која се односе и на друге стране раднике. О настањивању у Великој Британији неће више одлучивати порекло већ радне квалификације, односно потребе британског тржишта радне снаге.

6) ИЗВОРИ

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

- Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit general de l'Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
- Jacque, Jean Paul *Droit institutionnel de L'Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.
- Manin, Philippe, *L'Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- Pecheul, Armel, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008.
- Rideau, Joel *Droit institutionnel de L'Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002.
- Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Samardžić, Slobodan, *Evropska unija*, Institut za evropske studije, Edicija-Analize, Beograd, 1998.
- Simon, Denys, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Sidanski, Dušan, *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta, Beograd, 1996.
- Shapira, Jean, Le Tallec, Georges, Blaise, Jean-Bernard, *Droit europeen des affaires*, PUF, Paris, 1994.
- Vedi, Henri-Louis, *L'Europe a vingt cinq*, Dunod, Paris, 2004.
- Zečević, Slobodan, *Institucionalni sistem i pravo Evropske unije*, Institut za evropske studije, Beograd, 2015.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Коначни исход Brexit-а у овом тренутку није познат. Тереза Меј најављује „план Б“, тј. одређене предлоге измена споразума о повлачењу, што би навело британске посланика да га прихвате. Затим би британска премијерка настојала да до 29. марта 2019. године убеди европске партнере да прихвате промењени споразум. И једна и друга страна страхују од последица тврдог Brexit-а, тј. од изласка без договора, јер би овај довео до ометања слободе кретања робе и допринео успоравању привредног раста у Британији, али и у Европи. Трећа опција која се помиње у британској јавности јесте одлагање одлуке о Brexit-у. Неки британски политичари прижељкују да то одлагање послужи за добијање на времену не би ли се одржао нови референдум који би распетљао драму. У овом тренутку, претпоставља се да би Британци, ако би имали прилику да поново одлучују, изабрали да остану у Европској унији. Било како било, случај *Brexit* је показао да излазак из Европске уније није једноставан чин, нити је догађај без озбиљних последица. Испреплетане везе, коју је створио процес европске интеграције, толико су јаке да њихово прекидање изазива озбиљну друштвену кризу. Додуше, и у неким другим државама чланицама популарне

су тезе о напуштању Уније, али када дође до гласања о подршци странкама које се залажу за такво решење гласови оду на другу страну. Тако се у Грчкој, Француској и Италији доста причало о изласку из Уније, али без конкретних потеза у том правцу. Можда је разлика између претходно поменутих држава и Велике Британије у томе што су ове прве чланице Европске монетарне уније, те њихово становништво страхује од обезвређивања уштеђевине у банкама и високе инфлације. Како време одмиче чини се да искорак који је учињен у правцу конфедералног уређења Европске уније, кроз увођење права на повлачење у уговоре о оснивању, ипак није био добро решење. Уместо да се разговара о суштинским реформама институционалног система јавност се све више бави деструктивним расправама о потенцијалним изласцима држава чланица из Европске уније, што повлачи и одређене негативне последице по будућност европских интеграција.

WITHDRAWAL OF A MEMBER STATE FROM THE MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION – THE CASE OF UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN

Abstract: Almost two years since the UK government has announced to the European Council its intention to leave the European Union the situation has not changed much. The British plan to leave this organization has remained confused, and the consequences are unpredictable and unclear. Theresa May did not have a parliamentary majority to adopt a withdrawal agreement concluded on 14 November 2018 with the European Union. Therefore, both sides are cautiously causing the consequence of the so-called *hard Brexit*, which would involve a withdrawal from the European Union without a concrete agreement. That way, it would be difficult to achieve the four basic freedoms of movement which would have as a consequence quite a decisive downturn in economic growth, not only in Great Britain but also in Europe. The third option mentioned in the British public is postponing the decision on Brexit. As time goes by, it seems that the step forward made towards the confederal arrangement of the European Union through the introduction of the right to withdraw from the founding treaty was not a good solution. Instead of discussing the essential reforms of the European institutional system, the public is increasingly concerned with destructive debates about the potential exit of the member states from the European Union, which ultimately calls into question the further course of European integration.

Key words: Brexit, withdrawal agreement, negotiation strategy, negotiating team, Commission, Council, Confederalism, Federalism.

УДК: 347.15/.17(497.11)
Bibliid 1451-3188, 18 (2019)
Год XVIII, бр. 67, стр. 20–35
Изворни научни рад

ХАРМОНИЗАЦИЈА ПРОПИСА О ЛИШЕЊУ ПОСЛОВНЕ СПОСОБНОСТИ СА ЕВРОПСКИМ ПРАВНИМ СТАНДАРДИМА

др Милена ТРГОВЧЕВИЋ ПРОКИЋ¹

Анстракт: У раду се анализирају одредбе домаћег Закона о ванпарничном поступку из 2014. године, којима је регулисан поступак за лишење пословне способности. У том смислу, ауторка указује на одређене концепцијске промене, чији се смисао састоји у томе што поступак лишења пословне способности изриче ванпарнични суд као заштитну меру ограниченог временског трајања. Република Србија је наведеним решењем, као и увођењем периодичног преиспитивања судске одлуке, усагласила своје законодавство са Препоруком Комитета министра Савета Европе бр. Р (99) 4 Принцип 14. Анализа поступка за лишење пословне способности као посебног поступка правне заштите указује на операционализацију основних принципа ванпарничне процедуре која се спроводи пред ванпарничним судом. У принципу, ванпарнични суд делује по правилима поступка тако што води поступак за лишење пословне способности, поступак за проверу постојања разлога за даље трајање изречене мере лишења пословне способности, као и поступак за враћање пословне способности када престану разлози за лишење пословне способности.

Кључне речи: Пословна способност, ограничење пословне способности, ванпарнични поступак за лишење пословне способности, преиспитивање мере лишења пословне способности, поступак за враћање пословне способности.

¹ Правни факултет Универзитета Унион, Други основни суд, Београд.

E-mail: milenaprok@gmail.com.

Ставови изнети у овом раду су искључиво ставови аутора, а не и организације у којој је аутор запослен.

1) УВОД

Општа пословна способност, као највиши степен пословне способности физичких лица, представља људско право које је предвиђено и гарантовано Уставом Републике Србије.² Сваки правни поредак води рачуна о разликама које реално постоје између физичких лица, с обзиром на њихов узраст и њихове психичке способности и уређује њихов правни статус. Одузимање пословне способности представља, у суштини, ограничење уставног људског права и слободе судском одлуком, у складу са законом које погађа титулара овог људског права, и због тога у правном систему постоји посебан статусни ванпарнични поступак у коме се одлучује о потпуном или делимичном одузимању пословне способности судском одлуком. Од правила да се потпуна пословна способност стиче пунолетством постоје одређена одступања. С једне стране, малолетницима одређеног узраста право не само да признаје ограничену пословну способност, која им омогућава да предузимају поједине правне послове, већ им омогућава и да стекну потпуну пословну способност и пре пунолетства, и то у случају ступања у брак пре пунолетства уз дозволу суда и у случају судске еманципације малолетног родитеља.³ С друге стране, над појединим лицима може бити продужено родитељско право уколико је очигледно да одређено дете⁴ и после навршене осамнаесте године, због физичких и душевних недостатака, неће бити у стању да се стара о својој личности, правима и интересима. Уколико је над малолетником продужено родитељско право, оно ће постати пунолетно, али неће бити потпуно пословно способно. Законодавац је, пре свега, одредио предмет поступка за лишење пословне способности у складу са Уставом који не предвиђа могућност ограничења права на пословну способност, као људског права. И Европска конвенција о заштити људских права не говори изричито и директно о самој пословној способности као једном од основних људских права. Међутим, одузимање пословне способности представља озбиљно мешање државе у право појединца на поштовање његовог приватног живота. Такав став заузео

² Члан 37 став 2 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06. Према одредбама Породичног закона *Службени гласник РС*, бр. 18/2005, 72/2011, 6/2015, у даљем тексту: ПЗ, пословна способност се, по правилу, стиче пунолетством. Осамнаеста година живота је узраст за који се у највећем броју држава везује пунолетство и стицање потпуне пословне способности.

³ Гордана Станковић, „Поступак за стицање пословне способности“, Зборник во чест на Срефан Георгиевски, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2009.

⁴ Чланом 85 ПЗ прописано је као посебно право детета да родитељско право над њим буде продужено и после његовог пунолетства. Гордана Станковић, Милена Трговчевић Прокић, „Поступак за продужење родитељског права“, зборник радова „Породичи закон – дванаест година после“, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, 2017.

је Европски суд за људска права у низу својих одлука, као и у случају *Салонтаји Дробњак против Србије*. Разлози за ограничење пословне способности предвиђени су правилима Породичног закона.⁵ Одузимање и ограничење пословне способности врши се не само ради заштите интереса пунолетног лица, које се не може старати о заштити своје личности и својим правима и интересима, већ и ради заштите породице ментално болесног лица и права и интереса трећих лица. Из тог разлога институт одузимања пословне способности представља посебну меру која има изразито заштитну функцију и која се манифестује кроз загарантовану посебну друштвену и правну заштиту лица чија је пословна способност ограничена и кроз посебна права која ова лица уживају. Изменама Закона о ванпарничном поступку,⁶ којима је ЗВП усаглашен са Уставом и Препорукама Комитета Савета Европе, као и са међународним правним стандардима и праксом Европског суда за људска права, делимично су измењене и одредбе поступка за лишавање пословне способности.⁷ У погледу института лишења пословне способности, према новим законским решењима, пред ванпарничним судом могу да се воде три посебна ванпарнична поступка: поступак за лишење пословне способности,⁸ поступак за проверу постојања разлога за даље трајање изречене мере лишења пословне способности и поступак за враћање пословне способности када престану разлози за лишење пословне способности.

2) УЧЕСНИЦИ У ПОСТУПКУ

У овом поступку активну процесну легитимацију имају: орган старатељства, супружник, ванбрачни партнер, дете или родитељ лица које треба лишити пословне способности. Остали сродници (деде, бабе, брат, сестра, као и унук овог лица), имају активну процесну легитимацију, под условом да живе у породичној заједници са лицем према коме се поступак води.⁹ Поступак може

⁵ Члан 146, 147 ПЗ.

⁶ Закон о ванпарничном поступку, *Службени гласник РС* бр. 25/82, 48/88, 46/95, 85/12, 45/13, 55/14, 6/2015, 106/2015, у даљем тексту: ЗВП.

⁷ Милена Трговчевић Прокић, „Нове тенденције у ванпарничном поступку,“ Европско законодавство бр. 61-62, 2017, стр. 156-172.

⁸ Гордана Станковић, Милена Трговчевић Прокић, *Коментар Закона о ванпарничном поступку*, Службени гласник, Београд, 2016, стр. 253. Назив овог поступка је неадекватан, законодавац није ускладио рубрум и терминологију која се користи у Препоруци Савета Европе која, у складу са новим концептом третирања пословне способности, овај поступак именује као „поступак за установљивање мере заштите пунолетне особе умањених способности“.

⁹ Решење Вишег суда у Београду Гж. бр. 12470/13 од 25. децембра 2013. године: „Суд је дужан да одбаци предлог за лишење пословне способности уколико поступак за лишење

да покрене и само лице које треба да се лиши пословне способности ако може да схвати значење и правне последице свог предлога (тзв. добровољно ограничење пословне способности). Губитак активне процесне легитимације у току поступка (нпр. због смрти предлагача или због развода),¹⁰ не утиче на ток поступка јер у њему увек учествује орган старатељства, као обавезни учесник, који је и сам потенцијални предлагач. Поступак за лишење пословне способности је официјелан, покреће га сам суд по службеној дужности¹¹ чим дође до сазнања да постоји потреба да се једном лицу пружи заштитничка помоћ и изрекне мера лишења пословне способности. Законодавац у круг активно легитимисаних предлагача није уврстио јавног тужиоца, иако он има сазнање у погледу степена пословне способности лица према коме је вођен кривични поступак и према коме је, из тих разлога, изречена одређена мера безбедности.¹² Законодавац је сматрао да ће суд, пошто прими информацију од јавног тужиоца, по службеној дужности покренути овај поступак и да је на тај начин обезбеђена правна заштита.¹³

3) ТОК ПОСТУПКА

Поступак за лишење пословне способности покреће се официјелно или предлогом овлашћених предлагача. Овај поступак може да буде једностраначки

пословне способности није покренуло лице које спада у круг лица предвиђених одредбом члана 32 ЗВП-а.“

¹⁰ Гордана Станковић (урс), *Збирка сетенци из грађанског права и грађанског процесног права*, Службени гласник, Београд, 2018, стр. 515: „У круг овлашћених лица да покрену поступак за лишење пословне способности спада и супруга оставиоца иако је брак разведен, јер је пресуда о разводу брака донета током трајања поступка лишења пословне способности и није постала правоснажна.“ (Виши суд у Београду Гж. 6107/12 од 30. августа 2012. године).

¹¹ Виши суд у Београду Гж. бр. 14423/11 од 6. марта 2013. године: „Лица која нису овлашћена за покретање поступка за лишење пословне способности могу се обратити надлежном Центру за социјални рад који је овлашћен да покрене поступак за лишење пословне способности, а не ванпарничном суду, а у смислу одредбе члана 32 став 1 и 2 ЗВП-а. Ако суд оцени да иницијатива није довољна да се покрене поступак за лишење пословне способности, тада је он дужан да исту достави надлежном органу старатељства.“

¹² Препорука Комитета министара Савете Европе бр. Р (99) 4, у оквиру процесних принципа који се односе на покретање поступка предвиђа да се на листи активно легитимисаних учесника нађе и јавни тужилац кад има сазнања да је једно лице према коме треба да се овај поступак води изложено злостављању, запостављању или насиљу које над њим врше чланови његове породице. Гордана Станковић, Милена Трговчевић Прокић, *Коментар Закона о ванпарничном поступку*, Службени гласник, Београд, 2016, стр. 248-251.

¹³ Милена Трговчевић Прокић, Гордана Станковић, *Ванпарнични и јавнобележнички поступак Републике Србије*, Службени гласник, Београд, 2018, стр. 105.

или двостраначки. Поступак за лишење пословне способности је једностраначки кад га покреће суд и тада се води у интересу лица коме треба одредити меру потпуног или делимичног ограничења пословне способности, или кад је предлагач само лице које захтева да му се ограничи пословна способност.¹⁴ Поступак за лишење пословне способности које покрећу овлашћени предлагачи је двостраначки. У овом поступку јавност је искључена. Приликом спровођења поступка суд је дужан да поштује европске правне стандарде утврђене у Препоруци Комитета министара Савета Европе из 1999. који се односе на начела која се тичу правне заштите пунолетних лица умањених способности из 1999. и Закона о правима пацијената из 2013. године. Закон је предвидео, из разумљивих разлога, да је овај поступак изузетно хитан ради заштите лица према коме се поступак води и ради заштите трећих лица. У овом поступку општа јавност је искључена јер се ради о поступку за уређење личних стања у којима се штити и право на приватност. Поступак је заснован на доминацији истражног начела јер суд прикупља правно релевантне чињенице и изводи доказе и у погледу оних чињеница које није изнео и предложио предлагач у поступку који је покренут предлогом. Суд је у овом поступку дужан да одреди медицинско вештачење по службеној дужности да би се утврдило стање менталног здравља и степен способности за расуђивање лица према коме се поступак води, што је од битног значаја за одређивање обима мере која треба евентуално да буде одређена у поступку.¹⁵ Вештачење стања менталног здравља лица према коме се поступак води треба да врше квалификовани вештачи.¹⁶ Законодавац је предвидео да то треба да буду

¹⁴ Поступак који је покренуло пунолетно лице које може да схвати значење и правне последице свог предлога јесте једностраначки поступак у моменту покретања поступка, с тим што накнадно, у току поступка, кад буде обавештен орган старатељства као обавезни учесник у поступку, долази до трансформације поступка у двостраначки поступак и до промене процесних улога тако да предлагач постаје учесник према коме се поступак води.

¹⁵ Милена Трговчевић Прокић, Милан Почуча, Небојша Шаркић, „Медицинско вештачење“ *Војномедицински преглед*, бр. 3/2018: „Учесници не могу да поднесу исправу која садржи приватни налаз и мишљење вештака и да супституишу вештачење које се у овом поступку одређује по службеној дужности.“

¹⁶ Боривоје Познић, *Грађанско процесно право*, Савремена администрација, Београд, 1991, стр. 438; Синиша Трива, Михајло Дика, Велимир Белајац, *Грађанско процесно право*, Народне новине, Загреб, 1986; Небојша Шаркић, *Вештачење као доказно средство*, Судскомедицинско вештачење нематеријалне штете, Службени гласник и Правни факултет Универзитета Унион, 2011; Милена Трговчевић Прокић, „Новине у закону о ванпарничном поступку“, *Правни живот*, бр.7/8, 2013, стр. 67; Милена Трговчевић Прокић, *Неопходност реформисања Закона о ванпарничном поступку*, Небојша Шаркић (урс), Новине у грађанским поступку, Београд, Глосаријум, 2012, стр. 163-200.

најмање два лекара одговарајуће специјалности (психијатри, неуропсихијатри, клинички психолози итд.) које суд одређује решењем и који треба да буду уписани у регистар судских вештака за одређену област вештачења. Вештачење не могу да обаве они лекари који су поставили дијагнозу пре но што је био покренут поступак за лишење пословне способности и чији је стручни налаз предлагач приложио уз предлог којим је поступак покренут. Суд решењем одређује задатак вештака. Вештаци треба у свом налазу¹⁷ и мишљењу¹⁸ да наведу да ли је лице према коме је покренут поступак ради изрицање мере лишења пословне способности оријентисано у времену и простору и према трећим лицима, и да ли, с обзиром на стање менталног здравља, може да штити своја права и извршава своје обавезе. Сва лица у поступку могу да приговоре налазу вештака, укључујући и лице које се лишава пословне способности.¹⁹

Дужност изјашњавања лица коме се одузима пословна способност

Суд је дужан да омогући непосредно изјашњавање лица према коме се поступак води на рочишту, јер је изричито предвиђено да ће суд „лично саслушати лице према коме се поступак води“, што је у сагласности са Препоруком Комитета министара Савете Европе²⁰ и европским правним стандардима које предвиђа Конвенција о заштити људских права. Право да учесник према коме се поступак води буде позвано и присутно на рочишту, да

¹⁷ У свом налазу вештаци треба да наведу актуелни психички статус лица према којем је покренут поступак ради изрицања ове мере, опишу здравствено стање овог лица, као и то да ли је лице оријентисано у простору и времену, да ли се успоставља вербални контакт и да ли се одржава и продубљује, да ли су у садржају мисаоног тока присутне сумануте идеје, да ли постоји критичност у идејама итд.

¹⁸ Вештаци су дужни да, пошто поставе дијагнозу, дају мишљење о способности лица према коме је покренут овај поступак о томе да ли оно може да штити своја права и извршава своје обавезе.

¹⁹ Милена Трговчевић Прокић, „Вештачење у ванпарничном поступку“, Небојша Шаркић (урс), Зборник радова, *Проблеми вештачења у кривичном, парничном и ванпарничном поступку – Вештачења – спорна питања*, Београд, Глосаријум, 2002, Глосаријум, Београд, 2002, стр. 17-27.

²⁰ Препорука Комитета министара Савете Европе бр. Р (99) 4 о пунолетним особама и пословној способности у Начелу 13 прописује да пунолетна особа мора бити обавештена о томе да се води поступак о њеној пословној способности, наводећи да обавештење треба да буде формулисано на језику који пунолетна особа разуме, или на други начин и да „пунолетна особа има право да буде саслушана лично током било ког поступка који може утицати на њену пословну способност“, Милена Трговчевић Прокић, „Новине у закону о ванпарничном поступку“, *Правни живот*, бр. 7/8, 2013, стр. 64-68.

се на њему изјашњава, непосредно произлази из принципа предвиђеног у одредбама ЗПП (2011) који прокламује право на правичан поступак и право на закониту и једнаку правну заштиту. Изјашњавање пружа прилику суду да у личној и непосредној комуникацији са лицем према коме се поступак води утврди његову способност за расуђивање и дође до података о евентуалној злоупотреби или шиканозном покретању поступка. Лице према коме се поступак води информативно се изјашњава или информативно саслушава, без обзира на то што лице према коме се поступак води евентуално има старатеља или пуномоћника. Ова лица имају права на бесплатно заступање, а што је у складу са Начелом 1 (6) Резолуције УН 46/119 о заштити особа са менталним сметњама и побољшању менталног здравља од 17. децембра 1991. године, која препоручује да ово лице има право на адвоката, а уколико га не обезбеди он ће јој бити додељен без накнаде. ЗВП не прави неопходну термилошку разлику између изјашњавања лица према коме се поступак води и његовог саслушања као учесника (странке) које се изводи у циљу доказивања одређених чињеница.²¹ За разлику од изјашњавања, саслушање лица према коме се поступак води представља једно од доказних средстава којима се утврђују правно релевантне чињенице. Дужност суда да лично саслуша лице према коме се поступак води, у суду или у здравственој установи, представља непосредно извођење доказа. Суд је дужан да цени мишљење и ставове лица према коме се поступак води, у мери у којој је то могуће, с обзиром на стање његовог менталног здравља.²² Одустанак од саслушања лица према коме се поступак води у складу је и са правним стандардима у овом домену људских права, али и са правилом о сходној примени правила ЗПП (2011) по коме суд може изменити решење о извођењу доказа. Изјашњавање лица према коме се поступак води односи се посебно на медицински налаз у коме се говори о менталним сметњама и психофизичком развоју учесника према коме се поступак води.²³

²¹ Према општим одредбама ЗВП, суд није дужан да пружи прилику да се учесник, посебно онај према коме се поступак води, увек изјасни јер одржавање рочишта за расправљање у ванпарничном поступку није увек обавезно. У овом поступку обавезно је одржавање рочишта за расправљање не само да би се пружила могућност учесницима да се изјашњавају, већ и да би се обезбедио, у интересу лица према коме се поступак води, непосредан лични контакт са судом и спречиле евентуалне злоупотребе.

²² У радном материјалу Новела ЗВП, који је припремила радна група током 2012. године, који је био на јавној дискусији и објављен на сајту Министарства правде, постојала је јасна разлика између изјашњавања учесника и саслушања учесника. Интернет: <http://arhiva.mpravde.gov.rs>, <http://www.drzavnauprava.gov.rs>.

²³ Решење Вишег суда у Београду Гж. бр. 11366/11 од 24. августа 2011. године: „У поступку лишења пословне способности суд мора дозволити противнику предлагача да расправља пред судом, односно мора га саслушати, осим ако није утврдио преко вештака одговарајуће струке да би такво саслушање могло да буде штетно по здравље тог лица или ако саслушање уопште није могуће.“

4) РЕШЕЊЕ

Суд може, на основу резултата поступка, одлучити да лице према коме се поступак води смести у здравствену установу. Против овог решења жалбу могу да изјаве лице према коме се поступак води, његов старатељ односно привремени законски заступник. Лице према коме се поступак води може изјавити жалбу без обзира на стање свог менталног здравља. Жалба се може изјавити у року од три дана од достављања решења. Рок за жалбу је кратак јер се овом одлуком лице према коме се поступак води ограничава у слободи кретања. Изјављена жалба, по правилу, задржава извршење решења. Суд, међутим, може с обзиром на конкретне околности одлучити да жалба нема суспензивно дејство. Жалба се без одлагања доставља другостепеном суду који је дужан да о њој одлучи у року од три дана. Суд, након спроведеног поступка за изрицање мере ограничења пословне способности, доноси меру ограничења пословне способности којом лишава у потпуности или делимично пословне способности лице према коме се води поступак. Одлука има конститутиван карактер јер се односи на промену личног статуса и одређује обим пословне способности лица према коме се води поступак. Ова одлука има дејство *erga omnes*. У решењу о делимичном одузимању пословне способности суд је дужан да наведе и врсту правних послова које лице коме је делимично ограничена пословна способност може да самостално предузима. ЗВП прописана је дужност суда да одреди круг правних послова које делимично пословно способно лице може да предузима у оквиру своје пословне способности, док је претходно законско решење давало само могућност да суд у решењу о делимичном лишењу пословне способности одреди круг послова које лице против кога се поступак води може да обавља.²⁴ Одређивањем круга правних послова у решењу појачава се правна сигурност у правном промету.²⁵ Међутим, законодавац није предвидео да ли суд може да одлучи и у погледу вршења појединих политичких права, као што је нпр. бирачко право делимично способног лица.

²⁴ У пракси судова искристалисао се став да суд у својој одлуци одређује круг послова ових лица, а што је у складу са одредбама члана 147 ПЗ.

²⁵ На пример, сва трећа лица могу бити сигурна да ли је могуће закључити уговор (купопродаја, поклон итд.) са овим лицем. Осим тога, лице коме је делимично одузета пословна способност мора поуздано знати које правне послове може предузети, да ли се може запослити, склопити брак, признати очинство. Очинство може да призна мушкарац који је навршио 16. годину живота и који је способан за расуђивање (члан 46 ПЗ). Малолетна мајка која је старија од шеснаест година и способна за расуђивање има право да дâ изјаву којом се саглашава са изјавом о признању очинства. Саставити завештање члан 79 Закон о наслеђивању *Службени гласник РС*, бр. 46/95, 101/03, 6/15 или предузимати друге правне послове.

Временска граница правноснажности решења

У решењу којим је одлучио о мери ограничења пословне способности, без обзира да ли се ради о потпуном или делимичном лишењу пословне способности, суд је дужан да одреди рок у коме ће проверити да ли постоје разлози за даље трајање изречене мере.²⁶ Овај рок не може бити дужи од три године. Осим тога, предвиђена је и дужност органа старатељства²⁷ да проверава да ли и даље постоје разлози за трајање изречене мере ограничења пословне способности, с обзиром на околност да је могућно да се током времена мењају разлози који су изазвали изрицање ове мере. Рок за изречену меру не може бити дужи од три године. Правноснажно решење којим је изречена мера лишења пословне способности има, по самом закону, временске границе правноснажности јер оно производи дејство само за време за које је одређена мера лишења пословне способности. Увођење периодичног преиспитивања судске одлуке је у сагласности са Препоруком Комитета министра Савета Европе бр. Р (99) 4 Принцип 14, која предвиђа „да ограничење пословне способности треба да буде временски ограничено, уз периодично преиспитивање.“

5) ПРАВНИ ЛЕК

Право на жалбу као правни лек има лице према коме је поступак вођен.²⁸ Поред лица према коме се поступак води жалбу могу изјавити у његово име и у његовом интересу старатељ, привремени заступник, пуномоћник. Против решења којим је ограничена пословна способност у потпуности правни лек може да изјави лице према коме је поступак вођен²⁹ у року од осам дана. Против одлуке о делимичном лишењу пословне способности важи општи рок за изјављивање жалбе и он износи 15 дана. Статусни и породични посебни ванпарнични поступци су хитни, јер се ради о лицима која су под посебном

²⁶ Пошто је право на пословну способност једно од основних људских права предвиђено Уставом, у овом поступку суд може да донесе само одлуку о одређеном временском трајању ове заштитне мере.

²⁷ Члан 136 ПЗ: „Старатељ је дужан да се стара да се отклоне разлози због којих је пунолетни штићеник лишен пословне способности.“

²⁸ Гордана Станковић, Милена Трговчевић Прокић, *Коментар Закона о ванпарничном поступку*, *op. cit.*, стр. 277.

²⁹ Гордана Станковић (урс), *Збирка сетенци из грађанског права и грађанског процесног права*, *op. cit.*, стр. 516: „Против решења о лишењу пословне способности донесеног у првостепеном поступку, лице које је лишено пословне способности може изјавити жалбу, без обзира на своје душевно стање.“ (Врховни суд Србије, Рев. 4879/98 од 8.09.1998. године).

заштитом државе, па је предвиђено да другостепени суд по жалби на решење, одлучи у року од осам дана од дана када му је жалба достављена. Правноснажно решење о изреченој мери пословне способности суд доставља матичару и катастру непокретности, ако је лице које је лишено пословне способности титулар права на непокретности.

6) ПОСТУПАК ЗА ПРЕИСПИТИВАЊЕ ИЗРЕЧЕНЕ МЕРЕ ОГРАНИЧЕЊА ПОСЛОВНЕ СПОСОБНОСТИ

Према Уставу, пословна способност представља једно од уставних људских права које не може да буде ограничено. Из тог разлога се, уколико постоје разлози да се лице лиши пословне способности, лишење пословне способности представља само временски ограничену меру чије трајање одређује ванпарнични суд у циљу заштите права и интереса лица према коме је овај поступак вођен. У поступку у коме се проверава да ли и даље постоје услови за продужење изречене мере лишења пословне способности поступа се по правилима поступка која се примењују у поступку за лишење пословне способности. Суд по службеној дужности спроводи овај поступак³⁰ и кад су у питању лица која су лишена пословне способности, по одредбама ЗВП које су важиле пре новелирања ЗВП из 2014. године. Дужност суда је да у поступку провере ове мере изведе доказ вештачењем,³¹ и одреди да лице према коме се поступак води прегледају два вештака одређене специјалности да би се проверио и утврдио статус његовог менталног здравља који оправдава евентуално задржавање ове мере. У решењу којим је утврдио да не постоје услови за враћање пословне способности суд одређује рок у коме ће се поново проверити да ли постоје разлози за даље трајање изречене мере, а који не може бити дужи од три године. У случају да се ментално стање здравља лица

³⁰ Суд је дужан да спроведе поступак преиспитивања изречене мере кад су у питању лица која су лишена пословне способности по одредбама ЗВП које су важиле пре новелирања ЗВП из 2014. године, у складу са одредбом члана 56 Закона о изменама ЗВП (2014).

³¹ Поставља се питање да ли је оправдано, у поступку преиспитивања изречене мере лишења пословне способности, у потпуности да се изводи поново доказ вештачењем и у ситуацији када се ради о лицу које је оболело од тешке болести (менталне ретардације, шизофреније, деменције), због које код свих лица долази до погоршања здравственог стања. Извођење доказа вештачењем лица чија се пословна способност преиспитује у овим ситуацијама је сувишан. Сматрамо да је потребно да се вештачи-комисија лекара, само изјасне да ли постоје услови за враћање пословне способности у сваком конкретном случају. Сматрамо да би требало изменити закон, односно одредбу члана 42 ЗВП у смислу потребе за поновним вештачењем и потребе за давањем само мишљења вештака, када су у питању тешке болести хроничног карактера код којих долази до погоршања здравственог стања.

лишеног пословне способности поправило и променило, суд ће по службеној дужности или на предлог законом одређених лица донети ново решење и пре истека предвиђеног временског рока за преиспитивање менталног стања здравља лица коме је изречена мера лишења пословне способности. У новом решењу суд може променити меру лишења пословне способности зависно од резултата поступка. У поступку за преиспитивање изречене мере ограничења пословне способности примењују се правила о правним лековима из поступка за лишење пословне способности, као и правила о достављању правоснажне одлуке одређеним органима.

7) ПОСТУПАК ЗА ВРАЋАЊЕ ПОСЛОВНЕ СПОСОБНОСТИ

Поступак за враћање ограничене пословне способности покреће се уколико престану разлози за лишење пословне способности, без обзира на временско ограничење трајања мере ограничавања пословне способности које је одредио суд решењем. Централно питање у овом поступку представља претходно питање које се односи на то да ли су престали разлози због којих је суд одлучио да изрекне меру ограничења пословне способности. Овај поступак покреће се по службеној дужности или предлогом. Активну процесну легитимацију имају и сва лица која имају активну процесну легитимацију за покретање поступка за лишење пословне способности. Поступак у овој правној ствари одвија се по правилима поступка за лишење пословне способности. Поред изјашњавања лица коме је ограничена пословна способности и његовог саслушања, и извођења нових доказа о здравственом стању лица коме је потпуно или делимично одузета пословна способност, суд мора да изведе доказ вештачењем преко два вештака лекара одређене специјалности. У овом поступку суд може, зависно од резултата спроведеног поступка, одлучити да се одузета пословна способност врати потпуно или делимично, или може одбити захтев за враћање ограничене пословне способности који је истакнут у предлогу. Жалба³² се може поднети у општем року од 15 дана. Другостепени суд је дужан да одлучи у року од осам дана од дана достављања решења. Правоснажно решење о потпуном враћању пословне способности суд доставља свим учесницима, надлежном матичару и катастру непокретности ако је лице коме је враћена пословна способност, титулар права на непокретности.

³² Гордана Станковић (урс), *Збирка сетенци из грађанског права и грађанског процесног права*, ор. cit., стр. 517: „Старалац лица лишеног пословне способности који није поднео предлог за враћање пословне способности, нема право на подношење жалбе против решења којим је његовом штићенику враћена пословна способност у поступку у коме га је заступао старалац за посебан случај. (Врховни суд Србије, Рев. 1734/93 од 02.06.1993. године).

8) ТЕДЕНЦИЈЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Европски стандарди када је у питању поступак за лишење пословне способности прихваћени су и у законима бивших југословенских република. У правима држава из региона прописана је хитност у поступању. Поступак се води по службеној дужности и на предлог брачног друга, деце и осталих сродника, органа старатељства али и самог лица. Такође је прописана хитност у поступању. Лице против кога се води поступак за лишење пословне способности обавезно се изјашњава на рочишту, осим ако ово лице, по оцени суда, није у стању да схвати значај и правне последице учешћа у поступку.³³ Исто ова лица имају право да се изјасне и изјаве приговор на налаз вештака. Предвиђено је да ово лице може изјавити жалбу на решење суда без обзира на своје здравствено стање.³⁴ У Републици Српској³⁵ активну легитимацију у овом поступку има и јавни тужилац, док Хрватска, Црна Гора и Ф БиХ нису прихватиле ово решење

Хрватска

Хрватско законодавство познаје само институт делимичног лишења пословне способности и лице које је делимично лишено пословне способности може донети одлуке, које имају значење изјаве о личним стањима, независно у којем је обиму лишено пословне способности, као што је: признање очинства, престанак на признање очинства, престанак на склапање брака (уз одобрење скрбника или суда), престанак за развод брака, престанак на ступање у животне заједнице са особама различитог или истог пола, те о престанку наведених заједница, престанак на посвојење, осим у случају када престанак родитеља замјењује одлука суда, доношење других одлука које имају значење изјава о строго личним стањима (нпр. престанак на ступање у сексуалне односе). У Хрватској поступак за преиспитивање одлуке о лишењу пословне способности односи се и на лица која су према ранијем важеће закону лишена пословне способности у потпуности.³⁶ Ова лица могу захтевати да им се врати

³³ За разлику од изјашњавања, саслушање лица према коме се поступак води представља једно од доказних средстава којима се утврђују правно релевантне чињенице. Дужност суда да лично саслуша лице према коме се поступак води, у суду или у здравственој установи, представља непосредно извођење доказа.

³⁴ Чл. 39 Закона о ванпарничном поступку *Службени лист Црне Горе* бр. 27/2006 и 20/2015 у даљем тексту: ЗВП Црне Горе, 41. Закона о ванпарничном поступку, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 58/03, 85/03, 74/05,36/2009, у даљем тексту: ЗВП Р Српске,42. Закона о ванпарничном поступку *Службене новине Ф БиХ*, бр. 2/1998, 39/2004, 73/2005 и 80/2014,у даљем тексту: ЗВП Ф БиХ.

³⁵ Члан 29 ЗВП Републике Српске.

³⁶ Члан 577 став 1 Обитељског закона.

делимично пословна способност³⁷ и то у одређеном року. Центар за социјални рад надлежан је да покрене поступак за делимично или потпуно враћање пословне способности. Враћање пословне способности може се захтевати након донесеног решења о делимичном лишењу пословне способности, у року који не може бити дужи од годину дана.

Црна Гора, Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине

У законодавству ових земаља није прихваћено преиспитивање одлуке о лишењу пословне способности сматрајући да постоји институт враћања пословне способности и да поступак преиспитивања изречене мере преоптерећује суд. Поједини аутори³⁸ сматрају да је потребно укинути могућност лишења пословне способности у потпуности, и сматрају да државе морају да преиспитају своје прописе у свим правним областима и да осигурају да се право на пословну способност не ограничава особама са инвалидитетом различито од осталих грађана, а што је у складу са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом.³⁹ У појединим државама јавни бележник има надлежност у поступцима који се односе на заштиту пословно неспособних лица, као у Квебеку. Грађанским законом предвиђено је пуномоћје за случај неспособности, а то је мандат којим једно пунолетно и способно лице може унапред одредити једног законског заступника који ће поступати у његово име и за рачун у свим питањима које се односе на бригу о његовој личности и имовини, у случају да оно то не може да чини.⁴⁰ Паралелну надлежност има ванпарнични суд јер јавно бележничка исправа којом се предлаже покретање поступка заштите или прихватање учинка мандата вреди ако прати налог ванпарничног суда.

³⁷ У Хрватској има око 16.000 лица која су лишена пословне способности у потпуности. Захтев за враћање пословне способности могу поднети у одређеном року и то почев од 1. јануара 2015. до 1. јануара 2020. године.

³⁸ Косана Бекер, *Одузимање пословне способности у Црној Гори*, Анализа примене Закона о ванпарничном поступку и других релевантних прописа, Акција за људска права, Подгорица, 2017, стр. 24.

³⁹ Конвенција о правима особа са инвалидитетом, *Службени гласник РС*, „Међународни уговори”, бр. 42/09.

⁴⁰ Драгана Кнежић-Поповић, Преношење ванпарничних ствари на јавног бележника у упоредном праву”, зборник радова Двадесет година Закона о ванпарничном поступку Републике Србије, Ниш, 2003, стр. 70.

9) ИЗВОРИ

- Бекер, Косана, *Одузимање пословне способности у Црној Гори*, Анализа примене Закона о ванпарничном поступку и других релевантних прописа, Акција за људска права, Подгорица, 2017.
- Интернет: <http://arhiva.mpravde.gov.rs>, <http://www.drzavnauprava.gov.rs>.
- Кнежић-Поповић, Драгана, „Преношење ванпарничних ствари на јавног бележника у упоредном праву”, зборник радова Двадесет година Закона о ванпарничном поступку Републике Србије, Ниш, 2003.
- Конвенција о правима особа са инвалидитетом, *Службени гласник РС*, „Међународни уговори”, бр. 42/09.
- Милена Трговчевић Прокић, „Нове тенденције у ванпарничном поступку”, *Европско законодавство* бр. 61-62, Београд, 2017.
- Obiteljski zakon, *Narodne novine*, br. 103/2015.
- Познић, Боривоје, *Грађанско процесно право*, Савремена администрација, Београд, 1991.
- Породични закон, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005, 72/2011, 6/2015.
- Препорука бр. Р (99) 4 Комитета министара државама чланицама о начелима која се тичу правне заштите пунолетних особа умањених способности, фебруар 1999.
- Станковић, Гордана (урс), *Збирка сентенци из грађанског права и грађанског процесног права*, Службени гласник, Београд, 2018.
- Станковић, Гордана, „Поступак за стицање пословне способности”, Зборник во чест на Срефан Георгиевски, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2009.
- Станковић, Гордана, Трговчевић Прокић, Милена, *Коментар закона о ванпарничном поступку*, Службени гласник, Београд, 2016.
- Станковић, Гордана, Трговчевић Прокић, Милена, „Поступак за продужење родитељског права”, зборник радова „Породичи закон – дванаест година после”, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, 2017.
- Шаркић, Небојша, Вештачење као доказно средство, Судскомедицинско вештачење нематеријалне штете, Службени гласник и Правни факултет Универзитета Унион, 2011.
- Трговчевић Прокић, Милена, Почуча, Милан, Шаркић, Небојша, „Медицинско вештачење у ванпарничном поступку”, *Војномедицински преглед*, бр. 3/2018.
- Triva, Siniša, Dika, Mihajlo, Belajec, Velimir, *Građansko parnično procesno право*, 6. izmenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 1986.

- Трговчевић Прокић, Милена, Станковић, Гордана, *Ванпарнични и јавно-бележнички поступак Републике Србије*, Службени гласник, Београд, 2018.
- Трговчевић Прокић, Милена, „*Неопходност реформисања Закона о ванпарничном поступку*“, *Небојша Шаркић (урс)*, Новине у грађанским поступку, Глосаријум, 2012.
- Трговчевић Прокић, Милена „*Новине у закону о ванпарничном поступку*“, *Правни живот*, бр. 7/8, Београд, 2013.
- Трговчевић Прокић, Милена, „*Вештачење у ванпарничном поступку*“, *Небојша Шаркић (урс)*, Зборник радова, *Проблеми вештачења у кривичном, парничном и ванпарничном поступку – Вештачења – спорна питања*, Глосаријум, Београд, 2002.
- Устав Републике Србије „Службени гласник РС“, бр. 98/06.
- Закон о ванпарничном поступку, *Службене новине Ф БиХ*, бр. 2/1998, 39/2004, 73/2005 и 80/2014.
- Закон о ванпарничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 25/82, 48/88, 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15.
- Закон о ванпарничном поступку, *Службени лист Црне Горе*, бр. 27/2006 и 20/2015.
- Закон о наслеђивању, *Службени гласник РС*, бр. 46/95, 101/03, 6/15
- Закон о ванпарничном поступку, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 58/03, 85/03, 74/05, 36/2009.

HARMONIZATION OF THE REGULATION ON DEPRIVATION OF LEGAL CAPACITY WITH EUROPEAN LEGAL STANDARDS

Abstract: The paper analyzes the provisions of the domestic Law on extrajudicial proceedings of 2014, which regulate the procedure for deprivation of legal capacity. In that sense, the author points to certain conceptual changes whose purpose consists in the fact that the procedure of deprivation of legal capacity is pronounced by the extrajudicial court as a protective measure of limited duration. The Republic of Serbia harmonized its legislation with the aforementioned decision, as well as the introduction of periodic review of the court decision with the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe no. R (99) 4 Principle 14. An analysis of the procedure for deprivation of legal capacity as a special legal protection procedure indicates the operationalization of the basic principles of the non-contentious proceedings that are conducted before the extrajudicial court. In principle, the extrajudicial court acts in accordance with the rules of the procedure by conducting the procedure for deprivation of legal capacity, the procedure for verifying the existence of the reason for the further duration of the imposed measure

of deprivation of legal capacity, as well as the procedure for restoring legal capacity when the reasons for deprivation cease to exist.

Key words: Legal capacity, deprivation of legal capacity, the extrajudicial procedure for deprivation of business capacity, review of the measure of deprivation of legal capacity, the procedure for restoring legal capacity.

УДК: 338.45.01+338.2(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 18 (2019)
Год XVIII, бр. 67, стр. 36–46
Изворни научни рад

ИНДУСТРИЈСКА ПОЛИТИКА И ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ ЕУ

*Проф. др Перо ПЕТРОВИЋ
мр Даут КАЛАЧ¹*

Анстракт: У глобалној економији постоји тенденција да се изврше промене у индустријској политици. Ове промене обухватају низ иновација у производним структурама и на међународном тржишту. Оне подразумевају улазак нових актера на светску економску сцену попут Кине, Русије, Индије. Промене обухватају и институционалне промене које треба да доведу до свеобухватних европских интеграција. Нови приступи у индустријској политици отуд имају за циљ стварање окружења које је повољно за развој индустрије. Анализа развоја индустријске политике у Европској унији (ЕУ) занимљива је и корисна за анализу из више разлога. Прво – из разлога што у себи сублимира различите националне економске интересе, а потом и због тога што полази од проактивног става у односу на спровођење активности које су усмерене ка хармонизацији индустријских система и подстицање тржишне утакмице. У савременим условима, индустријска политика ЕУ тежи да се прилагоди динамичним токовима индустријско-технолошког и социјалног развоја друштва.

Кључне речи: Европска унија, индустријска политика, економски развој, технолошке промене, интеграције, хармонизација

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-mail: pero@diplomacy.bg.ac.rs; Универзитет за пословне студије, Бањалука, Босна и Херцеговина.

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

Индустријска политика све више добија на значају у ЕУ, и то нарочито са аспекта стварања повољнијег окружења за индустријски развој, с обзиром да је он значајан елемент укупног развоја и европских интеграција. Нова индустријска политика ЕУ треба да буде фокусирана на активности (нове технологије, посебне врсте тренинга, улагања у истраживање и развој, образовање итд.), а не на индустријске гране и секторе. У савременим условима пословања индустријска политика се имплементира од бројних институционалних субјеката, за разлику од ранијих времена кад ју је искључиво спроводила држава која је директно интервенисала контролишући низ производних активности. Осим тога, државни интервенционизам је обухватао и сет јавних акција с циљем да се држи под контролом обим тржишта и надгледа појединачна, али и укупна производња, што се сукобљавало са политиком либерализације. Данас, циљ индустријске политике је стимулисање отварања нових предузећа, промовишу се иновације и ефикасан, конкурентни и дугорочно одрживи развој, а све у настојању даљег развоја отворене тржишне привреде. У ситуацији када се конкретна индустријска грана подржи од државних органа, број приватних предузећа која улажу у њих повећава се у дужем временском периоду. Успостављање и спровођење циљева индустријске политике је веома сложен задатак, који се састоји из низа одговорних акција у разним областима. Стога се индустријска политика, у протеклом периоду, може окарактерисати као сводна индустријска политика земаља чланица. У већини европских земаља извршена је приватизација великих државних фирми. Европска политика фокусира се на глобалну либерализацију трговине и финансијских токова, потпуну либерализацију њихових домаћих тржишта, укључујући јавне набавке и монетарну интеграцију. Простор за спровођење индустријске политике на националном нивоу био је драстично смањен и ниједна индустријска политика није формулисана. Оно што је преостало на националном нивоу биле су неселективне хоризонталне политике, као што су порески подстицаји, финансирање истраживања и развоја, царинске олакшице за прибављање нових технологија, или подстицаји за произвођаче, односно кориснике одређених добара. Резултат је био губитак утицаја на правац и интензитет развоја индустријске структуре у Европи.² Лисабонском стратегијом, односно њеном ревизијом (2005. године), индустријска политика имала је за циљ стварање бољих економских услова за развој свих индустријских сектора. Европска комисија је на Европском самиту, у јуну 2010. године, усвојила

² Љ. Савић, М. Лутовац, Нови концепт индустријске политике у Европској унији, *Економске идеје и пракса*, бр. 25/2017, Економски факултет Београд, 2017, стр. 7-21.

документ „Европа 2020: стратегија за паметан, одржив и инклузиван раст“, у коме су назначена три приоритета:

- Паметан раст: развој економије засноване на знању и иновацијама;
- Одржив раст: истовремено подстиче конкурентност и производњу која се ефикасније односи према ресурсима;
- Инклузивни раст: боља перцепција на тржишту рада, борба против сиромаштва и социјална кохезија.³

С друге стране, промена нагласка са опадајућих индустрија (индустрија у заласку), према индустријама у развоју (стратешким индустријама), довела је до тога да индустријска политика ЕУ поприми сасвим нова обележја. Нова индустријска политика има за циљ не даље помагање прерађивачкој индустрији, него целокупном индустријском развоју са намером осетнијег убрзавања економског раста и обезбеђења социјалне стабилности. Потом, индустријска политика мора брзо да проналази одговоре на брзе и изненадне промене које су узроковане процесом глобализације, али и свеопштим финансијским и економским кризама у дужем периоду. Преко интегрисања различитих делова индустријске политике долази до ефикасније повезаности, која ће снажно утицати на конкурентност бројних индустријских сектора. Индустријска политика спроводи се заједно са политиком конкуренције, како би се спречили поремећаји на јединственом тржишту, кроз контролу државне помоћи и спајања, као и спровођење протокола. Бројни извештаји Европске комисије о кретању државне помоћи указују да циљ сваке секторске помоћи, да би она била прихватљива, мора бити постизање дугорочне одрживости сектора. Дискреционо право држава чланица да воде секторску и специфичну индустријску политику је ограничено.⁴ Управо је пројекат заједничког, односно интегралног тржишта ограничио ниво те врсте државне помоћи. Европска комисија је поставила циљ да подржи индустријску модернизацију и осигура европско лидерство на глобалним тржиштима у контексту нове индустријске револуције и дигиталних трансформација. У садашњим условима, за остварење пуног потенцијала унутрашњег тржишта потребне су добро повезане инфраструктурне мреже, као и стабилан регулаторни оквир у спрези са модерном и ефикасном јавном управом. Спровођењем нове економске политике у домену индустрије Европска унија намерава да превазиђе ограничења и неуспехе, односно искуства која су била плод ранијих мера у овој области (нпр. политичке и економске малверзације, гломазан бирократски апарат, недостатак одговорности и предузетништва). У том контексту планира се креирање нових институција и правила пословне праксе која могу да

³ COM (2010) 2020, Communication from the Commission, Europe, A strategy for smart, sustainable, and inclusive growth, p. 3.

⁴ Љ. Савић, М. Лутовац, *op. cit.*, стр. 7-21.

допринесу ефикасној имплементацији конкретних мера индустријске политике у Европској унији. Главни циљ нове индустријске политике у ЕУ је да ојача конкурентност у подручју савремених дигиталних технологија и осигура да индустрија у Европи, независно од сектора, локације или величине, може у потпуности да искористи могућности које пружају савремена дигитализација и њена креативна примена. При томе, врло битну улогу имају бројне иновације које нова индустријска политика поспешује и стимулише.

2) НОВИ КОНЦЕПТ ИНДУСТРИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ

Активна подршка интегралне индустријске политике неопходна је управо оним гранама и секторима који уводе иновације, јер све што је ново носи са собом велику дозу неизвесности. Зато, у складу са познатим економским ставовима, на нивоу Европске уније води се заједничка индустријска политика која се, у континуитету, иновира. Основни циљ је омогућавање новопокренутим индустријским предузећима стицање веће конкурентске предности на све турбулентнијем тржишту. У случајевима када нове активности захтевају истовремена улагања у повезане активности, како би постале одрживе, ниједан инвеститор се не усуђује да уложи у прву инвестицију без знања да ли ће бити обезбеђена додатна средства; или када се иницијално улагање које би имало „ефекат преливања“ не би могло реализовати, јер улагање, само по себи, није одрживо за почетног инвеститора.⁵ Нови концепт индустријске политике подразумева низ акција усмерених ка стварању повољнијег окружења за развој бројних индустријских грана. Коришћење генеричких технологија, односно напредних технологија које имају много веће могућности за примену у различитим секторима, подразумева велика улагања у истраживања и развој. Дакле, она представља нову политику развоја, која фаворизује динамичко прилагођавање конкурентским изазовима. Инструменти индустријске политике, који су били усвојени на националном нивоу, подразумевали су:

- значајну улогу државних предузећа,
- подршку приватним фирмама кроз финансијску и инвестициону помоћ,
- фондове за И&Р,
- јавне набавке, заштиту тржишта;
- специфичну подршку за развој нових фирми, технологија и производа.⁶

⁵ М. Лутовац, Индустријска политика Европске уније, *Економске идеје и пракса*, број 15, Економски факултет, Београд, 2014, стр.73.

⁶ Љ. Савић, М. Лутовац, *op. cit.*, стр. 7-21.

Основни циљ интегралне индустријске политике је повезивање са осталим деловима економске политике, које су са њом међузависне. Нови приступ почиње са хоризонталном политиком и њеним конкретним утицајем на поједине индустријске гране. Европска унија дуго година није имала развојне програме или детаљне анализе у областима као што су иновативни стимуланси, тестови конкурентности, предузетништво, вештине и људски капитал. Регулаторне активности од стране Европске комисије имају утицај на обликовање квалитета економских активности у специфичним пољима, као што су животна средина, сигурност, здравствена и културна питања. Међутим, прописи не могу сами да преусмере или прошире производњу у пожељном правцу. Са веома скромним ресурсима, са фокусом на „индиректне“ мере и без преиспитивања тржишне логике, „хоризонтални“ приступ имао је минимални утицај на развој производних капацитета. Комисија за индустријску политику даје преглед предузетих акција и ставља акценат на:

- Модернизацију индустрије: улагање у иновације, нове технологије, производне инпуте и вештине;
- Интегрисано и јединствено европско тржиште, стварање привлачног места за предузећа и производњу;
- Развијање вештина које су потребне индустрији и олакшавање мобилности радне снаге;
- Промовисање приступа ограниченим ресурсима (енергија и сировине) како би подстакла индустријска улагања;
- Интернационализацију фирми из ЕУ.
- Европска комисија је поставила конкретне циљеве, а да би их реализовала развила је циљне акције подршке у оквиру следећих програма Европске уније:
 - COSME – програм за конкурентност малих и средњих предузећа;
 - Хоризонт 2020 – програм за истраживање и иновације;
 - Галилео – програм за сателитску навигацију;
 - Коперникус – европски систем за праћење и надгледање планете.⁷

Основни ставови и принципи нове индустријске политике су децидно одређени: фаворизовање знања, технологија и економских активности у оним правцима који побољшавају економске перформансе, социјалне услове и заштиту животне средине. Дакле, индустријска политика ЕУ тежи да подстиче и ојача конкурентност индустријског сектора. При томе се фаворизују

⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, For a European Industrial Renaissance, European Commission, Brussels, (2014)14 final, p. 1.

истраживачке стратегије, вештине, људски ресурси и разноврсност индустријских иновација. У Европској унији прилично је распрострањено мишљење да је неопходно, у континуитету, водити дебату о новој индустријској политици. Како се наглашава, широк спектар идеја и предлога требало би да се размењује и да се о њима расправља.⁸ Међутим, у ери дигитализације, али и финансијске кризе која је изражена нарочито у неким земљама на југу Европе, постоје политичке препреке за нову индустријску политику, те су неопходне велике промене да се она креира и инкорпорира у законодавство појединих земаља чланица, посебно оних које су примљене у Европску унију у 21. веку.

3) ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ И НОВА ИНДУСТРИЈСКА ПОЛИТИКА

На нивоу Европске уније у континуитету се спроводи политика унапређења и диверсификације укупне индустријске делатности, која се заснива на оним гранама индустрије које имају одређену потенцијалну компаративну предност. Раније се спроводила екстензивна индустријска политика, чији су циљеви били развој производне базе индустријског сектора (производња челика, аутомобилска и хемијска индустрија), потом су се развијале нове активности у електроници, аеро опреми и биотехнологији. У исто време, индустријска политика је фокусирана на изградњу телекомуникационих и транспортних мрежа, базичну инфраструктуру за модерну привреду, као и стабилну набавку енергије која је била неопходна индустријским земљама са недовољним енергетским ресурсима. Главни задатак индустријске политике, према Лисабонској стратегији, дефинисан је као повећање конкурентности индустрије која је усмерена на раст животног стандарда, са високим стопама запослености у дугом року. Нови приступ развоју подразумевао је окретање ка структурним реформама, економији заснованој на знању, улагања у истраживања и развој, ширем и ефикаснијем коришћењу информационих технологија, модернизовањем европског социјалног модела, бољој социјалној кохезији утемељеној на промоцији запошљавања, при томе задржавајући здраву економску перспективу и повољан раст. У Лисабонској стратегији јасно је указано да ефикасан развој индустрије ствара позитивне екстерне ефекте на целокупну привреду.⁹ Уопштено, индустријска политика на нивоу ЕУ и на националном нивоу могу се посматрати са два аспекта, односно као две групе индустријских политика: (1) политике које (на неки начин) утичу на индустрију; (2) шири концепт индустријске политике. Прву групу чине политике које утичу на индустрију, али нису саставни део индустријске

⁸ Љ. Савић, М. Лутовац, *op. cit.*, стр. 30.

⁹ Љ. Савић, М. Лутовац, *op. cit.*, стр. 7-21.

политике, као што су: макроекономска политика са фискалним и монетарним инструментима, аграрна политика, енергетска политика. Другу групу чине политике које директно помажу или ограничавају индустрију, али нису предвиђене само за њу (контрола цена, кампање „купујемо домаће“, заштита животне средине, регионални развој, промоција извоза и сл.). Основ индустријске политике ЕУ су информационе и координационе екстерналије.¹⁰ Међутим, познато је да информационе екстерналије ограничавају иновирање, а најбољи начин неутралисања су субвенције државе у виду улагања у нове, нетрадиционалне индустрије. Шири концепт индустријске политике састоји се из три дела: а) оквирни аспекти индустријске политике, б) хоризонтална индустријска политика, и ц) секторска индустријска политика. Веома је важна координација и укључивање великог броја различитих институција и оптимално успостављање бројних мера економске политике.¹¹ Одговорна јавна политика може да помогне да се реше текући макроекономски, индустријски, иновациони, кохезиони и проблеми заштите животне средине. Структурни фондови ЕУ су најзначајнији програми који су усмерени на то да избалансирају регионалне неравномерности и надокнаде губитке направљене на нестабилном тржишту. Наменски структурни фондови достижу и до 0,4% БДП-а Европске уније на годишњем нивоу, што су позамашна средства. Европска комисија је припремила реформу државне помоћи са намером да се избегне расипање средстава на неефикасне фирме, које ће тржиште, пре или касније, свакако уклонити, а да се средства усмере на истраживање и развој, заштиту животне средине, запошљавање, регионални развој.¹² Комисија за индустријску политику, да би подстакла инвестирање, омогућила је предузећима приступ кључним инпутима, посебно енергији и сировинама по приступачним ценама. Високи стандарди који су постављени допринели су убрзању ширења иновација, а реформе у ЕУ о интелектуалном власништву подстакле су креативност и иновације. Подршку иновацијама, стицању нових вештина и предузетништву допринела је и ефикасна примена инструмената регионалног развоја како на националном нивоу, тако и на нивоу Европске уније. Унутрашње тржиште представља централни фактор успеха ЕУ, а оно европским предузећима омогућава повећање продуктивности смањењем улазних трошкова, подстицање увођења ефикасних пословних процеса и повећање

¹⁰ D. Rodrik, *One economics many recipes, Globalizations, Institutions and economics growth*, Priston University Press, Priston and Oxford, 2007, p. 104.

¹¹ Љ. Савић, М. Лутовац, „Индустријска политика Србије – погледи и перспективе“, Тематски зборник радова: *Економска политика и развој*, Економски факултет, ЦИД, Београд, 2013, стр. 83-84.

¹² М. Прокопијевић, *Државна помоћ у Европској унији и Србији*, Београд, Европски покрет Србија, 2013, стр. 13.

повраћаја од иновација. То подразумева продубљивање унутрашњег тржишта и конзистентно је са политиком конкуренције у Европској унији, која умањује евентуалне поремећаје изазване политиком државне помоћи и промоције водећих индустријских компанија. С друге стране, настојања су да се замахом дигитализације инкорпорира нова, савременија индустријска политика јер би резултати таквих напора били веома значајни, односно позитивни и врло профитабилни. Они би означили, на свој начин, крај кризе и стагнације привреде Европске уније, креирање добро плаћених послова тамо где су најпотребнији, већу кохезију у оквирима целе Уније и мноштво јавних акција. Посебно би био изражен напредак, по том основу, у еколошким трансформацијама, али и виши ниво демократског одлучивања кад је у питању доношење сета економских решења и инкорпорирања у законодавни систем, и прилагођавању глобалним кретањима.

4) ЦИЉЕВИ ИНДУСТРИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ

Природа и интезитет европске индустријске политике фундаментално су се променили у протеклих шест деценија. Индустријска политика је окарактерисана контрастом између нормативних (социјалних) и позитивних аналитичких приступа индустријској политици. С друге стране, постоје бројне варијације потенцијално широког спектра алата и квази алата у овом домену. На европском нивоу, активна координација индустријских политика уследила је са првим акцијама у интеграционим процесима (од формирања Европске заједнице за угаљ и челик у Паризу 1951. године). Створена је зона слободне трговине за бројне индустријске производе. Циљеви индустријске политике током 90-их година били су усмерени на преквалификацију радника, промовисање тржишта предузетничког капитала и улагања у кадрове, субвенције за позитивне екстерне ефекте (технолошко истраживање) и прекограничну мобилност и размену.¹³ Бела књига о расту, конкурентности и запослености донета је 1993. године са задатком да повећа конкурентску предност индустрије ЕУ у односу на индустрије САД и Јапана. Нови приступ индустријској политици започет је марта 2000. године у Лисабону доношењем свеобухватне реформске агенде под називом „Запошљавање, економске реформе и социјална кохезија – пут ка Европи заснованој на информацијама и знању“, позната као „Лисабонска стратегија“. У овом документу ЕУ је поставила за циљ да до 2019. године „Европска унија постане најконкурентнија економија на свету, заснована на знању, иновацијама и предузетништву.“¹⁴ Европски савет је 2005. одлучио да се стави нагласак на

¹³ В. Мићић, Индустријска политика Европске уније, *Економски хоризонти*, 10 (1-2), Економски факултет, Крагујевац, 2008, стр. 51.

¹⁴ Commission staff working document, Lisbon Strategy evaluation document, European Commission, Brussels, 2.2.2010, SEC(2010)114 final, p. 2.

знање, иновације и оптимализацију људског капитала и тако повећа потенцијал раста, продуктивност и ојача социјална кохезија. С тим циљем је 2005. године усвојена и ревидирана Лисабонска стратегија – Лисабонска стратегија за раст и запосленост, која је преусмерила приоритете ЕУ на раст и запошљавање.¹⁵ Стратегија паметне специјализације, која је усвојена 2014. године од стране Европске комисије, поставила је приоритете у циљу изградње конкурентске предности и охрабривању региона да се фокусирају на „хоризонталне“ напоре у изградњи критичне масе за истраживање и развој, иновативне и инвестиционе капацитете у веома специфичне активности, комбинујући напредне технологије и локалне компетенције из традиционалних индустрија.¹⁶ Од креатора индустријских политика очекивало се да направе планове у складу са паметном специјализацијом (2014. године), да би могли да укључе употребу ЕУ структурних фондова из програма Хоризонт 2020, ресурсе на националном нивоу и ресурсе приватних инвеститора. Саопштење Европске комисије, из 2014. године, за европску индустријску ренесансу поставља приоритете Комисије за индустријску политику и захтева од земаља ЕУ да препознају централни значај индустрије за стварање радних места и подстицање раста. Ова политика допуњена је Саопштењем из 2016. године, под називом: „Дигитализовање европске индустрије – Потпуно искоришћавање дигиталног јединственог тржишта“, које се фокусира на дигиталну трансформацију и апострофира на сродне изазове као што су финансирање, ИЦТ стандардизација, обрада велике количине података или вештине. Конкретна Иницијатива за почетак и повећање броја запослених усвојена 2016. године има за циљ да многим иноватним предузетницима у Европи пружи прилику да постану водеће светске компаније.¹⁷

5) ИЗВОРИ

COM (2010) 2020, Communication from the Commission, Europe, A strategy for smart, sustainable, and inclusive growth.

Commission of the European Communities, *Serbia 2012 progres report*, Commission staff working Document, SEC (2012) 1435.

Commission staff working document, Lisbon Strategy evaluation document, European Commission, Brussels, 2.2.2010, SEC(2010)114 final.

¹⁵ Commission staff working document, Lisbon Strategy evaluation document, European Commission, Brussels, 2.2.2010, SEC(2010)114 final, p. 2.

¹⁶ Интернет: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialization_en.pdf, 8.6.2018.

¹⁷ Интернет: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8998, 08.06.2018.

- Commission staff working document, Lisbon Strategy evaluation document, European Commission, Brussels, 2.2.2010, SEC(2010)114 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the Regions, For a European Industrial Renaissance, European Commission, Brussels, (2014)14 final.
- Rodrik, D., 2007, One economics many recipes, Globalizations, Institutions and economics growth, Priston University Press, Priston and Oxford.
- Интернет: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialization_en.pdf.
- Интернет: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cmf?item_id=8998,
- Лутовац, М., Индустијска политика Европске уније, Економске идеје и пракса, број 15, Економски факултет, Београд, 2014.
- Мићић, В., Индустијска политика Европске уније, Економски хоризонти, 10 (1-2), Економски факултет, Крагујевац, 2008.
- Прокопијевић, М., 2013, Државна помоћ у Европској унији и Србији, Београд, Европски покрет Србија.
- Савић, Љ., Економика индустрије, Центар за издавачку делатност економског факултета, Београд, 2013.
- Савић, Љ., Лутовац, М., „Индустијска политика Србије – погледи и перспективе“, Тематски зборник радова: Економска политика и развој, Економски факултет, ЦИД, Београд, 2013.
- Савић, Љ., Лутовац, М., Нови концепт индустријске политике у Европској унији, Економске идеје и пракса, бр.25/2017, Економски факултет Београд, 2017.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Дефинисање и прецизирање надлежности индустријске политике ЕУ је врло сложено, јер ЕУ има могућност ограничења политика држава чланица и њиховог вођења индустријске политике, али и индустријска политика на нивоу ЕУ више не поседује значајан опус инструмената, као што је то било пре две, узастопне, светске економске кризе. Велике економске, политичке и технолошке промене које се дешавају на глобалном плану приморавају компаније, које желе да се задрже на тржишту, и да повећавају тржишно учешће, да се реструктурирају и прилагођавају сталним променама на светском тржишту. Незаустављиви процес глобализације тражи нова правила пословања и континуирану адаптивност предузећа. Стога се компаније обраћају најважнијим институцијама за помоћ у процесу прилагођавања на изненадне и велике промене услова пословања. У том контексту владе креирају нову индустријску политику коју дефинишу у складу са ограничењима, наметнутим

од стране међународних организација и законодавства Европске уније, који је правни оквир за све њене државе чланице. Крајњи циљ примене индустријских политика је економски раст и социјална стабилност. Индустријска политика доприноси конкурентности ЕУ успостављањем одговарајућих законодавстава и на тај начин успостављању оквирних услова. Стога, Комисија развија секторске акционе планове и законе који подржавају кључне индустријске секторе, укључујући: бродоградњу, хемијску индустрију, аутомобилску индустрију, текстилну индустрију, прераду дрвета, индустрију хране и пића, биотехнологију, производњу електричне опреме, аеронаутику. У садашњим условима индустријска политика ЕУ постепено добија нова обележја те та политика подразумева низ акција усмерених ка стварању повољног пословног окружења за њен развој, које се базира на принципима слободног тржишта. Будући да има значај за мала и средња предузећа, ова политика ће свакако имати одређене реперкусије и на земље кандидате за приступ у ЕУ, укључујући и Републику Србију.

INDUSTRIAL POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: In the global economy, there is a tendency for changes in industrial policy. These changes encompass a series of innovations in production structures and the international market. It implies the entry of new actors into the world economic scene, such as China, Russia and India. The changes also include institutional changes that should lead to comprehensive European integration. Hence, new approaches in industrial policy aim to create a favorable environment for the development of the industry. An analysis of the development of industrial policy in the European Union is interesting and useful for several reasons. First, it sublimates different national economic interests. Secondly, it starts from a proactive attitude towards the implementation of activities focused on the harmonization of industrial systems and the promotion of market competition. In contemporary conditions, the EU industrial policy tends to adapt to the dynamic flows of industrial, technological and social development of the society.

Key words: European Union, industrial policy, economic development, technological changes, integration, harmonization.

УДК: 344.26(4-672EU)(4-12)

Bibliid 1451-3188, 18 (2019)

Год XVIII, бр. 67, стр. 47–64

Изворни научни рад

ПОЛИТИКЕ ПРЕДУЗЕТНИШТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ЗЕМЉАМА ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

Валентина ИВАНИЋ¹

Апстракт: Политике предузетништва у Европској унији (ЕУ), одређене су макроекономским циљевима представљеним у Стратегији за ЕУ 2020. Форме и улоге предузетништва у транзиционим земљама разликују се од форми и улоге предузетништва у развијеним тржишним економијама, и у том контексту треба разумети и начин на који мере у области предузетништва предлаже Стратегија за Југоисточну Европу (ЈИЕ) 2020. Стратегија за Југоисточну Европу 2020 представља оквир који земљама које се налазе у процесу придруживања ЕУ треба да олакша тај процес. Циљ овог текста је да укаже на различитост политика и докумената које се односе на предузетништво у Европској унији у односу на регион Југоисточне Европе. Метод који је коришћен је метод компарације садржаја докумената којима се регулише наведена врста политика, као и метод анализе резултата извештаја о напретку у области предузетништва у региону Југоисточне Европе. Резултати указују да се политике предузетништва на нивоу ЕУ све више усмеравају ка стварању услова за раст компанија. На нивоу ЈИЕ, предузетништво се кроз Стратегију 2020 опсервира као једна од мера која треба да омогући „паметан раст“, те су у том контексту политике у овој области усмерене ка увођењу предузетништва у све нивое образовања. На основу анализе резултата „Балкан Барометра“ о преференцијама ка раду у приватном и јавном сектору, који се узима као профи за предузетничке инклинације, закључује се да се испитаници ЈИЕ региона, који чини и Србија, одликују преференцијама ка раду у јавном сектору који гарантује сигурност радног места. У том смислу налази указују да се регион ЈИЕ не одликује политикама предузетништва чије спровођење охрабрује иновативност и раст предузећа.

Кључне речи: Политике предузетништва, Европска унија, регион Југоисточне Европе, Србија, предузетничке инклинације.

¹ Cultural Due Diligence Institute, Novi Sad. E-mail: valentina.ivanic@sbb.rs.

1) СВРХА

Европска унија (ЕУ) има за циљ да своју економију учини конкурентнијом у односу на остатак света, афирмишући, између осталог, и предузетништво. Комисија је у том контексту објавила велики број регулатива стратегија и планова у којима се наглашава значај предузетништва за развој ЕУ. Како би се определили за адекватне политике у домену предузетништва, пре тога је потребно сагледати контекст у коме се стварају услови за развој предузетништва, као и циљеве макроекономске политике, како указује *David Storey*.² Чињеница је да се особине и улога предузетника и предузетништва могу сагледати и објаснити тек сагледавањем карактеристика контекста у којима се ти феномени према *Wiliamu Baumolu* појављују.³ Предузетништво се у земљама у транзицији, као и социјални и економски значај тог феномена не могу разумети користећи концепте настале у развијеним тржишним економијама. О предузетништву се углавном размишљало као о чиниоцу који обезбеђује нова радна места. Таква размишљања су се јављала у развијеним економијама, углавном након периода економских криза, и у транзиционим економијама на самом почетку транзиционих процеса. Таквим фазама су својствене политике које су усмерене ка стварању услова који ће олакшати оснивање нових предузећа. С друге стране, према *Zoltanu Acsu* о предузетништву као чиниоцу раста почело је да се размишља у периоду промене парадигме од менаџерске ка предузетничкој економији, коју је одликовала промена фордистичког начина производње у пост фордистички.⁴ У анализи предузетништва као феномена, нарочито у транзиционим економијама, увек се као важно питање, поставља питање мотива оснивања предузећа према *Stanworthu* и *Curranu*.⁵ У транзиционим економијама предузетништво постоји у формама које су углавном деструктивне и које не доприносе економском расту како наводе *Christopher J. Coyne* и *Peter T. Leeson*.⁶ Са аспекта доносилаца одлука и подршке предузетништву у транзиционим економијама, потребно је створити услове да

² David J. Storey, "Evaluating the Impact of Public Policies to Support Business in Developed Economies", *Working Paper*, Warwick Business School's Small and Medium Sized Enterprises Centre, University of Warwick, 1998, No. 59, pp. 1-42.

³ Wiliam J. Baumol, "Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive", *The Journal of Political Economy*, The University of Chicago Press, 1990, Vol. 98, No. 5, Part I. pp. 893-921.

⁴ Zoltan J. Acs, *Changing Structure of the American Economy: Lessons from the Steel Industry*, Praeger Publishers Inc, New York, 1985.

⁵ M.J.K. Stanworth, J., Curran, J., "Growth and the Small Firm: an Alternative View"; *Journal of Management Studies*; 1976, Vol. 13 No. 2, pp. 95-110.

⁶ Christopher J. Coyne and Peter T. Leeson, "The Plight of Underdeveloped Countries", *Cato Journal*, Vol. 24, No. 3 2004, pp. 235-249; Cato Institute; Internet: <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2004/11/cj24n3-3.pdf>, p. 16.

се за оснивање предузећа опредељују они који имају мотив да развијају предузећа која оснивају. *Coyne* и *Leeson* указују да владе могу да утичу на алокацију предузетничких активности кроз политике подршке предузетништву.⁷ Због креирања политика подршци предузетништва, за владе је веома важна информација о типу и моделу предузетништва које доприноси економском расту. Аутори наглашавају да није продуктивно да ресурси буду алоцирани на “охрабривање” предузетништва, нити усмерени на “тренинге” предузетника, већ, пре свега, на развој институционалног оквира који ће дозволити да се развије тип и форма предузетништва који утиче на економски раст. Када је у питању контекст који се сагледава у овом тексту, описују га циљеви које је представила Европска комисија у Зеленом папиру о предузетништву из 2003. године.⁸ Анализа наведеног документа указује да се охрабрује предузетништво и то, пре свега, кроз мере које се тичу фертилитета (оснивање нових фирми), али и кроз мере које треба да се усмеравају на стварање услова за генерисање више брзорастућих компанија. Уколико политике ЕУ у домену предузетништва изражене кроз *Green Paper* дефинишемо као жељу да се повећа број новооснованих фирми, као и да се створе услови за појављивање већег броја брзорастућих компанија, тада се циљеви тако формулисаних политика могу у концептуалном смислу објаснити Шумпетеровом дефиницијом предузетништва.⁹ Шумпетерова дефиниција предузетништва темељи се на политикама које промовишу иновативност и раст према *Josefu Aloisu Schumpeteru* док се према *Franku Knightu* предузетништво везује пре за креирање послова. При томе, треба имати у виду да се оснивање нових фирми увек види као начин да се кроз самозапошљавање оснивача и чланова његове породице реше проблеми незапослености, док се раст брзорастућих компанија увек везује за иновативност. Када су у питању земље Југоистичне Европе (у даљем тексту ЈИЕ) циљеви политика усмерених ка предузетништву углавном се фокусирају на стварање нових фирми, те је тако у концептуалном смислу креирање тих политика ближе Книгхтовом поимању предузетништва. У прилог томе говори и место које у Стратегији за Југоисточну Европу имају политике предузетништва у оквиру стуба Паметан раст и мере „предузетничко учење“.¹⁰

⁷ Christopher J. Coyne and Peter T. Leeson, “The Plight of Underdeveloped Countries”, op. cit., p. 17.

⁸ “Green Paper Entrepreneurship in Europe”, *COM (2003)0027 final; 52003DC0027*, Brussels, 2003, p. 5 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52003DC0027>

⁹ “Green Paper Entrepreneurship in Europe”, *COM (2003)0027 final; 52003DC0027*, op. cit., p. 10; Josef Alois Schumpeter, “*The Theory of Economic Development: An Inquiry Into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*” Transaction Publishers, 1983, p. 85.

¹⁰ Regional Cooperation Council, “*South East Europe 2020 Jobs and Prosperity in a European Perspective*”, Savet za regionalnu saradnju, Sarajevo, 2013, p. 21, <https://www.rcc.int/files/user/docs/reports/SEE2020-Strategy.pdf>

2) МЕРЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Када је у питању политика предузетништва на нивоу ЕУ, најважнији документи који на индиректан, али и на директан начин регулишу предузетништво на нивоу ЕУ су:

1. Стратегија за Европу 2020: Стратегија за паметан, одржив и инклузиван раст – ЕУ 2020 Стратегија (*Communication from the Commission: Europe 2020 A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*);¹¹
2. Зелени папир о предузетништву у Европи (*Green Paper Entrepreneurship in Europe, 2003*);¹²
3. Акт о малом бизнису за Европу (*Think Small First – A Small Business Act for Europe, 2008*)¹³
4. Предузетништво 2020 Акциони план, Расламсати предузетнички дух у Европи (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; Entrepreneurship 2020 Action Plan, Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe, 2013*).¹⁴

3) ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ДОКУМЕНАТА

Стратегија ЕУ 2020 предузетништво помиње у оквиру иницијативе „Иновативна Унија“ где се наглашава да ЕУ треба „да охрабрује партнерства и јача везе између образовног система, пословне заједнице, истраживања и развоја, на начин да промовише предузетништво кроз подршку младим иновативним компанијама.¹⁵ Предузетништво се у оквиру поменуте Стратегије помиње и у делу „Индустријска политика у ери глобализације“. Наиме, Комисија сугерише да је у ери глобализације потребно исцртати обресе

¹¹ Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, *Communication (COM(2010) 2020 final)*, Brussels, 2010, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>,

¹² “Green Paper Entrepreneurship in Europe”, *COM (2003)0027 final; 52003DC0027*, op. cit., p. 1.

¹³ *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “Think Small First” – A “Small Business Act” for Europe {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102}*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0394&from=EN>, p. 1.

¹⁴ *Communication from the Commission to the European Parliament The Council, The Council, The European Economic and Social Committee of the regions, COM/2012/0795 final* “Entrepreneurship 2020 Action plan, Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe”, Brussels, 2013.

¹⁵ “Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, *Communication (COM(2010) 2020 final)*, op. cit., p. 15.

модерне индустријске политике, с циљем подршке предузетништву, као чиниоцу унапређења конкурентности ЕУ. Од чланица ЕУ се очекује да унапреде пословни амбијент на начин да створе услове за иновативна МСП.¹⁶ Према Зеленом папиру о предузетништву у Европи, предузетништво се објашњава као начин размишљања и изједначава га са иновативношћу. Предузетништво се не везује за МСП већ за предузећа свих величина, као и за све врсте институција али и сектора. Наравно, у самом документу фокус је ка предузетништву у предузећима. Запажа се да је и мање предузетничког динамизма у ЕУ у односу на САД.¹⁷ Када су у питању активности које ће се спроводити на бази Акционог плана за предузетништво 2020, Европска комисија ће реализацију истих пратити кроз механизме уграђене у *Small Business Act* (“Think Small First” A “Small Business Act” for Europe, 2008).¹⁸ Главни приоритети везани за овај Акт тичу се промовисања предузетништва, смањивања административних препрека функционисању предузећа, омогућавања малим предузећима приступ финансијама, као и приступ тржишту, и мере које су усмерене ка интернационализацији малих и средњи предузећа. Успех у наведеним пољима прати се кроз *The SBA Review*, који прати напредак у наведеним пољима, повезује и интегрише *The Small Business Act* са Стратегијом 2020 за Европску унију. Примена у пракси принципа „Think Small First“ обезбеђује да се приликом креирања регулативе у раним фазама креирања политика узму у обзир интереси МСП, с циљем да се развије МСП „пријатељски расположена легислатива“. Један од инструмената који обезбеђује да се примени поменути принцип је и *The SME Test*. Поред тога веома је важна и пракса да се непрестано ослушкују потребе МСП (пре свега кроз СМЕ Панеле, али и кроз *Enterprise Europe Network*), те и кроз рад *SME Envoys*. Како Република Србија није чланица ЕУ, тако и није могуће да има *SME Envoys*, али у неколико градова Србије (Београд, Нови Сад и Ниш) имају представништва Европске мреже предузетништва (*Enterprise Europe Network*). Акциони план за предузетништво 2020 Европске уније, донет је као нека врста одговора на последице светске економске кризе.¹⁹ Акциони план за предузетништво 2020 Европске уније идентификује три области за које предлаже ургентне интервенције и то су:

¹⁶ “Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, *Communication* (COM(2010(2020 final), op. cit., p. 16.

¹⁷ “Green Paper Entrepreneurship in Europe”, COM (2003)0027 final; 52003DC0027, op. cit., p. 5.

¹⁸ “Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “Think Small First” – A “Small Business Act” for Europe” {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102} COM/2008/0394 final, p. 1.

¹⁹ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: ENTREPRENEURSHIP 2020 ACTION PLAN Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe”, COM(2012) 795 final, pp. 5-15.

- Образовање у области предузетништва и тренинг с циљем подршке расту предузећа али и њиховом оснивању;
- Уклањање постојећих административних баријера које постоје у кључним фазама животног циклуса предузећа;
- охрабривање обнављања културе предузетништва у Европи и стварање услова за нову генерацију предузетника.

Акциони план за предузетништво 2020 Европске уније је у намери да охрабри предузетнички динамизам у ЕУ ставио фокус на интервенције које се не сугеришу када је у питању предузетништво (образовање у области предузетништва и стварање и охрабривање културе предузетништва), уместо интервенција које би биле усмерене на стварање амбијента који би охрабривао део популације ЕУ да се одлучи на оснивање фирми, а касније и да пажњу усмери на њихов раст.

4) МЕРЕ НА НИВОУ РЕГИОНА ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

Најважнији документи који регулишу област предузетништва у региону ЈИЕ су:

1. Стратегија 2020 за Југоисточну Европу – ЈИЕ 2020 (*South East Europe 2020 Jobs and Prosperity in a European Perspective – SEE 2020 Strategy*);²⁰
2. Вишекорисничка индикативна стратегија за период 2014–2020 (*ANNEX to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C(2014)4293 of 30.06.2014 adopting a Multi-country Indicative Strategy Paper for the period 2014–2020*);²¹
3. Вишегодишњи Акциони план за Регионални економски простор за Западни Балкан, (*Consolidated Multi-annual Action Plan for a Regional Economic Area in the Western Balkans*).²²

5) САДРЖАЈ

Када је у питању регион Југоисточне Европе, који према наводима Стратегије за Југоисточну Европу 2020 (*South East Europe 2020 Jobs and*

²⁰ Regional Cooperation Council “South East Europe 2020 Jobs and Prosperity in a European Perspective”, op. cit., p. 1.

²¹ “ANNEX to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C(2014)4293 of 30.6.2014 adopting a Multi-country Indicative Strategy Paper for the period 2014–2020” C(2018) 3442 final, Brussels, 31.5.2018.

²² “Multi-Annual Action Plan for Regional Economic Area in the Western Balkan Six”, Berlin Process summit, 12 July 2017, Regional Cooperation Council.

Prosperity in a European Perspective) чине Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Косово*,²³ Црна Гора, Србија, БЈРМ,²⁴ битно је указати да се предузетништво помиње само у оквиру једног од стубова поменуте Стратегије, а то је Паметни раст, у оквиру димензије едукација и компетентност: Наводи се да је предузетништво једна од кључних компетенција коју је потребно развијати кроз све нивое образовања, али и кроз тренинге према наводима Стратегије за ЈИЕ 2020.²⁵ Тај документ предузетништво, као и мере за унапређење истог, посматра искључиво на индивидуалном нивоу, на нивоу компетенција појединца. Очекује се да када предузетничке компетенције буду развијене, предузетништво ће се само по себи развијати у формама које би требало да допринесу расту и конкурентности ЈИЕ региона. Треба имати у виду и чињеницу да регион ЈИЕ представља по свом формату функционални регион, те се у том смислу нису ни могле дефинисати мере и политике које би могле на нивоу самог региона, али и на нивоу чланица, бити обавезујуће. Ипак, веома је важна улога приоритета одлука које се одреде на нивоу ЈИЕ региона за државе чланице, када је у питању алокација средстава које Европска унија усмерава ка истом. Вишекорисничка индикативна стратегија за период 2014–2020 (*Multi-country indicative strategy paper 2014–2020*), указује на приоритете Албаније, Босне и Херцеговине, Косова*, БЈРМ, Црне Горе, Србије и Турске ка којима ће финансијска помоћ ЕУ бити усмерена у периоду од 2014–2020 године.²⁶ Стратешки папир је усклађен са националним стратегијама Албаније, Босне и Херцеговине, Косова*, БЈРМ, Црне Горе, Србије и Турске. У намери да се олакша процес Стабилизације и придруживања, финансијска помоћ ЕУ се усмерава ка областима за које се процени да су им реформе најпотребније. Наглашава се да финансијска помоћ ЕУ треба да буде усмерена ка стварању повољне пословне климе за МСП, као и за иновативна предузећа. Поред повољне пословне климе за наведене групе предузећа наглашава се важност стварања могућности за лакши приступ изворима финансирања.²⁷

²³ This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

²⁴ Стратегија СЕЕ 2020 и циљеви Стратегије су одређени пре него што је Хрватска постала чланица ЕУ, 1. јула 2013. године. То је разлог због кога се у наведеном документу још увек прати остваривање напретка ка циљевима који је тада предложила Хрватска.

²⁵ Regional Cooperation Council “South East Europe 2020 Jobs and Prosperity in a European Perspective”, op. cit., p. 21.

²⁶ European Commission, “ANNEX to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C (2014)4293 of 30.6.2014 adopting a Multi-country Indicative Strategy Paper for the period 2014-2020”, op. cit., pp. 4-6.

²⁷ European Commission, “ANNEX to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C (2014)4293 of 30.6.2014 adopting a Multi-country Indicative Strategy Paper for the period 2014-2020”, op. cit., p. 7.

Инвестирање у стварање услова за развој конкурентности и иновативности приватног сектора везује се израду Стратегија паметне специјализације, од којих се очекује да буду предуслов за креирање политика истраживања и стратегија иновативности у свакој од држава ЈИЕ региона. Наведене врсте стратегија би требало да послужи као предуслов, али и оквир за алокацију финансијске помоћи Европске уније региону ЈИЕ. Вишегодишњи акциони план за Регионални економски простор на Западном Балкану је направљен на иницијативу WB6, са циљем да се кроз заједнички приступ унапреди економска сарадња у региону, у контексту Берлинског процеса. *Consolidated Multi-annual Action Plan* се базира на оквирима које су поставили *Central European Free Trade Agreement – CEFTA*, *South East European Strategy – SEE 2020 Strategy*, као и на принципима *Stabilization and Association Agreements – SAAs*. Компонента у оквиру које се помињу МСП је Паметни раст у оквиру које су предвиђене и активности које треба да се реализују, а тичу се Стратегија паметног раста које WB6 треба да направе по узору на искуство ЕУ, као и платформе паметне специјализације и стратегије дигиталног раста.²⁸ Једна од активности која се помиње је и омогућавање лакшег приступа МСП изворима финансирања, посебно онима који се оснивају, али и онима која желе да унапреде свој развој.²⁹ Документа која прате реализацију Стратегије за ЈИЕ 2020 и која су важна за формулисање стратегија у области предузетништва у региону су:

1. Годишњи извештај о имплементацији Стратегије за ЈИЕ 2020, (*SEE 2020 Annual Report on Implementation 2018*);³⁰
2. Истраживање о ставовима привредника Балкана (*Business Opinion Report Balkan Barometer 2018*);³¹
3. Истраживање ставова јавног мњења Балкан (*Balkan Barometer 2018: Public Opinion Survey*).³²

Мандат за праћење напретка у остваривању циљева Стратегије за Југоисточну Европу 2020 има Савет за регионалну сарадњу, који то ради путем квантитативних и квалитативних показатеља. У Годишњим извештајима о

²⁸ Regional Cooperation Council, "Multi-Annual Action Plan for Regional Economic Area in the Western Balkan Six", op. cit., p. 1.

²⁹ Regional Cooperation Council, "Multi-Annual Action Plan for Regional Economic Area in the Western Balkan Six", op. cit., p. 13.

³⁰ "South East Europe 2020: 2017 Annual Report on Implementation", Regional Cooperation Council, Sarajevo, 29 Jun 2017, p. 1.

³¹ "Business Opinion Survey: Balkan Barometer 2018", Regional Cooperation Council, Year IV, No. 4, Sarajevo, 2018.

³² "Balkan Opinion Survey: Balkan Barometer 2018", Regional Cooperation Council, Year IV, No. 4, Sarajevo, 2018.

спровођењу ЈИЕ 2020 Стратегије прати се степен у коме је ЈИЕ регион укупно, али и свака од чланица региона успела да оствари сваки од циљева за које је урадила пројекције до 2020. године.³³ Како се, када су у питању квантитативни показатељи, ниједан директно не тиче напретка у области предузетништва, за потребе овог текста узмеће се квалитативни показатељи, односно перцепције како јавности, тако и представника пословне заједнице у ЈИЕ региону о феномену предузетништва. Како се предузетништво у самој Стратегији за Југоистичну Европу разуме на нивоу компетенција појединаца, тако се за питања која могу да укажу на предузетничке инклинације популације у региону ЈИЕ узимају преференције испитаника ка раду у приватном сектору. Као дубљи аналитички ниво, сагледавају се и разлози опредељивања за рад у приватном и државном сектору. Када су у питању ставови јавности у ЈИЕ региону, они се мере на годишњем нивоу и резултати се објављују у виду *Public Balkan Barometer*, док се ставови пословне заједнице објављују у форми *Business Balkan Barometer*. Релевантност налаза поткрепљује чињеница да се ради о истраживањима која се реализују већ трећу годину (2016–2018), те да се може, када су у питању ставови јавности, али и бизнис заједнице, говорити о некој врсти тренда.³⁴

6) МЕРЕ НА НИВОУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Документа која регулишу област предузетништва у Србији и која прате напредак у овој области су:

1. Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године;³⁵
2. Програм економских реформи за период 2018–2020 (*Economic Reform Programme of Serbia 2018–2020*).³⁶
3. Извештај о напретку Србије за 2018. годину (*Commission Staff Working Document: Serbia 2018 Report*).³⁷

³³ Regional Cooperation Council, "South East Europe 2020: 2017 Annual Report on Impelmentation", op. cit., p. 10.

³⁴ Сви резултати свих истраживања у оквиру испитивања мњења јавности, али и бизнис заједнице у ЈИЕ региону, могу се пронаћи на сајту Савета за регионалну сарадњу, у делу под SEE 2020 Scoreboard.

³⁵ „Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године“, Службени гласник Републике Србије, бр. 35/2015.

³⁶ "Economic Reform Programme for the Period 2018–2020" Government of the Republic of Serbia, Belgrade, 2018.

³⁷ "Serbia 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the

4. Извештај о напретку за Србију за 2017. годину о примени Акта о малим предузећима (2017 SBA FACT Sheet Serbia).³⁸

7) САДРЖАЈ

Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године (Сл. Гласник РС, бр. 35/2015).³⁹ Стратегија представља део стратешког оквира за развој конкурентности привреде Републике Србије и комплементарна је са Стратегијом развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године (Службени гласник РС, број 55/11). Стратегија у националном стратешком оквиру замењује Стратегију развоја конкурентних и иновативних малих и средњих предузећа за период од 2008. до 2013. године, претходни стратешки документ, чији је временски период истекао. С обзиром да политика развоја предузетништва и конкурентности има елементе хоризонталне политике, поједине области ове Стратегије већ су у мањој или већој мери обухваћене другим стратешким документима, као што је то случај код области запошљавања, развоја људских ресурса и пословне инфраструктуре. Стратегијом се наставља политика примене свих докумената који утврђују политику Европске уније у области предузетништва и конкурентности, пре свега Стратегије Европа 2020 и Акта о малим предузећима. Приликом припреме Стратегије посебна пажња посвећена је усклађивању са регионалним стратегијама, које се односе на ову област и доприносе њиховом спровођењу, што се пре свега односи на Стратегију за раст и развој Југоисточне Европе 2020. У сарадњи са РСЈП, министарство надлежно за област привреде развиће систем за праћење утицаја спровођења Стратегије, заснован на објективно проверљивим показатељима успешности, који ће се ослањати на званичне статистичке податке и податке садржане у међународним извештајима. За потребе праћења спровођења Стратегије, биће унапређено статистичко и методолошко праћење (Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године).⁴⁰ Извештај о напретку Србије за 2018. годину (Commission Staff

Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy”, {COM(2018) 450 final}, Commission Staff Working Document, Strasbourg, 17.4.2018. SWD(2018) 152 final.

³⁸ “2017 SBA Fact Sheet Serbia” European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, European Commission;

³⁹ „Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године“, Службени гласник Републике Србије, бр. 35/2015, оп. cit., p. 1.

⁴⁰ Ibid., op. cit., p. 14.

Working Document: Serbia 2018 Report) указује да Србија спроводи *Small Business Act* препоруке, али само парцијално како се наводи у Извештају о напретку за Србију за 2018. годину.⁴¹ У Извештају о напретку, наводи се да Србија треба да унапреди предвидљивост, не само у пословном амбијенту, већ и предвидљивост у административном смислу за МСП, са посебним фокусом на спровођење принципа „Think small first“. У првом реду, сет предложених активности тиче се потребе да Србија оцени утицаје која на пословање МСП има велики број уведених и непредвидљивих парафискалних мера. Такође, сугерише се да се приликом израде закона који се тичу МСП редовно спроводе „regulatory impact assessment“ и „СМЕ тест“. Како је развој МСП од пресудне важности за конкурентост Србије, у ЕПП-у који је „преносни“ односно „rolling“ програм којим се успоставља систем праћења и извештавања о спровођењу структурних реформи, за чију је реализацију потребан дужи временски период, у том контексту треба разумети и приоритете које ЕРП наводи, а тичу се МСП.⁴² ЕКОФИН односно Савет ЕУ за економска и финансијска питања у процени ЕРП-а када је у питању пословни амбијент и борба против сиве економије и развој сектора услуга, указује на потребу: Да се развија регулаторни оквир за нове финансијске инструменте, укључујући приступ изворима финансирања; Да уведе програм гаранција за зајмове малим и средњим предузећима; Боље регулисање и смањење обима парафискалних намета; Да уложи напоре за побољшање предвидљивости пословног окружења и програма подршке МСП, са нагласком на смањењу трошкова приступа финансијама;⁴³ Када је у питању имплементација *Small Business Acta for Europe* (у даљем тексту СБА) наводи се да је Србија направила напредак у имплементацији наведеног акта, пре свега захваљујући иницијативи која је имала за циљ да подржи предузетништво у виду „Године предузетништва 2016“. Мере које су усвојене током те иницијативе наставиле су да се спроводе и 2017. године. Предуслов за ефективније спровођење политика усмерених ка МСП је континуирано анализирање и припремање акционих планова који су потребни да се у потпуности унапреди амбијент у коме послују МСП у Србији (*2017 SBA FACT Sheet Serbia*).⁴⁴ У истом документу се наводи и указује да су када је у питању Србија приоритети у области МСП сектора: унапређење приступа финансијама

⁴¹ Commission Staff Working Document, “Serbia 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy”, op. cit., p. 75.

⁴² “Economic Reform Programme for the Period 2018-2020”, op. cit., p. 65.

⁴³ “Economic Reform Programme of Serbia (2018–2020) Commission Assessment”, *Commission Staff Working Document, SWD(2018) 132 final*, Brussels, 17. 4. 2018, p. 4.

⁴⁴ European Commission, “2017 SBA Fact Sheet Serbia”, op. cit., p. 2.

сектору МСП, будући да су ослоњена на сопствена средства, ако желе да иду у експанзију. Када су у питању области као што су државна помоћ и јавне набавке, у наведеном документу се констатује да не постоји довољно индикатора да се оцени перформантност МСП, али и квалитета амбијента у коме МСП послују. Успостављен је Јединствени регистар административних поступака и осталих услова пословања. Основни циљ успостављања Регистра је да се смање административни трошкови од 15-20% до 2020. године, што би када се наведено стави у контекст БДП, значило њихово смањивање са 3,46% БДП на 3% БДП. Како Србија није чланица ЕУ, не постоје “SME envoy” у оквиру Министарства привреде, али постоји СБА Координатор који је одговоран за имплементирање СБА.

8) ИЗВОРИ

- Acs, Z., *The Changing Structure of the U.S. Economy: Lessons from the Steel Industry*. New York : Praeger, 2015.
- Anđelić, B., Ivanič, V., & Djaković, D. V., The impact of the EU accession process to the organizational culture of the companies operating in the transition countries. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta*, 30(2), 2012.
- Baumol, W., Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive. *Journal of Political Economy*, 98(5), 1990.
- Commission Assessment, *Economic Reform Programme of Serbia 2018–2020*. Brussels: European Commission, 2018.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: “Think Small First” A “Small Business Act” for Europe. COM (2008) 394 final , Brussels, 2008 .
- Consolidated Multi-annual Action Plan for a Regional Economic Area in the Western Balkan*, 2007.
- Coyne, C., & Leson, P., The Plight of Underdeveloped Countries. *Cato Journal*, 24(3), 2004.
- European Commission, *Communication from the Commission: Europe 2020 A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth* , Brussels, 2004.
- European Commission, *2017 SBA FACT Sheet Serbia*, Brussels: European Commission, 2017.
- European Commission, *Green Paper Entrepreneurship in Europe*. Brussels: EC. 2013.
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; Entrepreneurship 2020 Action Plan, Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe* . Brussels: European Commission, 2013.

- European Commission, *ANNEX to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C(2014)4293 of 30.06.2014 adopting a Multi-country Indicative Strategy Paper for the period 2014–2020*. European Commission, 2018.
- European Commission, *Commission Staff Working Document: Serbia 2018 Report*. Strasbourg : EC, 2018.
- Government of the Republic of Serbia, *Economic Reform Programme for the Period 2018–2020*. Belgrade : Government of the Republic of Serbia, 2018 .
- Hechavarria, D. M., & Reynolds, P., Cultural norms and business start ups: the impact of national values on opportunity and necessity entrepreneurs. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 5, 2009.
- Hofstede, G., *Culture s Consequences, Comparing Values, Behaviours, Institutions and Organizations Across Nations* (Second ed.), (J. Brace-Tompson, Ed.) London, United Kingdom: SAGE Publication, 2001.
- Иванић, Валентина, *Организациона култура као чинилац конкурентности предузећа у транзиционим условима* (Вол. 250). Београд: Институт економских наука, 2017.
- Knight, F., *Risk, Uncertainty and Profit*. Chicago: University of Chicago Press, 1971.
- Lumpkin, G., & Dess, G., Clarifying the Entrepreneurial Orientation Construct and Linking it to Performance. *The Academy of Management Review*, 21(1), 2008.
- Lundstrom, A., & Stevenson, L., *Entrepreneurship Policy: Theoriz and Practice*. Boston: Springer, 2005.
- RCC. Consolidated Multi-annual Action Plan for a Regional Economic Area in the Western Balkans, 2017.
- Regional Cooperation Council, *South East Europe 2020 Jobs and Prosperity in a European Perspective* . Sarajevo: RCC, 2013.
- Regional Cooperation Council, *Annual Report on Implementation of the MAP REA inn the WB6*. Sarajevo: RCC, 2018.
- Regional Cooperation Council, *Balkan Barometer 2018: Public Opinion Survey* . Sarajevo: RCC, 2018.
- Regional Cooperation Council, *Business Opinion Report Balkan Barometer 2018*. Sarajevo: RCC, 2018.
- Regional Cooperation Council, *SEE 2020 Annual Report on Implementation 2018*. Sarajevo: RCC, 2017.
- Schumpeter, J., *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press, 1949.
- Stanworth, J., & Curran, J., Growth and the Small Firm: An Alternative View. *Journal of Management Studies*, 13(2), 1976.

Storey, D., Methods of Evaluating the impact of public policies to support small business: The Six Steps to Heaven. *International Journal of Entrepreneurship Education*, 1, 2002.

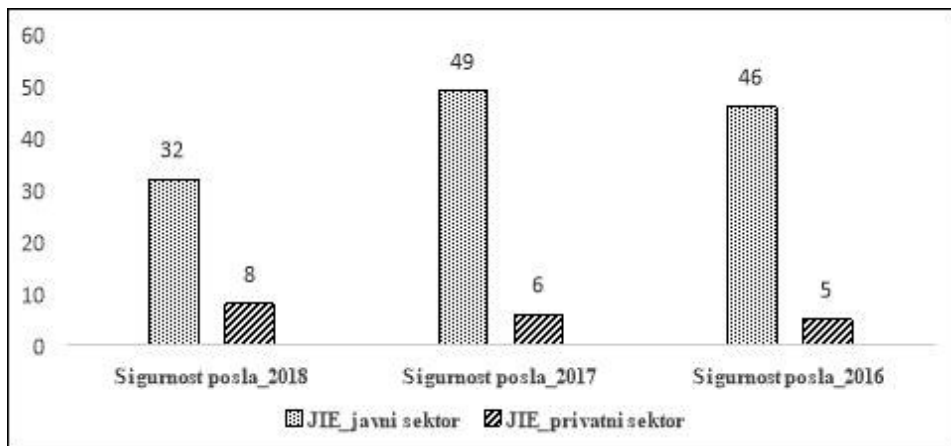
„Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године“, Службени гласник Републике Србије, бр. 35/2015.

9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

На основу напред наведеног, значај за Републику Србију препознаје се у важности разумевања циклуса у креирању политика предузетништва у земљама које се налазе у периоду транзиције, пролазе кроз процес придруживања некој економској интеграцији и очекују да буду њен пуноправни члан. Наиме, за очекивати је да се у првим фазама транзиције предузетништво види као активност која омогућава самозапошљавање. У том контексту, у првим годинама транзиције креирају се политике које охрабрују стварање нових предузећа. Улазак у ЕУ, сваке од земаља која се налази у процесу придруживања, подразумева испуњење и низа економских критеријума, а они се пре свега тичу способности предузећа из тих земаља да поднесу притиске конкуренције која долази са ЕУ тржишта. Чланице ЕУ, као и сама ЕУ у својим документима, стратегијама и плановима предузетништво посматрају као фактор економског раста. Такав приступ је близак Шумпетеровом поимању предузетништва. Регион ЈИЕ још увек када је у питању предузетништво нагиње Книгхтовом поимању предузетништва, који посматра као извор нових радних места, али не и као фактор економског раста. Када су у питању предузетничке инклинације у региону ЈИЕ, оне су на ниском ниову, на шта указују у ставови испитаника да се људи опредељују за рад у државном сектору због сигурности посла. Такав став подржава 46% испитаника у 2016. години, док се тек 5% испитаника у 2016. години изјашњава да је сигуран посао предност рада у приватном сектору.⁴⁵

⁴⁵ Regional Cooperation Council “Balkan Opinion Survey: Balkan Barometer 2018”, op. cit., p. 70.

Графикон 1. Због чега неко преферира да ради и јавном односно приватном сектору?



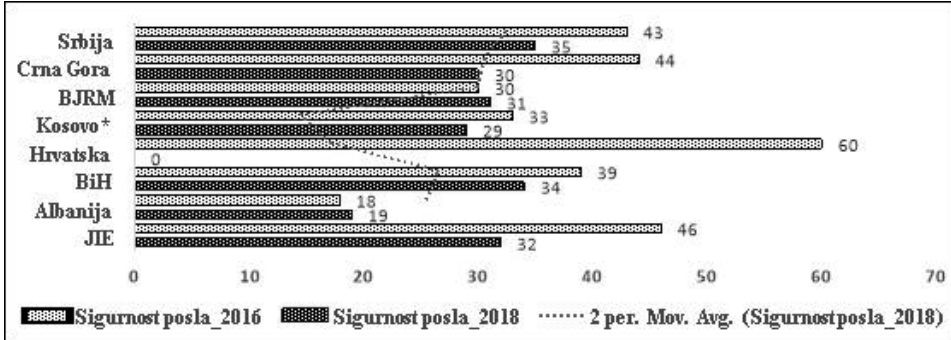
Извор: (Balkan Barometer 2018: Public Opinion Survey)

Какав значај има напред наведена регулатива и њено спровођење за Србију, најбоље показују резултати истраживања ставова популације у региону ЈИЕ, у форми „Балкан Барометра“, где се могу пронаћи и одговори испитаника из Србије. На основу упоређивања резултата на нивоу просека региона Југоисточне Европе, где у 2016. години 46% испитаника сматра да је посао сигурнији у јавном сектору, док се у току 2018. године, у односу на исто питање, исто изјашњава тек 32% испитаника. Када је у питању Србија, 43% испитаника оцењује да је посао у јавном сектору сигуран (2016. година), док се у 2018. години број испитаника који сматра да је посао у јавном сектору сигуран смањује на 35%. Разлози за такве налазе могу се пронаћи и у чињеници да су економије чланице ЈИЕ региона склоне високом избегавању ризика, те надполовичну већину популације у тим земљама одликује и високо избегавање неизвесности те, сходно томе, и упуштања у оснивање приватног бизниса.⁴⁶ Важно је као методолошку напомену навести да су истраживања рађена на броју испитаника 5.923, 734 у Србији у 2016. и 2018. години, док је укупан број испитаника за ЈИЕ регион и у 2016. и 2018. години био 14. 210.773.⁴⁷

⁴⁶ Anđelić Goran, Ivanić Valentina, Đaković Vladimir, "The Impact of the EU Accession Process to the Organizational Culture of the Companies Operating in the Transition Countries", *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci, časopis za ekonomsku teoriju i praksu – Proceedings of Rijeka Faculty of Economics, Journal of Economics and Business*, Vol. 30, No. 2, 2012, pp. 295-319

⁴⁷ Regional Cooperation Council "Balkan Opinion Survey: Balkan Barometer 2018", op. cit., p. 142; Balkan Opinion Survey: Balkan Barometer 2016", Regional Cooperation Council, Year IV, No. 4, Sarajevo, 2016, p. 156.

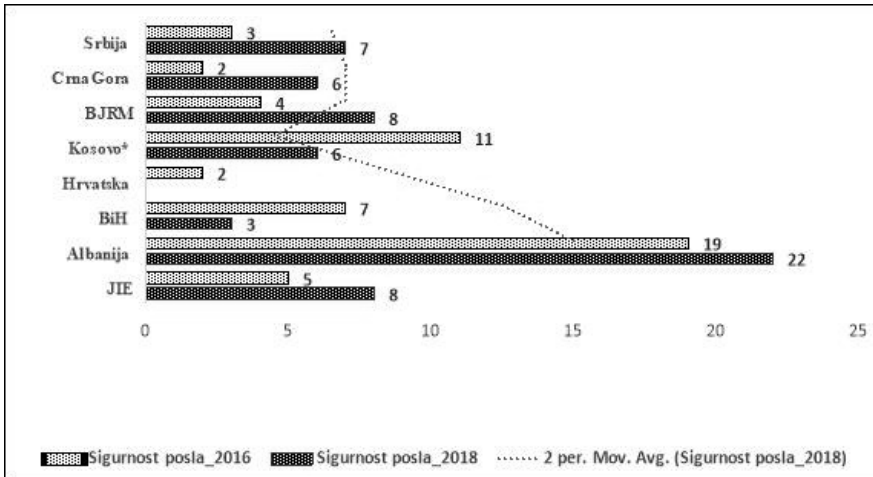
Графикон 2. Разлози због којих би се неко запослио у јавном сектору:
Сигурност посла, изражено у %



Izvor: (Balkan Barometer 2018: Public Opinion Survey)

Када је у питању став испитаника на нивоу региона ЈИЕ у односу на сигурност посла у приватном сектору, тек 5% испитаника у 2016. години оцењује сигурност посла као један од разлога због којих би се запослили у приватном сектору, док се тај број у 2018. години мења и износи 8%. Интересантан је налаз за Србију, где тек 3% испитаника у 2016. години, оцењује сигурност посла као један од разлога због којих би се ангажовали у приватном сектору, док се тај проценат у 2018. години мења и износи 7%.

Графикон 3. Разлози због којих би се неко запослио у приватном сектору:
Сигурност посла, изражено у %



Izvor: (Balkan Barometer 2018: Public Opinion Survey)

Налази указују да све мањи проценат испитаника оцењује посао у јавном сектору као сигуран, док у исто време расте проценат испитаника у Србији (у периоду од 2016. до 2018. године) које у приватном сектору виде сектор који обезбеђује сигурност посла. Познавање разлога због којих се неко опредељује да се запосли у приватном сектору омогућава и креирање политика у наведеној области.⁴⁸ Како је сигурност посла један од разлога који испитаници на нивоу ЈИЕ оцењују као разлог за одабир приватног, односно државног сектора за запошљавање, сасвим је сигурно да политике које су креиране у области предузетништва на нивоу ЈИЕ региона, па тако и у Србији, у свом коначном исходу имају за циљ да предузетништво користе као инструмент активних политика запошљавања, а не политика конкурентности и економског раста.

ENTREPRENEURSHIP POLICIES IN THE EUROPEAN UNION AND COUNTRIES OF SOUTHEASTERN EUROPE

Abstract: Entrepreneurial policies in the EU were embedded in the EU 2020 Strategy devoted to smart, sustainable and inclusive growth. That announced the readiness of the EU to change the current entrepreneurial conceptual as well as the methodological paradigm in favour of the Schumpeterian type of entrepreneurship centered on innovativeness. When it comes to the sector oriented entrepreneurship policies they were devised with the aim to boost the fertility of the SMEs, but also with the aim to encourage the growth of the high growth companies in the European Union. The European Union prefers being "the most innovative region in the world," which allows us to reveal their twofold macroeconomic aims: more jobs, and sustainable as well as innovative economic growth. When it comes to the SEE region, it is important to note that the SEE 2020 Strategy was adopted in 2013 with the aim to encourage the SEE economies in their EU accession process. The SEE 2020 Strategy was prepared based on the principles inherent for the EU 2020 Strategy, taking into account limitation linked with the SEE stage of the economic and social development. One of the most important aims of the SEE 2020 Strategy is centered on more jobs in the SEE region, which allows us to conclude about the preference towards the completely different desirable type of entrepreneurship in the region, known as Knight's Type of entrepreneurship. These findings were confirmed by the SEE population perceptions, presented in the Public Opinion Research (Public Opinion Barometer - Balkan Barometer) about a stronger willingness to work for the public sector instead for the private sector. Based on the fact that the Republic of Serbia is a part of the functional southeast European region, entrepreneurial policies

⁴⁸ Валентина Иванић, "Организациона култура као чинилац конкурентности предузећа у транзиционим условима", Институт економских наука, Београд, 2017, стр. 276.

in Serbia were devised with the aim to provide more jobs. The entrepreneurship policies devised in the Republic of Serbia were observed and created as an active labour policy tool, instead of the competitiveness and the development drivers. The entrepreneurial policies in the Republic of Serbia were created without regulatory impact analysis. They are mainly horizontal, devoted to the creation of the necessary preconditions for the SMEs fertility issues, rather than the vertical devoted to the innovative high growth companies with strong growth potentials. One of the main findings of the impact of the entrepreneurial policies in the Republic of Serbia on the business sector working conditions revealed strong preferences of the Serbian respondents towards the work for the public sector instead for the private.

Key words: Entrepreneurship Policies, European Union, South East Europe Region, Serbia, entrepreneurial inclinations.

УДК: 366.5(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 18 (2019)

Год XVIII, бр. 67, стр. 65–80

Изворни научни рад

ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

проф. др Ђорђе ПАВЛОВИЋ¹

Анстракт: Законодавство Европске уније о заштити потрошача генерално се односи на безбедносне мере (општу сигурност производа и одговорност за њихову неисправност), као и на заштиту економског интереса потрошача (обмањујуће и упоредно оглашавање, уговори на даљину, непоштени услови у потрошачким уговорима, и др.). У наредном периоду, политика заштите потрошача у Европској унији биће суочена са различитим изазовима и то, због одређених процеса и појава који условљавају читав међународни економски поредак. У те процесе и појаве спада, пре свега, глобализација тржишта и рапидни технолошки развој због којих ће државе чланице Европске уније морати да прилагоде своје законодавство у циљу постизања ефикасније и ефективније тржишне утакмице.

Кључне речи: Европска унија, заштита потрошача, законодавство, мере безбедности.

1) УВОД

У циљу заштите потрошача неопходно је спровести низ врло различитих активности, као на пример: обавештавање потрошача о свему оном што може имати утицаја на њихов положај на тржишту, опсежна едукација свих врста потрошача, омогућавање рада потрошачких организација да би могле да обављају своју мисију која се, логично, састоји у заштити бројних интереса потрошача. Сврха је, пре свега, у доношењу адекватних правних правила којима је циљ управо свеобухватна заштита потрошача. Одавно се у државама чланицама Европске уније схватило да за успешно функционисање интегралног друштва није довољно имати само успешну привреду, него је потребно створити услове да појединци могу да користе бројне благодети успешне привреде. И поред тога што су многе државе чланице још осамдесетих

¹ Висока пословна школа струковних студија, Ваљево. E-mail: djordje.pavlovic@vipos.edu.rs

и деведесетих година прошлог века имале развијено национално законодавство из домена заштите потрошача, због разлика међу њима, које су почеле да представљају сметњу ефикасном функционисању заједничког тржишта, органи ЕУ су отпочели креирање заједничке политике заштите потрошача. Основни циљ те политике је остварење истог нивоа заштите у свим државама чланицама. Дакле, сврха те заједничке политике је да омогући потрошачима на целом простору ЕУ да извуку највећу могућу корист из функционисања заједничког тржишта и да на њему играју активну улогу. То значи да се потрошачима, пре свега, мора дати могућност слободног избора производа и услуга жељеног (најбољег) квалитета и најповољнијих цена, без обзира одакле су произвођачи. Потом, то значи да потрошачи морају имати исти ниво заштите на целом подручју Европске уније, или најмање онај ниво који им пружа национално тржиште. Производи и услуге на европском тржишту морају бити безбедни и потрошачи морају располагати скупом информација како би могли да имају прави избор на располагању при одлучивању у куповини. Комисија Европске уније подстиче оснивање и функционисање информативних центара за потрошаче који имају проблеме и желе да се информишу о функционисању јединственог тржишта. Између осталог, Комисија Европске уније подстиче оснивање и функционисање информативних центара за потрошаче који имају проблеме и желе да се информишу о функционисању јединственог тржишта. Исто тако, Комисија додељује финансијску помоћ појединим радио и телевизијским станицама да би их охрабрила да дају европско виђење емисијама посвећеним проблемима потрошача. Такође, Комисија објављује Водич за европске потрошаче на јединственом тржишту и организује конкурсе за младе потрошаче да би подстакла младе да постану образовани потрошачи. Тешкоћа да се успостави једна заједничка легистива на нивоу Заједнице за сваки производ чини неопходним да се успостави на истом нивоу једна општа обавеза сигурности за све производе који се налазе на тржишту. Тај општи правни инструмент успостављен је 1992. године Директивом бр. 2001/95 која се односи на општу безбедност производа. Директива предвиђа да производи који се односе на тржиште и који су намењени потрошачима или корисницима, под условима разумно предвиђеним за коришћење, морају бити безбедни. Та обавеза је предвиђена како за произвођаче тако и за дистрибутере, а шта више, уколико произвођачи и дистрибутери знају (или би морали знати) на основу информација које су им доступне као професионалцима, да неки производ на тржишту представља опасност за потрошача, имају обавезу да о томе хитно обавесте надлежне органе држава чланица. Комисија подстиче функционисање европске мреже тела држава чланица надлежних за област безбедности производа. Тај рад у мрежи се развија на начин усклађен са осталим постојећим комунитарним процедурама, нарочито кроз такозвани Заједнички систем брзог обавештавања (*Rapex*) који има улогу у хитној

размени информација уколико се појави озбиљна опасност. Политика безбедности намирница у Европској унији заснива се на принципу превенције. Тај принцип је уграђен у структурисан приступ анализи ризика базиран на евалуацији, управљању и евалуацији ризика. Суд правде омогућава да, уколико постоји озбиљна неизвесност о постојању ризика по здравље људи, комунитарне институције могу применити мере заштите, а да се не чека да се стварно и догоде нежељени случајеви, болести и слично. Заштита економских интереса потрошача дата је и Директивом 1999/44, која се односи на продају добара са гаранцијом која је заснована на поштовању принципа сигурности производа са уговором. Продавац мора бити одговоран потрошачу за сваку неусаглашеност производа почевши од испоруке робе до две године, изузев ако је потрошач знао или морао знати за те мане робе. У ситуацији када се продавцу рекламира постојање мане производа, утиче се или на одговарајуће умањење цене, или на поништење уговора. Продавац или произвођач који даје гаранцију за производ је правно обавезан према условима наведеним у документу гаранције или ако се гаранција даје у форми рекламе. Једна директива даје потрошачима рок за размишљање од седам дана и промене одлуке о куповини ако се ради о продаји по кућама. Трговац, такође, мора да обавести потрошача да при оваквој куповини има право на овај рок.² У истом духу посебна директива установљује минимална заштитна правила за потрошаче, за уговоре закључене на даљину, уколико се ради о куповини путем телефона, факса, интернета, каталога, телевизије, изузев финансијских услуга. Одредбе ове директиве имају за циљ да обезбеде претходно информисање потрошача и транспарентност трансакције. Потрошач има право да поништи уговор у року од седам дана.³

2) МЕРЕ ЕУ

Политика заштите потрошача у Европској унији суочава се са наглим развојем тржишта и тржишних односа и наглим технолошким развојем, посебно новим комуникационим и информационим технологијама, због чега мора да буде флексибилна и адаптивна, односно да брже прилагођава своје правне прописе и законска решења. То значи да се брже одвија хармонизација права држава чланица из ове области. Заштита потрошача у ЕУ се формирала у неколико етапа, као узгредни продукт стварања заједничког тржишта, да би накнадно прерасла у самосталну званичну политику ЕУ. Надлежни државни органи из земаља чланица, који су одговорни за примену прописа којима се

² *Official Journal of the European Communities*, L 372/1985.

³ *Communication concernat la protection des consommateurs en matiere de contrats a distance*, Bruxelles, COM/2005/115.

штите интереси потрошача, морају сарађивати између себе и са Комисијом да би гарантовали поштовање тих прописа и добро функционисање унутрашњег тржишта, и да би побољшали заштиту економских интереса потрошача. То је дефинисано Уредбом 2006/2004 и Директивом 2005/29.⁴ Заштита физичке сигурности потрошача у ЕУ почела је седамдесетих година прошлог века, међутим, дуго времена су такви напори остали у сенци политика Заједнице, посебно пољопривредне и оне које су се бавиле елиминацијом техничких препрека размени. То је случај са Директивом која садржи приближавање легислативе која се односи на козметичке производе. Несрећа која се десила у атомској централи у Чернобиљу (крајем априла 1986. године) дала је повода Заједници да усаврши своју легистативу која се односи на радиоактивну контаминацију. Поред *ad hoc* мера донетих у циљу заштите у односу на пољопривредне производе, или оне који се односе на увоз пољопривредних производа из трећих земаља, Савет је у децембру 1987. године усвојио уредбу којом се одређује максимални прихватљив ниво радиоактивне загађености за прехранбене намирнице и храну за стоку после нуклеарне несреће, или у свакој другој битној радиолошкој ситуацији. То је Уредба 3954/87, допуњена верзија 25.07. 1989. године.⁵ Уредба 178/2002 утврђује опште принципе и поступке који се односе на прописе за намирнице и на безбедност прехранбених производа и установљава Европско тело за сигурност намирница.⁶ С обзиром на велику разноврсност прехранбених производа, овим се настојало обезбедити висок ниво заштите здравља и интереса потрошача, као и неометано функционисање заједничког тржишта. То европско тело за сигурност производа има улогу да даје научно мишљење, независне

⁴ Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws (the Regulation on consumer protection cooperation) Text with EEA relevance, *OJ L* 364, 9.12.2004, pp. 1-11; Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council ('Unfair Commercial Practices Directive'), *OJ L* 149, 11.6.2005, pp. 22-39; Commission Européenne, "Ameliorer la sante, la securite et la confiance des citoyens: une strategie en matiere de sante et de protection des consommateurs", COM 2005/115, Luxembourg, 2005.

⁵ Council Regulation (Euratom) No 3954/87 of 22. December 1987. laying down maximum permitted levels of radioactive contamination of foodstuffs and of feeding stuffs following a nuclear accident or any other case of radiological emergency, *OJ L* 371, 30.12.1987, pp. 11-13.

⁶ Regulation (EC) 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, *OJ L* 31/1, 1.2.2002.

информације и научну и техничку помоћ у политици и законодавству, у свим областима које би имале директно или индиректно дејство на безбедност намирница за људску исхрану или хране за животиње. Потоњим прописима ЕУ много су боље дефинисане одредбе о хигијени намирница (Уредба 852/2004),⁷ питања санитарног уређења везано за контролу пласмана на тржиште производа анималног порекла (Директива 2004/41),⁸ и званичне контроле која се односи на те производе (Уредба 854/2004).⁹ Нарочито је предвиђена обавеза сваког од учесника који чине ланац исхране, и одговорност прво према надзорним органима за сигурност прехранбених производа, као и примена заједничке и транспарентне политике према свим учесницима прехранбеног ланца све до краја, односно изношења на трпезу.¹⁰ После искуства са болешћу „крављег лудила“ прописи о санитарном поретку уређују стављање на тржиште и извоз из трећих земаља производа анималног порекла, да би се спречила појава болести животиња (Директива 2002/99).¹¹ Остали прописи санитарног уређења примењују се на прикупљање, транспорт, складиштење, руковање, прераду и одлагање анималних нус-производа, с циљем избегавања сваког могућег ризика по здравље људи и здравље животиња (Упутство 1774/2002).¹² Ова правила забрањују уношење у прехранбеном ланцу лешева животиња и некласираних нус-производа анималног порекла. С друге стране, с обзиром на све већи значај електронског пословања и потребе заштите потрошача, односно корисника савремених комуникационих средстава, усвојена је директива која се односи на ову

⁷ Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs, *OJ L* 139, 30.4.2004, pp. 1-54.

⁸ Directive 2004/41/EC of the European Parliament and of the Council of 21. April 2004. repealing certain Directives concerning food hygiene and health conditions for the production and placing on the market of certain products of animal origin intended for human consumption and amending Council Directives 89/662/eec and 92/118/eec and Council Decision 95/408/EC, *OJ L* 157, 30.4.2004, pp. 33-44.

⁹ Regulation (EC) no 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption, *OJ L* 139, 30.04.2004.

¹⁰ На пример, због појаве птичијег грипа 2005. године, биле су предузете ригорозне мере да би се спречила контаминација људи евентуалним анималним производима (Директива 2005/94).

¹¹ Council Directive 2002/99/EC of 16 December 2002 laying down the animal health rules governing the production, processing, distribution and introduction of products of animal origin for human consumption, *OJ L* 18, 23.1.2003, pp. 11-20.

¹² Regulation (EC) No 1774/2002 of the European Parliament and of the Council of 3 October 2002 laying down health rules concerning animal by-products not intended for human consumption, *OJ L* 273, 10.10.2002, pp. 1-95.

материју (Директива 2002/65),¹³ односно на трговину на даљину финансијских услуга. Главни елементи ове директиве су следећи: (1) забрана незаконите трговинске праксе која присиљава потрошача да купи услугу коју није тражио („куповина по инерцији“); (2) правила која ограничавају друге врсте праксе као што су стални телефонски позиви („cold calling“); и незахвалне електронске поруке („spam“); (4) обавеза да се потрошачу пружи комплетна информација пре него што потпише уговор; (5) право потрошача да поништи уговор током одређеног рока, изузев ако би се радило о шпекулацији од стране купца.¹⁴

3) САДРЖАЈ

Јединствена и заједничка политика у циљу заштите потрошача и корисника производа и услуга је неопходна да би се обезбедило уравнотежено функционисање заједничког тржишта у интересу грађана на целом простору Европске уније. После успостављање заједничког тржишта у Европској заједници у средиште интересовања долазе социјалне теме, као што је заштита потрошача. Као резултат тог повећаног политичког интереса донета је Резолуција Савета о прелиминарном програму Европске економске заједнице о заштити потрошача и политици обавештавања.¹⁵ Уношењем члана 129а (садашњи члан 153) у Уговор о ЕЗ, заштита потрошача је постала службена политика Европске заједнице. Уговором из Амстердама извршена је само ренумерација Уговора о ЕЗ. Тако је члан 129 Уговора постао члан 153. Управо члан 153 Уговора о Европској унији додељује Заједници мисију заштите здравља, сигурности и економских интереса потрошача, као и унапређивање њихових права на информисање, едукацију и самоорганизовање да би обезбедили своје интересе. Заједничка политика заштите потрошача мора бити садржана у другим заједничким политикама, нарочито у пољопривредној политици, политици риболова, политици заштите животне средине, и политици хармонизације неопходног законодавства на јединственом европском тржишту. Комисија Европске уније усвојила је „Заједничку стратегију у области заштите потрошача за период 2007–2013“ чији су циљеви били следећи:

- дати више моћи европским потрошачима пружајући им истинску могућност избора, праве информације, транспарентно тржиште и поверење базирано на ефикасној заштити и правима,

¹³ Directive 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 concerning the distance marketing of consumer financial services and amending Council Directive 90/619/EEC and Directives 97/7/EC and 98/27/EC, *OJ L 271*, 9.10.2002, p. 16-24.

¹⁴ John Dickie, 2005, *Producers and consumers in EU e/commerce law*, Oxford, Portland.

¹⁵ Official Journal of the European Communities, *OJ 1975 C92/1*; <http://eur-lex.europa.eu>

- оснажити добробит европских потрошача у погледу цена, избора, квалитета, разноврсности, доступности производа и њихове сигурности,
- заштитити ефикасно потрошаче од ризика и озбиљних претњи које се могу само појединачно превенирати.¹⁶

Усвојен је, такође, и Програм заједничког деловања у области потрошачке политике (2007–2013) којим би се употпуниле, оснажиле и пратиле политике држава чланица у смислу да им се омогући заштита здравља, сигурности и економских и правних интереса потрошача, исто као и унапређење њихових права на информисање, едукацију и самоорганизовање (Одлука 1926/2006). Циљеви програма били су:

- а) осигурати висок ниво заштите потрошача захваљујући, нарочито, елементима квалитета, побољшања консултативности и репрезентативности интереса потрошача и,
- б) осигурати ефективну примену правила заштите потрошача, нарочито сарађом у области примене легислативе, информисања, едукације и начина подршке.¹⁷

Означавање цене на производима представља важно средство информисања и заштите потрошача. Постоји Директива 98/6 која обавезује назначење цене по јединици мере на производима који већ упаковани долазе у трговину, а на тај начин се омогућава потрошачу јасна идеја о јединичној цени производа о коме је реч, и тако му омогућава да упоређује различите производе да би начинио свој сопствени добар избор.¹⁸ Етикетирање производа представља, такође, значајно средство да се обезбеди најбоља информација и постигне транспарентност за потрошаче. Такође, Уредбом 1924/2006 формулисана су хармонизована правила која се примењују на здравствене и нутритивне производе, који су дати у комерцијалним порукама које се појављују на амбалажи, или при презентацији прехранбених намирница или у њиховој пропаганди. Прилагођаване, с времена на време, техничком прогресу ове директиве постају заштитнице људског здравља, циљајући на највиши ниво информисања потрошача. Друге директиве имају за циљ директно људско здравље, нарочито Директива која се односи на адитиве који се могу употребити у намирницама намењеним људској исхрани, и Директива која се односи на мере контроле појединих супстанци и њихових остатака у

¹⁶ Д. Симић-Антонијевић, *Политика заштите потрошача у Европској унији*, Зборник радова, ФИМЕК, година II, број III, Нови Сад, 2009, стр. 85-97.

¹⁷ Интернет: www.europedia.eu./books/

¹⁸ Directive 98/6/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 on consumer protection in the indication of the prices of products offered to consumers, *OJ L 80*, 18.3.1998, pp. 27-31.

животињама и анималним производима.¹⁹ Настојање да се унапреди унутрашње тржиште ЕУ довело је до успостављања политике заштите здравља и сигурности потрошача кроз усвајање опште легислативе која обезбеђује безбедност грађана, као и корисника производа различите провинцијенције. То је и циљ Директиве 87/375 која се односи на фалсификоване производе, а који могу угрозити здравље и безбедност потрошача. Та Директива забрањује промет, увоз и, било производњу, било извоз, опасних имитација прехранбених намирница. Она предвиђа повлачење таквих производа са тржишта земаља чланица и информисање Комисије и осталих држава чланица. Такође, врло значајна директива, у овом домену, је она која се односи на сигурност играчака и она одређује основне захтеве безбедности које морају испуњавати све играчке произведене у ЕУ или увезене из трећих земаља.²⁰ Обезбеђујући слободан проток робе, ова директива подстиче производњу квалитетних играчака и које нису опасне за децу у Европској унији. У односу на принцип превенције донета је директива која регулише узгој генетски модификованих организама (ГМО), односно њихов утицај на околину.²¹ Производи који садрже ГМО морају бити јасно означени и јавност мора бити информисана и консултована пре њиховог стављања на тржиште. Државе чланице су направиле јавни регистар места где се гаје ГМО културе да би се зауставило ширење гена ових биљака на друге културе, што би могло имати значајне последице по људско здравље и околину. Микроорганизми који су генетски модификовани могу бити коришћени у строго контролисаним условима. Друго упутство (1829/2003) одређује комунитарне процедуре за ауторизацију и надзор прехранбених производа и хране за животиње који су генетички модификовани и установљује правила за етикетирање намирница за људску исхрану и хране за животиње који су генетички модификовани. У производњи хране могу се користити сировине животињског порекла које имају санитарну дозволу и потичу од животиња које су декларисане као исправне. Слична правила важе и за хигијену производа намењених исхрани животиња, имајући у виду крајњи циљ, односно

¹⁹ Council Directive 89/107/EEC of 21 December 1988 on the approximation of the laws of the Member States concerning food additives authorized for use in foodstuffs intended for human consumption, *OJ L* 40, 11.2.1989, pp. 27-33; Regulation (EC) No 1333/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on food additives (Text with EEA relevance), *OJ L* 354, 31.12.2008, pp. 16-33.

²⁰ Council Directive 88/378/EEC of 3 May 1988 on the approximation of the laws of the Member States concerning the safety of toys, *OJ L* 187, 16.7.1988, pp. 1-13.

²¹ Council Directive 79/112/EEC of 18 December 1978 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs for sale to the ultimate consumer, *OJ L* 33, 8.2.1979, pp. 1-14.

заштиту здравља потрошача,²² (Уредба 183/2005). Захваљујући комунитарном систему брзе размене информација (RAPEX) о опасностима које проистичу из коришћења потрошачких добара, државе чланице и Комисија могу применити хитне мере када закључе да неки производ представља непосредну опасност за здравље и сигурност људи. Међутим, овај систем брзе узбуне не може функционисати успешно ако га државе чланице не примењују у случају уочене опасности, на време и на ефикасан начин.²³ Директива 85/374 примењује се, пре свега, на индустријске производе, а после кризе „крављег лудила“ и на пољопривредне сировине (као што су месо, житарице, воће и поврће), као и дивљачи. Директива дефинише штету као последицу коришћења дефектног производа, тј. то може бити смрт или телесне повреде или новчана штета (оштећени има рок од три године да захтева надокнаду штете). Једна од значајних директива у области заштите потрошача у ЕУ је Директива 84/450 која предвиђа заштиту потрошача, трговаца и јавности уопште од преварне рекламе. Концепт „преварне рекламе“ подразумева било какав начин којим се доводе у заблуду особе којима је реклама намењена, и ово је веома значајно када огроман развој комуникационих технологија, а нарочито телевизије и интернета, чини да се реклама појављује као феномен који превазилази државне границе. Уколико корисник сматра да је био преварен неким рекламним текстом или јавном презентацијом он може сатисфакцију да потражи на суду. Нелојалну трговачку праксу регулише Директива 2005/29 која има за циљ да уједначи национална законодавства држава чланица, јер оваква пракса директно штети економским интересима потрошача, а индиректно и трговцима. Ова непоштена пракса доводи потрошача у заблуду, онемогућавајући му да направи рационалан избор. Ту спадају и агресивни трговачки поступци као што су: узнемиравање, присила, прибегавање физичкој сили или недозвољеном утицају, који значајно смањују слободу избора потрошача као једног од његових основних права.²⁴ Више директива регулише уговорне односе, посебно кад се ради о закључивању уговора ван уобичајених трговачких простора (продаја по кућама, од „врата до врата“). Директива 87/102 односи се на потрошачке кредите и обавезује државе чланице да примењују заједничка правила на све облике кредита, избегавајући тако конкуренцију међу кредиторима и штитећи кориснике без обзира на

²² Regulation (EC) No 183/2005 of the European Parliament and of the Council of 12 January 2005 laying down requirements for feed hygiene (Text with EEA relevance), *OJ L* 35, 8.2.2005, pp. 1-22.

²³ На пример, тако је у јуну 1999. године Белгија повредила комунитарне прописе не достављајући Комисији и осталим државама чланицама хитну информацију о присуству диоксида у намирницама намењеним људској исхрани и сточној храни.

²⁴ E. Buttigieg, Consumer interests under the EC's competition rules on collusive practices, *European Business Law Review*, 2005, pp. 643-718.

њихову националност. Ова директива настоји да осигура то да се приликом израчунавања годишње ефективне стопе, узму у обзир сви трошкови које потрошач мора да плати да би добио кредит.²⁵ У том контексту Директива је измењена 2008. године. Измене предвиђају примену јединствене заједничке калкулације ефективне годишње каматне стопе која се примењује на потрошачке кредите.²⁶ Комисија је омогућила коришћење платних картица на целом подручју ЕУ подстичући процес трансформације система електронског плаћања. При свему томе, Комисија је усвојила и препоруку која се односи на „европски кодекс доброг понашања у области електронског понашања“ уређујући на тај начин односе између финансијских институција, трговаца-давалаца услуга и корисника-потрошача. Она, такође, надзире односе између власника и прималаца картица у циљу стварања јединствених услова уговора, нарочито оних који се односе на одговорност у случају губитка, крађе, лошег функционисања или фалсификата, на начин да оствари прихватљивост употребе свих платних картица на целом подручју ЕУ (Препоруке Комисије 87/598 и 88/590).

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Римски уговор (ступео на снагу 1958. године) спомињао је потрошаче само на четири места. Најзначајнији је био члан 100 овог Уговора који је омогућавао уједначавање права држава чланица ако би разлике између њихових правних поредака директно утицале на успостављање и деловање заједничког тржишта. Прелиминарни програм 1975. изузетно је значајан за развој заштите потрошача, јер је њиме потврђена важност заштите потрошача у земљама чланицама, јер су у њему по први пут дефинисана основна права потрошача, и у тачки пет се наводе пет основних права потрошача: 1. право на заштиту здравља и сигурности; 2. право на заштиту економских интереса; 3. право на накнаду штете; 4. право на обавештавање и едукацију; 5. право на представљеност. Премда је био у питању необавезан акт, Прелиминарни програм је изузетно значајан јер је представљао израз политичке воље Савета да се заштити потрошача посвети много више пажње него до тада. Затим, 1981. године уследила је Резолуција Савета о другом програму Европске економске заједнице о заштити потрошача и политици обавештавања.²⁷ Јединствени

²⁵ Council Directive 87/102/EEC of 22 December 1986 for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit, *OJ L 42*, 12.2.1987, pp. 48-53

²⁶ Directive 2008/48/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on credit agreements for consumers and repealing Council Directive 87/102/EEC, *OJ L 133*, 22.5.2008, pp. 66-92.

²⁷ Official Journal of the European Communities, *OJ 1981 C133/1*

европски акт, који је ступио на снагу 1987. године, унео је значајне промене у Уговор о ЕЕЗ, али је заштита потрошача остала изван законодавне надлежности Заједнице. Нова етапа развоја заштите потрошача у Европској заједници започела је Уговором о Европској унији. Директива 2000/13 која је допуњена 12.01.2007. године, одређује језик који ће се користити, деноминацију продаје, количинску декларацију о састојцима које мора да садржи етикета и остала правила која се односе на етикетирање и продају прехранбених производа. Директива 76/768 односи се на козметичке производе. Иста је у више наврата мењана и допуњавана, а садржи правила о етикетирању и амбалажи опасних производа.²⁸ Директива 96/23 односи се на контролу појединих супстанци и њихових остатака у животињама и анималним производима.²⁹ Директива 93/13 односи се на преварне, односно недозвољене клаузуле у уговорима закљученим између потрошача и правног лица-професионалца. Ова Директива посебно прави разлику између уговорних клаузула које су договорене између две стране и оне клаузуле које потрошач није изразито уговорио. Клаузула уговора која није изричито уговорена сматра се преваром јер се тиме ствара, на штету потрошача, значајна неравнотежа између права и обавеза уговорних страна. Директива садржи принцип према коме потрошач није везан преварном клаузулом која постоји у уговору који је закључио, и налаже државама чланицама да примене адекватне мере да би се спречила таква пракса.³⁰ За потрошаче који узимају кредите да би финансирали своје куповине, у Европској унији је обезбеђена јединствена заштита. Директива, 98/27 настоји да олакша заједничко деловање представника потрошача у случајевима против непоштене трговинске праксе, када у једној земљи чланици одређено комунитарно право није испоштовано наносећи штету потрошачима у некој другој земљи чланици. Нарочито се то односи на преварну рекламу, уговоре на даљину и потрошачке кредите.³¹

²⁸ Directive 2003/15/EC of the European Parliament and of the Council of 27 February 2003 amending Council Directive 76/768/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to cosmetic products (Text with EEA relevance), *OJ L* 66, 11.3.2003, pp. 26-35.

²⁹ Council Directive 96/23/EC of 29 April 1996 on measures to monitor certain substances and residues thereof in live animals and animal products and repealing Directives 85/358/EEC and 86/469/EEC and Decisions 89/187/EEC and 91/664/EEC, *OJ L* 125, 23.5.1996, pp. 10-32.

³⁰ Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts, *OJ L* 95, 21.4.1993, pp. 29-34.

³¹ Directive 98/27/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1998 on injunctions for the protection of consumers' interests, *OJ L* 166, 11.6.1998, pp. 51-55.

5) ИЗБОРИ

- Buttigieg, E., Consumer interests under the EC's competition rules on collusive practices, *European Business Law Review*, 2005.
- Communication concernat la protection des consommateurs en matiere de contrats a distance*, Bruxelles, COM/2005/115.
- Council Directive 2002/99/EC of 16 December 2002 laying down the animal health rules governing the production, processing, distribution and introduction of products of animal origin for human consumption, *OJ L* 18, 23.1.2003, pp. 11-20.
- Council Directive 79/112/EEC of 18 December 1978 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs for sale to the ultimate consumer, *OJ L* 33, 8.2.1979, pp. 1-14.
- Council Directive 87/102/EEC of 22 December 1986 for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit, *OJ L* 42, 12.2.1987, pp. 48-53
- Council Directive 88/378/EEC of 3 May 1988 on the approximation of the laws of the Member States concerning the safety of toys, *OJ L* 187, 16.7.1988, pp. 1-13.
- Council Directive 89/107/EEC of 21 December 1988 on the approximation of the laws of the Member States concerning food additives authorized for use in foodstuffs intended for human consumption, *OJ L* 40, 11.2.1989, pp. 27-33; Regulation (EC) No 1333/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on food additives (Text with EEA relevance), *OJ L* 354, 31.12.2008, pp. 16-33.
- Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts, *OJ L* 95, 21.4.1993, pp. 29-34.
- Council Directive 96/23/EC of 29 April 1996 on measures to monitor certain substances and residues thereof in live animals and animal products and repealing Directives 85/358/EEC and 86/469/EEC and Decisions 89/187/EEC and 91/664/EEC, *OJ L* 125, 23.5.1996, pp. 10-32.
- Council Regulation (Euratom) No 3954/87 of 22 December 1987 laying down maximum permitted levels of radioactive contamination of foodstuffs and of feeding stuffs following a nuclear accident or any other case of radiological emergency, *OJ L* 371, 30.12.1987, pp. 11-13.
- Dickie, John, 2005, *Producers and consumers in EU e/commerce law*, Oxford, Portland.
- Directive 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 concerning the distance marketing of consumer financial services and amending Council Directive 90/619/EEC and Directives 97/7/EC and 98/27/EC, *OJ L* 271, 9.10.2002, p. 16-24.

Directive 2003/15/EC of the European Parliament and of the Council of 27 February 2003 amending Council Directive 76/768/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to cosmetic products (Text with EEA relevance), *OJ L* 66, 11.3.2003, pp. 26-35.

Directive 2004/41/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 repealing certain Directives concerning food hygiene and health conditions for the production and placing on the market of certain products of animal origin intended for human consumption and amending Council Directives 89/662/eec and 92/118/eec and Council Decision 95/408/EC, *OJ L* 157, 30.4.2004, pp. 33-44.

Directive 2008/48/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on credit agreements for consumers and repealing Council Directive 87/102/EEC, *OJ L* 133, 22.5.2008, pp. 66-92.

Directive 98/27/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1998 on injunctions for the protection of consumers' interests, *OJ L* 166, 11.6.1998, pp. 51-55.

Directive 98/6/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 on consumer protection in the indication of the prices of products offered to consumers, *OJ L* 80, 18.3.1998, pp. 27-31.

Official Journal of the European Communities, OJ 1975 C92/1; <http://eur-lex.europa.eu>

Official Journal of the European Communities, L 372/1985.

Regulation (EC) 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, *OJ L* 31/1, 1.2.2002.

Regulation (EC) No 1774/2002 of the European Parliament and of the Council of 3 October 2002 laying down health rules concerning animal by-products not intended for human consumption, *OJ L* 273, 10.10.2002, pp. 1-95.

Regulation (EC) No 183/2005 of the European Parliament and of the Council of 12 January 2005 laying down requirements for feed hygiene (Text with EEA relevance), *OJ L* 35, 8.2.2005, pp. 1-22.

Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs, *OJ L* 139, 30.4.2004, pp. 1-54.

Regulation (EC) no 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption, *OJ L* 139, 30.04.2004.

Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 on cooperation between national authorities responsible for

the enforcement of consumer protection laws (the Regulation on consumer protection cooperation)Text with EEA relevance, *OJ L 364*, 9.12.2004, pp. 1-11; Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council ('Unfair Commercial Practices Directive'), *OJ L 149*, 11.6.2005, pp. 22-39; Commission Europeenne, "Ameliorer la sante, la securite et la confiance des citoyens: une strategie en matiere de sante et de protection des consommateurs", COM 2005/115. Luxembourg, 2005.

Official Journal of the European Communities, OJ 1981 C133/1.

Симић-Антонијевић, Д., Политика заштите потрошача у Европској унији, Зборник радова, ФИМЕК, година II, број III, Нови Сад, 2009.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Европска унија се, у савременим условима, одликује отвореношћу свог интегралног тржишног амбијента, са посебним акцентом на потпуну заштиту потрошача. Информисање потрошача у Европској унији настоји да омогући потрошачима да упореде цене истог производа унутар земље и да утврде одступања цена између земаља чланица. Продајна цена и цена по јединици мере морају бити јасно одређене, лаке за идентификацију и читање. Након кризе „лудих крава“ Комисија је основала научне комитете састављене од еминентних научних експерата, да би добила сигурне научне савете и да координира рад разних научних комитета у области здравља. Постоји осам научних комитета који имају задатак да укажу Комисији на сваки специфичан или хитан проблем који је у њиховој надлежности на основу постојећих научних чињеница. Заштита здравља потрошача била је интегрисана у остале комунитарне политике и посебно у пољопривредну политику (дефинисање млечних производа и имитација, регулисање биолошких производа, ветеринарских проблема, промовисање квалитета производа, и посебно прехранбена политика), затим у политику истраживања (квалитет и сигурност производа), изградње на тржишту ЕУ (машине, прехранбени производи, грађевински производи) и здравствену политику (борба против пушења). Дакле, пријемом нових чланица Европска унија показује растући интерес за заштиту физичке сигурности, као и економских интереса својих грађана. У питању је сасвим нормална појава јер је настанак и усавршавање односа на јединственом тржишту повећао не само избор производа и услуга које долазе из различитих земаља, већ и ризике за потрошаче, нарочито кад су у питању прехранбени и пољопривредни производи. Даље, заштита потрошача у Европској унији данас је суочена са заједницом држава подељеном

како на плану законске регулативе, тако и на плану њеног извршења. Мањак јавности и сигурности у правима потрошача слаби њихово поверење у комунитарно законодавство. Међутим, та претерана издељеност је штетна и за предузећа, посебно за мала и средња предузећа, јер разлика земаља чланица у третману исте трговинске праксе обесхрабрују развој прекограничне трговине и искоришћеност заједничког тржишта. Штавише, постојећа комунитарна правила нису довољна, јер се односе само на ограничени број примера трговачке праксе и заостају са развојем тржишта и са могућношћу да разреше неки специфичан проблем са којим су суочени потрошачи. Стога је неопходан доста виши ниво усаглашавања прописа који регулишу трговинску праксу између потрошача и предузећа, а у настојању да се креира једно потпуно заједничко тржиште потрошње.

Процес стабилизације и придруживања Србије Европској унији отпочео је, формално, још 2001. године, оснивањем Заједничке консултативне групе (ZKRG), која је оформљена како би посредовала у циљу приближавања стандардима Европске уније. На крају, завршавањем неопходних реформи, Србија би се придружила Европској унији. Биро за исхрану и ветерину је надлежан за поштовање примене ветеринарске и фитосанитарне легислативе и правила хигијене за прехранбене намирнице, и то како у Европској унији тако и у земљама које са њом послују као добављачи. Са уласком бројних нових земаља у ЕУ, све је израженији захтев да потрошачи морају свуда бити заштићени на исти начин, јер је у питању јединствено тржиште. Стога је веома значајна директива која се односи на одговорност за производе са недостатком, и која настоји да осигура потрошачу висок ниво заштите од штете по његово здравље или имовину проузроковане неким дефектним производом, као и да смањи истовремено разлике између националних законодавстава која умањују конкуренцију и успостављање слободног протока производа. Очигледно је да се интересима грађана даје све већи значај на тржишту Уније. Ипак, треба им, такође, дати и средство да могу да очувају и да одбране своја права у контексту комунитарног права, јер традиционална правна процедура која је врло скупа и трома, није још увек прилагођена трансграничним конфликтима, што може да делује обесхрабрујуће за учеснике. Због тога је Савет ЕУ наложио Комисији да пружи државама чланицама помоћ на техничком плану, да би створили једну посебну правну екстериторијалну мрежу, намењену управо олакшавању регулације трансграничних спорова.

CONSUMER PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: Consumer protection legislation in the European Union generally refers to security measures (general product safety and responsibility for their malfunction), as well as on the protection of the economic interests of consumers (misleading and parallel advertising, distance contracts, unfair terms in consumer contracts, etc.). In the subsequent period, the consumer protection policy in the European Union will face different challenges due to certain processes and phenomena which condition the entire international economic order. These processes and phenomena primarily include the globalization of the market and rapid technological development due to which the EU member states will have to adapt their legislation to achieve more efficient and effective market competition.

Key words: European Union, consumer protection, legislation, security measures.

УДК: 658:004.738.5
Biblid 1451-3188, 18 (2019)
Год XVIII, бр. 67, стр. 81–93
Изворни научни рад

ПРИМЕНА ЕЛЕКТРОНСКОГ ДОКУМЕНТА У ПОСЛОВНОЈ ПРАКСИ

*Жаклина СПАЛЕВИЋ,
Косана ВИЋЕНТИЈЕВИЋ,
Зоран ЈЕРОТИЈЕВИЋ¹*

Анстракт: Предметна анализа обухвата испитивање примене електронског документа у савременим пословним трансакцијама. Због значаја електронског пословања у раду се посебно истиче неопходност усавршавања правне регулативе због правилног и објективног евидентирања пословних трансакција заснованих на електронској документацији. Аутори анализирају прописе који прате примену електронског документа. На основу добијених резултата, аутори сматрају да примена електронске документације мора бити усклађена са светским стандардима електронског пословања. Даља истраживања предметне тематике била би целисходна за сагледавање могућности увођења зелених јавних набавки у законодавни оквир Републике Србије.

Кључне речи: Електронски документ, правни аспекти, компаративна правна анализа, економски аспекти.

1) УВОД

У данашњем времену, сведоци смо незаустављивог и изузетно брзог тренда развоја информационих технологија. Интернет је постао главно место размене података, рекламирања и комуникације међу људима. Употреба информационих технологија у различитим аспектима друштвеног живота за собом повлачи бројне социјалне, економске и правне последице. Утицај информационих технологија на друштвене односе расте, развија се и мења

¹ Универзитет Сингидунум, Факултет за туристички и хотелијерски менаџмент, Београд.
E-mail: zspalevic@singidunum.ac.rs; Универзитет Сингидунум, Пословни факултет;
Универзитет Унион Никола Тесла, Пословни и правни факултет, Београд.

једнаком брзином као и саме технологије, а нови облици друштвених односа модификују или замењују постојеће.² У савременом информатичком окружењу издавање електронских фактура постало је саставни део пословања у којем се користе алати за е-трговину, трансформишу пословни процеси и користе нове могућности у готово свим секторима тржишта.³ Електронска комуникација је бржа, поузданија и битно јефтинија.⁴ Може се слободно тврдити да су данас информационо-комуникационе технологије велики део наше свакодневнице и сасвим је извесно да ће се тај део у блиској будућности знатно повећавати.⁵ Главна хипотеза у раду је да правилно електронско пословање подразумева правне и економске категорије које морају бити усклађене са савременим аспектима електронске документације. Савремени начин пословања и комуницирања путем глобалних информационих мрежа довео је до све веће повезаности не само људи, већ и информационих система.⁶ Захваљујући брзом развоју технологије у процесу комуникације догодиле су се важне промене: проток информација је веома брз, а временска и просторна ограничења готово и не постоје. Електронски медији омогућили су бројним корисницима да постану не само примаоци медијских информација, него и креатори таквих информација.⁷ Време брзо ради за електронско пословање, па је понегде, као нпр. у САД, већ увелико прихваћено и у строго формалним поступцима.⁸ У овом раду бавимо се пословањем у коме се пословне трансакције обављају електронским путем, односно разменом електронских порука (*e-business*) или беспасирним (*paperless commerce*) поступком пословања.

² Тихомир Катулић (2011): „Развој правне регулације електроничког потписа, електроничког сертификата и електроничке исправе у хрватском и поредбеном праву“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, Vol. 61, No. 4, стр. 1339-1378.

³ Жаклина Спалевић, Косана Вићентијевић (2018): „Правни и рачуноводствени изазови детекције превара у примени електронских фактура“, *Безбедност*, Vol. LX, No. 2, стр. 101-119.

⁴ Хрвоје Брзица, Борис Херцег, Тихомир Катулић, Хрвоје Станчић (2014). „Анализа утјецаја хрватскога законодавног оквира на електроничко пословање и дугорочно очување електронички потписаних докумената“, *Архивски вјесник*, Vol. 57, No. 1, стр. 129-157.

⁵ Хрвоје Лисичар (2010): „Могућности упорабе електроничке исправе и електроничких докумената у парничном поступку“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, Vol. 60, No. 6, стр. 1391-1422.

⁶ Јозо Чизмић, Марија Бобан (2017): „Електронички докази у судском поступку и рачунална форензичка анализа“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, Vol. 38, No. 1, стр. 23-48.

⁷ Ивана Цикоја (2010): „Weblog – нови комуникацијски изазов“, *МедиАнали*, Vol. 4, No. 7, стр. 155-168.

⁸ Тин Матић (2006): „Електронички облик уговора и исправа – нови облик?“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, Vol. 56, No. 1, стр. 165-185.

2) РЕГУЛАТИВА О ЕЛЕКТРОНСКОМ ДОКУМЕНТУ

Дигитална економија као начин привредног пословања користи информационо комуникационе технологије – ИКТ и интернет уз употребу знања из следећих области: економије, информатике, телекомуникација, рачунарства и дигиталне електронике.⁹

Дигитализација је један од приоритета Владе Републике Србије, а у претходних година донета су два веома битна закона која дефинишу сегмент електронског пословања – Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању („Сл. гласник РС“, бр. 94/2017) и Закон о електронској управи („Сл. гласник РС“, бр. 27/2018). Електронски документи представљају сваки запис састављен у електронском облику, а који према врсти послова, односно пословних обавеза на које се односе могу имати различиту садржину, као на пример: Понуде и уговори, у складу са Законом о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, број 29/78, 39/85, 45/89 (одлука УСЈ) и 57/89, „Службени лист СРЈ“, број 31/93 и „Службени лист СЦГ“, број 1/2003 (Уставна повеља); Поднесци (захтеви, предлози, обрасци, пријаве, молбе, жалбе, представке, приговори, обавештења, саопштења и друге врсте писаног обраћања странке органу), у складу са чланом 58 Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/2016). Поднесак израђен као електронски документ, странке достављају органима јавне власти путем електронске поште на адресу електронске поште која је од стране органа јавне власти одређена за пријем електронских поднесака, путем услуге квалификоване електронске доставе на адресу за квалификовану електронску доставу која је од стране органа јавне власти одређена за пријем електронских докумената, или другим електронским путем ако је законом који уређује тај поступак предвиђена могућност електронског општења, односно ако питање електронске доставе тим законом није другачије уређено. Такође, одговарајуће исправе, као електронски документ орган јавне власти доставља странци на адресу електронске поште, односно адресу за квалификовану електронску доставу, која је од стране странке одређена за пријем електронских докумената или другим електронским путем, у складу са прописом; Рачуноводствене исправе, односно све врсте јавних исправа које представљају писмени доказ о насталој пословној промени и другом догађају, у складу са чланом 16 Уредбе о буџетском рачуноводству („Службени гласник РС“, број 125/2003 и 12/2006); Када се ради о привредним субјектима, одредбама члана 9 Закона о рачуноводству („Службени гласник РС“, број 62/2013), регулисано је да

⁹ Жаклина Спалевих, Косана Вићентијевић, Милутин Атељевић (2018): Правно-економска анализа степена развоја дигиталне економије, *Трендови у пословању*, Vol. VI, No. 11, стр. 29-38.

одговорно лице потписом, односно другом идентификационом ознаком потврђује да је рачуноводствена исправа веродостојна (потпуна, истинита, рачунски тачна и да приказује пословну промену). Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, усклађен је са *eIDAS* регулативом о електронској идентификацији и услугама од поверења.¹⁰ Потреба усклађености са правом Европске уније и стандардима заштите података о личности, као и разлози везани за унутрашње потребе Републике Србије, неопходност нових решења и отклањање недостатака важећег закона условили су доношење Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, број 87/2018). Закон је ступио на снагу 21. новембра 2018. године, а примењиваће се од 22. августа 2019. године. Изузетак су одредбе које прописују да 21. новембра 2018. године престаје да се води Централни регистар збирки података који је успостављен по одредбама Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 104/2009 (др. закон), 68/2012 (УС) и 107/2012) и да се са овим регистром, као и са подацима садржаним у регистру, поступа у складу са прописима који уређују поступање са архивском грађом. Како се јасно истиче у Стратегији развоја јавне управе за раздобље од 2015. до 2020. године коју је Хрватски сабор усвојио 2015. године, Хрватска јавна управа у недовољној мери користи решења заснована на ИКТ.¹¹ У овом делу рада, наводимо као пример земљу која је чланица Европске уније из окружења Републике Србије. У Хрватској је пословање електронским документима уређено Законом о електроничкој исправи.¹² Наведени закон, у делу II који регулише електронска документа, наводе се: захтеви које мора да испуни електронски документ (члан 6), грађа електронског документа (члан 7), образац приказа електронског документа (члан 8), оригинал (члан 9), копија на папиру (члан 10), правна снага оригинала и копије (члан 11), и електронски документ као доказно средство (члан 12). Део III овог закона односи се на употребу и промет електронског документа. Доношењем Директиве о електронском рачуну у јавној набавци (2014/55/EУ),¹³ коју су издали Европски парламент и веће, с циљем развоја норме о електроничком рачуну, створени су правни предуслови за увођење обвезног е-Рачуна у Државу, као снажна мера за остварење

¹⁰ Уредба ЕУ бр. 910/2014 Европског парламента и већа, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=EN>, датум прегледа 12.1.2019.

¹¹ Стратегија развоја јавне управе за раздобље од 2015. до 2020. године, Народне новине, бр. 70/2015, точка 4.1.7.

¹² Народне новине бр. 150/05.

¹³ Директива 2014/55/EУ Европског парламента, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0055&from=EN>, датум прегледа 12.1.2019.

значајних уштеда и оптимизације у пословању јавног сектора који је данас више него икад под притиском смањења трошкова и повећања ефикасности управљања. Увођење обвезног е-Рачуна у Државу, осим за издавање рачуна према Држави, подстакло би и размену рачуна између пословних субјекта у приватном сектору, чиме би се оствариле значајне уштеде у целокупној привреди. Према одредбама *Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi* (Народне новине, бр. 101/2017), планови набавке и регистри уговора о јавној набавци и оквирних споразума од 1. јануара 2018. године објављују се у Електроничком огласнику јавне набаве Републике Хрватске. Сви јавни и секторски наручиоци (дефиниција из Закона о јавној набавци, поједностављено: велика већина корисника државног/локалног прорачуна) од 1.7.2019. године биће обвезни да примају и шаљу искључиво е-рачуне (без обзира на вредност посла) и то у формату прописаном ЕУ нормом о стандардизацији е-рачуна. На то их обвезује Закон о електроничком издавању рачуна о јавној набави (Народне новине бр. 94/2018). Такође, од 1.12.2018. јавни и секторски наручиоци мораће да приме е-рачун уколико им добављач исти пошаље уместо папирног рачуна тј. неће га смети одбити.¹⁴ Зелена јавна набавка је добровољни инструмент унутар јавне набавке којим се подстиче одржива потрошња и заштита околине. И док је зелена јавна набавка у Хрватској релативно још у зачетку, неке земље су је већ дубоко имплементирале у своје поступке набавке. Кад се говори уопштено о одрживом развоју, немогуће је не споменути нордијске земље. Једна од њих је и Шведска. Шведска има велико искуство у заштити околине. Задатак централне власти је да добро дефинише и поступно повећава број критеријума за зелену јавну набавку. Захваљујући јавно доступном сервису на којем се налази велики број предложених критеријума, јавни наручиоци не морају трошити време и новац на смишљање критеријума, већ једноставно бирају између великог броја већ прописаних критерија. У Шведској је 1998. основан Одбор за електронску еколошку одрживу јавну набавку. Његов задатак је био додатно промовисање зелених критеријума, али и утицање на Европску унију како би се ови критеријуми укључили у ЕУ директиве. Шведска је 2007. године усвојила акциони план који је за задатак имао: повећање броја поступака јавне набавке који садрже критеријуме одрживости, употребу зелених критеријума унутар оквирних споразума, повећање броја државних организација те локалних и регионалних самоуправа које користе зелене критеријуме. Овај акцијски план је 2013. резултирао тиме да је 22% државних субјеката, 44% владиних агенција, 84% локалних јединица и чак 100% јединица регионалне самоуправе користило критеријуме електронске зелене јавне набавке у својим

¹⁴ *Моје рачун*, доступно на: <https://www.moj-eracun.hr/cms/eracun-obavezan-u-javnoj-nabavi-novo/> датум прегледа 12.1.2019.

поступцима.¹⁵ У Чешкој Републици, посебно кроз Закон о транспозицији (*Transposition Act No. 297/2016 Coll.*), садржане су одредбе имплементације *eIDAS*-а, нарочито усмерене на услуге поверења за електронске трансакције. Из овог закона, у раду се наглашавају одредбе издвојене као битне за електронско пословање и то: о прилагођавању и прихватању, као и институционалне и компетентне одредбе и одредбе о санкцијама. Транспоновани термини се користе у десетинама амандмана у законодавству Чешке Републике, којима су донете промене у законодавству ове земље из области електронског документа. У Републици Словенији законска регулатива из области електронског потписа и електронског пословања је успостављена 2004. године и константно се допуњавала са регулативом ЕУ из ове области. Закон о електронском пословању и електронском потпису усаглашен је са Уредбом ЕУ бр. 910/2014 (*eIDAS*) исте године када је усвојена ова Уредба.¹⁶ Прво, имплементација ИКТ-а претпоставља постојање одговарајућег правног оквира који уређује њихову употребу од стране тела јавне управе те правних и физичких лица која учествују у управним поступцима. Друго, то питање свакако је и технолошко, у смислу да претпоставља развијање и имплементацију специфичних технолошких решења из подручја ИКТ-а, и на страни јавне управе, и на страни корисника. Дотична технолошка решења захтевају значајне инвестиције, тако да је потребно сагледати и економску компоненту целог процеса дигитализације управног поступка. Коначно, потребно је и вредносно прихватање промена које увођење електронске комуникације доноси, а промене треба да прихвате и корисници услуга јавне управе, и сама јавна управа¹⁷ у дигиталном пословном окружењу. У дигиталном пословном окружењу привредни субјекти морају бити свесни важности форензичког планирања и форензичке спремности, јер је то услов континуитета и напретка њиховог пословања.¹⁸ Примена информационих технологија више није ствар будућности, већ ствар садашњости.¹⁹

¹⁵ Дино Прскало, “Зелена јавна набавка – примјер Краљевине Шведске”, доступно на: <http://javna-nabava.info/zelena-javna-nabava-primjer-kraljevine-svedske/>, датум прегледа 12.1.2019.

¹⁶ Закон о elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, Uradni list RS, št. 98/04 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZEPT in 46/14.

¹⁷ Фране Станичић, Марко Јурић (2015): „Правни оквир за имплементацију информацијско-комуникацијских технологија у хрватско управно поступовно право“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, Vol. 65, No. 5, стр. 635-663.

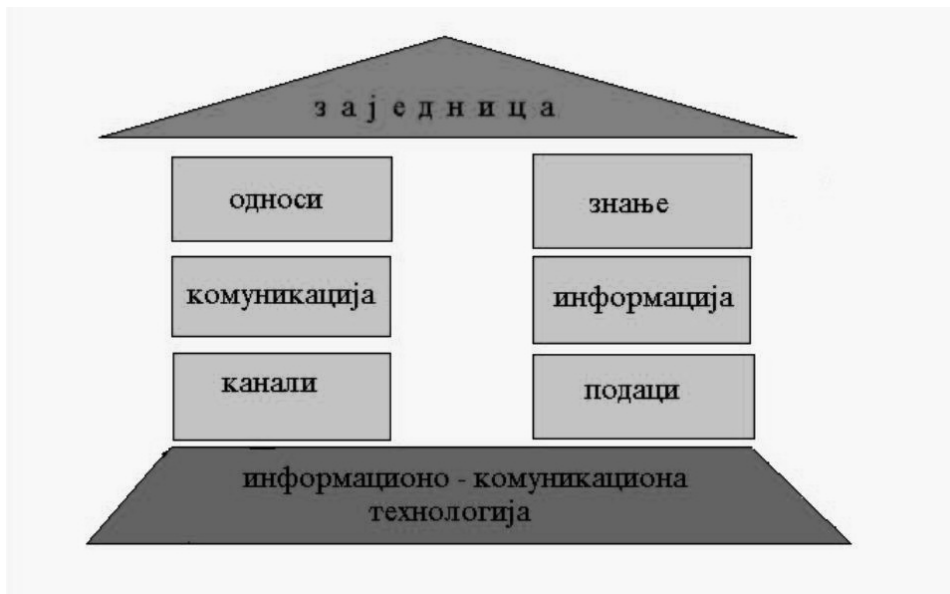
¹⁸ Жаклина Спалевић и Косана Вићентијевић (2017): Форензичко рачуноводство и ревизија у дигиталном окружењу, *Култура пописа*, Vol. XIV, No. 33, стр. 203-216.

¹⁹ Иван Никчевић, Милорад Никчевић (2011): Увођење електронског потписа у привредни систем Републике Србије као сегмент усклађивања са правном регулативом Европске уније, *8 Научни скуп са међународним учешћем Синергија 2011*, Универзитет Синергија, Бијељина, стр. 199-205.

3) ПРИМЕНА ЕЛЕКТРОНСКОГ ДОКУМЕНТА

Дигитално доба у којем се свет налази, а које се огледа у пресељењу нашег живота у виртуалну реалност, где се посебно комуникација, а потом и остале животне навике и радње, селе на дигиталне комуникационе канале и платформе, повлачи за собом и потребу редефинисања правних појмова и односа у контексту права на приватност.²⁰ ИКТ омогућују коришћење и управљање информацијама, односно подржавају и унапређују пословне процесе како би се што делотворније остварили пословни циљеви и постигла конкурентска предност.²¹

Слика: Шеме структуре друштвене заједнице са аспекта ИКТ



Извор: W.D. Gordillo, *Access Networks for the Communication and Information Society*, Alcatel Telecommunications Review – 3rd Quarter 1996.

²⁰ Зринка Салај (2017): „Међународне импликације масовног надзора електроничких комуникација у контексту људских права, с посебним освртом на сигурносно-обавештајни сустав у Републици Хрватској“, Загребачка правна ревија, Vol. 6, No. 1, стр. 15-40.

²¹ Haris Hamidović (2014): „Zakonske obaveze i dobre prakse upravljanja elektronskim dokumentima“, Conference Proceedings – 4th South-East European (SEE) meeting & scientific conference of management departments. pp. 297-301.

ИКТ са аспекта шеме структуре друштвене заједнице, јасно указује на значај тријаде *подаци – информација – знање* (тј. десног „стуба заједнице“) која се код нас сувише дуго занемарује у односу на други, леви „стуб заједнице“.²² Успешно функционисање друштвене заједнице условљено је јединственим функционисањем приказаних модула.²³ Сваки електронски документ, а то значи и рачуноводствена исправа, према члану 9 Закона о рачуноводству има своју унутрашњу и спољну форму приказа. Унутрашња форма приказа састоји се од техничко-програмске форме записивања садржине електронског документа, где спадају следећа обележја документа: време креирања, величина и екстензија документа, сервер на коме је документ креиран, време евентуалне модификације, лице које је документ сачинило, лице које је документ модификовало у складу са одговорностима, друге техничко-програмске карактеристике. За рачуноводствене исправе послате електронским путем, при чему је могуће да су изворно настале у папирном облику и да су путем дигитализације само конвертоване и послате електронским путем, могуће је путем техничко-програмских карактеристика електронске доставе имати увид у следећа обележја таквог документа, и то: ко је пошиљалац рачуноводствене исправе, шта је предмет (субјект) испоруке, коме је рачуноводствена исправа испоручена, односно ко је прималац; која је путања кретања документа, идентификациона шифра (ИД) испоруке, односно поруке; идентификациона шифра сервера са кога је порука послата, датум пријема документа, друге карактеристике о пријему пошиљке. Када се рачуноводствена исправа шаље електронским путем таква рачуноводствена исправа не сматра се електронским документом, већ је само начин њене доставе спроведен електронским путем. При томе, оригинални документ скениране и послате рачуноводствене исправе путем мејла и даље је њена папирна форма која се налази и коју чува пошиљалац. С тим у вези, када се рачуноводствена исправа шаље електронским путем, у складу са чланом 16 Уредбе о буџетском рачуноводству, пошиљалац такве исправе одговоран је: да подаци на улазу у телекомуникациони пренос буду засновани на рачуноводственим исправама, за чување оригиналне рачуноводствене исправе. Спољна форма приказа рачуноводствене исправе, као електронског документа састоји се од визуелног или другог разумљивог приказа његове садржине. Спољна форма рачуноводствене исправе је заправо њен суштински садржај, односно елементи, подаци и информације које исправа садржи. Садржај рачуноводствених исправа, једнако као и када се рачуноводствена исправа сачињава у папирном облику,

²² Wilson D. Gordillo, "Access Networks for the Communication and Information Society", *Alcatel Telecommunications Review*, 3rd Quarter, 1996.

²³ Никола Поповић, Србољуб Ранковић, Јулијана Мирчевски (2005): „Анализа проблема дигитализације докумената у државној управи“, *Преглед националног центра за дигитализацију*, Vol. 7, стр. 26-33.

треба да буде у потпуности задовољен и у случају састављања рачуноводствене исправе у електронском облику а који је, зависно од врсте рачуноводствене исправе, предвиђен законом, односно интерним актом корисника.

Рачуноводствена исправа сачињена у електронском облику мора да садржи: назив, адресу и ПИБ корисника, место и датум састављања (израде), садржај пословне промене и време настанка, све податке неходне за књижење, задовољену процедуру провере, односно контроле (потписе одговорних лица), елементе из члана 42 Закона о ПДВ („Сл. гласник РС“, бр. 84/2004, 86/2004 – испр., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 – усклађени дин. изн., 68/2014 – др. закон, 142/2014, 5/2015 – усклађени дин. изн., 83/2015, 5/2016 – усклађени дин. изн., 108/2016, 7/2017 – усклађени дин. изн., 113/2017, 13/2018 – усклађени дин. изн. и 30/2018), за обвезнике ПДВ, електронски потпис, односно другу идентификациону ознаку. У складу са чланом 10 Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању („Сл. гласник РС“, бр. 94/2017) (у даљем тексту Закон) електронски документ који је изворно настао у електронском облику сматра се оригиналом. Када се спољна форма електронског документа одштампа на папиру, документ у папирном облику сматра се копијом оригиналног електронског документа. Исто тако, када се изврши дигитализација (превођење или конверзија) изворног документа чија форма није електронска, рецимо неког документа у папиру, тако добијени електронски документ сматра се копијом документа на основу којег је настао, у овом случају папирног документа. Сваки документ, односно рачуноводствена исправа настала у изворном облику, било да је то папирна или електронска форма, сматра се оригиналом у тој форми у којој је почетно настала. Конверзијом изворног документа у другу форму, без обзира да ли се ради о штампању електронског документа или о дигитализацији папирног документа у електронску форму, добија се документ у другом формату који се као такав сматра копијом. Рачуноводствена исправа која је дигитализована, односно конвертована из папирне у електронску форму, у складу са чланом 11 Закона, има исту доказну снагу као оригинална исправа ако су кумулативно испуњена два услова, и то:

- *прво*, да је дигитализација исправе обављена на један од следећих начина, односно под надзором: овлашћеног лица правног лица чија је то исправа, или лица које је овлашћено за оверу потписа, рукописа и преписа (нотара), или лица које је посебним законом овлашћено за оверу дигитализованог акта,
- *друго*, да је истоветност дигитализованог акта са оригиналом потврђена квалификованим електронским печатом или квалификованим електронским потписом неког од горе наведених лица.

С друге стране, овлашћено лице органа јавне власти може у поступцима који се спроводе у вршењу јавних овлашћења дигитализовати акт и оверити дигитализовани акт квалификованим електронским печатом органа или

својим квалификованим електронским потписом, чиме се потврђује истоветност дигитализованог акта са оригиналном исправом. Тако дигитализовани акт има исту доказну снагу као оригинал у оквиру спровођења тог поступка. Одштампани примерак рачуноводствене исправе, као електронског документа има исту доказну снагу као оригинални документ, ако су кумулативно испуњена три услова, и то:

- *прво*, да је штампање електронског документа извршено под надзором: овлашћеног лица правног лица чији је то акт, или лица које је овлашћено за оверу потписа, рукописа и преписа у складу са законом који уређује оверу потписа, рукописа и преписа (нотара),
- *друго*, да је истоветност одштампаног примерка електронског документа са оригиналом потврђена: својеручним потписом овлашћеног лица правног лица, као и печатом правног лица, ако постоји законска обавеза да документ садржи печат, или од стране лица које је овлашћено за оверу потписа, рукописа и преписа у складу са законом који уређује оверу потписа, рукописа и преписа,
- *треће*, да на одштампаном електронском документу стоји назнака да је реч о одштампаном примерку електронског документа.

Овлашћено лице органа јавне власти може у поступцима који се спроводе у вршењу јавних овлашћења одштампати електронски документ на папиру и оверити одштампани примерак електронског документа својеручним потписом овлашћеног лица правног лица чији је документ, при чему одштампани примерак електронског документа обавезно мора да садржи печат утврђен законом којим се уређује печат државних и других органа. Одштампани примерак електронског документа који је оверен од стране органа на наведени начин има исту доказну снагу као оригинал у оквиру спровођења тог поступка. Потврда о пријему електронског документа, према члану 13 Закона, је доказ да је тај документ примљен од стране примаоца. Потврду о пријему електронског документа издаје прималац електронског документа или пружалац услуге електронске доставе. Потврда о пријему електронског документа може бити сачињена у форми електронског документа. Обавеза издавања потврде о пријему електронског документа и елементи садржаја потврде, према истом члану Закона уређују се прописима или вољом странака, ако законом није другачије одређено. Сваки примљени електронски документ, у складу са чланом 14 Закона, сматра се посебним документом, осим ако је више пута примљен истоветан документ и прималац је знао, или је морао знати да је реч о истоветном документу. У нашој земљи тренутно постоје сертификациона тела која издају електронске сертификате: Привредна комора Србије, Јавно предузеће ПТТ саобраћаја „Србија“, МУП Републике Србије, Халцом а.д. Београд, Е-Смарт Системс доо и Министарство одбране. Избор сертификационог тела од кога ће

се набавити електронски сертификат није од утицаја на њихову примену, с обзиром да су електронски сертификати стандардизовани.

4) ИЗВОРИ

- Брзица, Х., Херцег, Б., Катулић, Т., Станчић, Х., „Анализа утјецаја хрватскога законодавног оквира на електроничко пословање и дугорочно очување електронички потписаних докумената“, Архивски вјесник, Vol. 57, No. 1, 2014.
- Цикоја, И., “Weblog – нови комуникацијски изазов“, *МедиАнали*, Vol. 4, No. 7, 2010.
- Чизмић, Ј., Бобан, М., „Електронички докази у судском поступку и рачунална форензичка анализа“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, Vol. 38, No. 1, 2017.
- Директива 2014/55/EU Европског парламента*, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0055&from=EN>, 12.1.2019.
- Gordillo, Wilson D., “Access Networks for the Communication and Information Society“, *Alcatel Telecommunications Review – 3rd Quarter 1996*.
- Hamidović, H., “Zakonske obaveze i dobre prakse upravljanja elektronskim dokumentima“, Conference Proceedings – 4th South-East European (SEE) meeting & scientific conference of management departments, 2014.
- Javna nabava, Интернет: <https://javna-nabava.info/zelena-javna-nabava-primjer-kraljevine-svedske/>, 12.2019.
- Мој е-рачун, Интернет: <https://www.moj-eracun.hr/cms/eracun-obavezan-u-javnoj-nabavi-novo/>, 05.01.2019.
- Катулић, Т., „Развој правне регулације електроничког потписа, електроничког сертификата и електроничке исправе у хрватском и поредбеном праву“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, Vol. 61, No. 4, 2011.
- Лисичар, Х., „Можућности упорабе електроничке исправе и електроничких докумената у парничном поступку“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, Vol. 60, No. 6, 2010.
- Матић, Т., „Електронички облик уговора и исправа – нови облик?“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, Vol. 56, No. 1, 2006.
- Никчевић, И., Никчевић, М., Увођење електронског потписа у привредни систем Републике Србије као сегмент усклађивања са правном регулативом Европске уније, *8 Научни скуп са међународним учешћем Синергија 2011*, Универзитет Синергија, Бијељина, 2011.
- Поповић, Н., Ранковић, С., Мирчевски, Ј., “Анализа проблема дигитализације докумената у државној управи“, *Преглед националног центра за дигитализацију*, Vol. 7, 2005.

- Салај, З., „Међународне импликације масовног надзора електроничких комуникација у контексту људских права, с посебним освртом на сигурносно-обавештајни сустав у Републици Хрватској”, *Загребачка правна ревија*, Vol. 6, No. 1, 2017.
- Спалевић, Ж., Вићентијевић, К., ”Форензичко рачуноводство и ревизија у дигиталном окружењу”, *Kulturna polisa*, Vol. XIV, No. 33, 2017.
- Спалевић, Ж., Вићентијевић, К., Атељевић, М.: „Правно-економска анализа степена развоја дигиталне економије”, *Трендови у пословању*, Vol. VI, No. 11, 2018.
- Спалевић, Ж., Вићентијевић, К., „Правни и рачуноводствени изазови детекције превара у примени електронских фактура”, *Безбедност*, Vol. LX, No. 2, 2018.
- Станичић, Ф., Јурић, М., „Правни оквир за имплементацију информацијско-комуникацијских технологија у хрватско управно поступовно право”, *Зборник Правног факултета у Загребу*, Vol. 65, No. 5, 2015.
- Стратегија развоја јавне управе за раздобље од 2015. до 2020. године, („Народне новине”, бр. 70/2015, точка 4.1.7.
- Уредба о буџетском рачуноводству („Службени гласник РС”, број 125/2003 и 12/2006).
- Уредба ЕУ бр. 910/2014 Европског парламента и већа, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=EN>, 05.01.2019.
- Закон о електронској управи („Сл. гласник РС”, бр. 27/2018).
- Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању („Сл. гласник РС”, бр. 94/2017).
- Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС”, број 87/2018).
- Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ”, број 29/78, 39/85, 45/89 (одлука УСЈ) и 57/89, „Службени лист СРЈ”, број 31/93 и „Службени лист СЦГ”, број 1/2003 (Уставна повеља)).
- Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС”, број 18/2016).
- Закон о ПДВ („Сл. гласник РС”, бр. 84/2004, 86/2004 - испр., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 68/2014 - др. закон, 142/2014, 5/2015 - усклађени дин. изн., 83/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 108/2016, 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 13/2018 - усклађени дин. изн. и 30/2018).
- Закон о рачуноводству („Службени гласник РС”, број 62/2013).

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Дигитално окружење у коме послују привредни субјекти наметнуло је потребу примене електронске документације. Да би се процедуре од настанка

до чувања електронског документа испоштовале неопходно је донети и усагласити низ законских прописа из ове области, што је и наведено у раду. Закони који су разматрани у раду у земљама ЕУ (Република Хрватска, Република Чешка и Република Словенија) и Републици Србији, заснивају се на Уредби (ЕУ) бр. 910/2014, познатој као *eIDAS*. Посебан акценат у раду стављен је на процедуре примене електронског документа у складу са Законом о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању („Сл. гласник РС“, бр. 94/2017), уз навођење чланова Закона о рачуноводству („Службени гласник РС“, број 62/2013), Закона о ПДВ („Сл. гласник РС“, бр. 84/2004, 86/2004 - испр., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 68/2014 - др. закон, 142/2014, 5/2015 - усклађени дин. изн., 83/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 108/2016, 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 13/2018 - усклађени дин. изн. и 30/2018), Закон о електронској управи („Сл. гласник РС“, бр. 27/2018), Законом о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, број 29/78, 39/85, 45/89 (одлука УС) и 57/89, „Службени лист СРЈ“, број 31/93 и „Службени лист СЦГ“, број 1/2003 (Уставна повеља)), Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/2016), Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, број 87/2018), који тангирају ове процедуре, као и Уредбе о буџетском рачуноводству („Службени гласник РС“, број 125/2003 и 12/2006).

На основу добијених резултата, аутори сматрају да примена електронске документације мора бити усклађена са светским стандардима електронског пословања. Даља истраживања предметне тематике била би целисходна за сагледавање могућности увођења зелених јавних набавки у законодавни оквир Републике Србије.

APPLICATION OF ELECTRONIC DOCUMENTS IN BUSINESS PRACTICE

Abstract: The subject analysis involves examining the application of electronic documents in modern business transactions. Due to the importance of electronic business, the paper emphasizes the necessity of improving the legal regulations for the correct and objective recording of business transactions based on electronic documentation. The authors analyze the rules that follow the application of the electronic document. Based on the obtained results, the authors believe the implementation of electronic documentation must be in line with the global standards of electronic business. Further research on the subject matter would be useful in considering the possibility of introducing green public procurement into the legislative framework of the Republic of Serbia.

Key words: Electronic document, legal aspects, comparative legal analysis, economic aspects.

УДК: 341.7+341.8
Biblid 1451-3188, 18 (2019)
Год XVIII, бр. 67, стр. 94–106
Изворни научни рад

ПОСЛОВНА ДИПЛОМАТИЈА И КОНЗУЛАРНО ПРАВО У САВРЕМЕНОМ ЕВРОПСКОМ И МЕЂУНАРОДНОМ ОКРУЖЕЊУ

*проф. др Слободан НЕШКОВИЋ,
мр Ратомир АНТОНОВИЋ,
ма Лазар ШОШКИЋ¹*

Анстракт: Процес глобализације и снажне ескалације привредног живота, посебно интензиван крајем прошлог и почетком овог века, довео је до корених промена у међународним односима. Уместо традиционалних политичких циљева у први план су дошли економски приоритети, док је економија постала темељ међународних односа. Стога је дипломатски економски ангажман постао прворазредна активност држава у њиховом спољнополитичком наступу. У ту сврху користе се и разгранати конзуларни односи, који представљају активности држава на бази реципрочности. Путем конзуларних представништава правовремено се прикупљају релевантни подаци, у циљу заштите интереса држава и њених држављана. С тим у вези, несметано обављање функција пословне дипломатије у Европској унији има велики значај. Помоћ и подршку свим субјектима спољне политике држава чланица пружа конзуларно право. У предметном раду биће размотрена улога и место овог права у европском и ширем међународном окружењу.

Кључне речи: Пословна дипломатија, конзуларно право, економија, Бечка конвенција, Европска унија

¹ Факултет за економију и инжењерски менаџмент Универзитета Привредна академија у Новом Саду. Е-mail: slobneskovic@gmail.com; Факултет за право, безбедност и менаџмент „Константин Велики“ Универзитета „Унион – Никола Тесла“ у Београду. Е-mail: antonovicr@gmail.com; Град Београд, Секретаријат за социјалну политику. Е-mail: salazarsoskic@gmail.com

1) УВОД

Улога пословне дипломатије и економских представника у Европској унији, и у свету уопште, долази до изражаја у условима савремене глобализоване светске привреде и глобалистичких тенденција. Конзуларни представници у државама ЕУ, и у широј међународној заједници, представљају посматраче и аналитичаре савремених привредних кретања и процеса у земљама пријема. Стога је њихова улога у заштити националних интереса, односно у обезбеђењу релевантних информација, од превасходног значаја и за развој домаће економије и њено ефективно позиционирање на међународном тржишту. У новом глобалном поретку, конзуларни представници имају поред класичних задужења и нека нова, која се односе на прикупљање важних информација за економију земље, за експанзију њене привреде и извоза, за трансформацију њеног спољноекономског наступа на тржишту земље домаћина. Задатак пословне дипломатије у савременом окружењу јесте отуд у остваривању стратегијских циљева економске и спољнотрговинске политике. Економску дипломатију краси упоран и конзистентан, професионалан и марљив рад на проналажењу кључних економских информација значајних за проширење економских делатности и трговинских делатности. Реч је о поверљивим економским информацијама, које представници држава прикупљају у државама пријема надмећући се у освајању нових, или у проширењу старог присуства на страним тржиштима. Са глобализацијом светске привреде и међународне политике интерес појединих привреда да буду промовисане у иностранству, и да се на светском тржити изборе за што веће учешће и удео у светском профиту, постаје и државни интерес њихових земаља. У оквиру министарства иностраних послова сваке државе, постоји служба која се бави конзуларним пословима. Ова дирекција координира рад конзуларне мреже у иностранству, помаже им у раду, прима захтеве странака када имају елементе иностраности, али истовремено, поред протокола, има главну улогу у посредовању између страних дипломатско-конзуларних представништава и домаћих државних органа. Конзулати су репрезенти државе ван њених граница и прва адреса у иностранству ако се нешто непредвиђено деси. Поред наведеног, конзулати имају на локалном нивоу и дипломатску функцију – они су ту да унапређују политичке и економске односе, да информишу јавност, да шире културу своје земље и сл.

2) ПОСЛОВНА ДИПЛОМАТИЈА У ЕВРОПСКОМ И МЕЂУНАРОДНОМ АМБИЈЕНТУ

Појмовно одређење дипломатије односи се, између осталог, и на:

1. Способност, знање, вештину и методу одржавања међународних односа, преговарања, решавања конфликтних ситуација.

2. Вођење државних послова, тј. државне активности на подручју спољне политике, путем службених контаката са другим субјектима међународних односа.
3. Целокупну државну структуру (у првом реду Министарство спољних послова и дипломатско-конзуларна представништва), која служи представљању неке земље у свету и појединим државама, као и одржавање службених односа у другим земљама и међународним организацијама.
4. Професију, каријеру, струку представљања једне државе у међународним односима.
5. У субјективном, неформалном, социјалном смислу, дипломатија означава и начин решавања конфликта, неспоразума, сукоба мирним путем. То је, поред осталих, једна од најважнијих карактеристика коју треба да поседује економски дипломата, односно особа чија је професија представљање државе у међународним оквирима.
6. Напослетку, дипломатија представља грану науке о међународним односима која проучава и подучава о релевантним питањима вођења рационалне спољне политике. Као наука, она је компилација различитих научних области – пре свега политике, али и историје, географије, права, економије и др.²

Појам „пословна дипломатија“ означава дипломатске активности усмерене према унапређењу и заштити економских интереса земље. Дипломатија у субјективном смислу означава способност, знање, вештину, метод одржавања међународних односа, преговарања, решавања конфликтних ситуација. Реч „дипломатија“ потиче од грчке речи „диплома“, која је првобитно означавала двоструко пресавијену исправу која је служила као доказ завршеног факултета. Касније, реч је попримила друга, шира значења, а означавала је службене документе (између осталог споразуме између владара).³ Не поверавају се у једној држави све надлежности пословне дипломатије само дипломатама. Ти послови се распоређују међу службама, које налазе најбољи начин за решавање проблема који се постављају пред њих у области спољноекономске политике. Пословна дипломатија подразумева активност државе на промоцији и

² М. Митић, *Дипломатија – делатност, организација, вештина, професија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, стр. 8. „Дипломатија је професија, занат са специфичним карактером посла, начином рада и сопственим правилима, али и научна дисциплина и наука, као што је међународно право.“

³ С. Нешковић, „Економска дипломатија и законодавства држава Југоисточне Европе у контексту европских интеграција“, Зборник радова бр. 10, Међународна конференција *Правни и економски аспекти концепта интеграције земаља Југоисточне Европе у ЕУ са посебним освртом на Босну и Херцеговину*, Травник: Интернационални Универзитет Травник, Травник, Босна и Херцеговина, 2014, стр. 31.

заштити интереса националних фирми на међународном плану, преговоре са владама (како државе, тако и фирми) у чијим земљама националне компаније послују, затим спречавање и избегавање економских конфликта на домаћем и међународном плану, прикупљање информација и глобалне промоције извоза преко државног дипломатског апарата, а уз кооперацију компанија и државе у преговорима. У међународном систему економска дипломатија добија додатно на значају са убрзавањем глобализације (мисли се, пре свега, на додатно јачање степена међузависности између држава, као и интегративних процеса на регионалном и глобалном нивоу). Ако имамо у виду да се глобална економија карактерише високим нивоом конкурентности, отвара се питање како економски субјекти малих држава могу да остваре задовољавајућа тржишна учешћа, односно како могу да остваре компаративне (конкурентске) предности које би им омогућиле адекватно позиционирање на тржишту? У том смислу, истраживања показују да веома важну позитивну улогу може да има ефикасност и ефективност дипломатије, или прецизније њене економске компоненте за коју је све прихваћенији термин – Пословна дипломатија. Значај економских фактора у међународним односима одавно је уочен, али је најчешће бивао потискиван у односу на политичке. Данас је значај међународне економске сарадње у интернационалном бизнису огроман.⁴ Што се тиче пословне дипломатије, она се може сагледати са два нивоа:

- Један је пословна дипломатија у ширем смислу, која је свеобухватнија и тиче се свих субјеката једног друштва који учествују у јачању економске конкурентности једне земље дипломатским методама.
- Други је дефиниција пословне дипломатије у ужем смислу, и она се тиче ексклузивних активности Министарства иностраних послова у одбрани економских интереса своје земље.⁵

Пословна дипломатија укључује политику, класичну дипломатију, економију, бизнис, менаџмент, маркетинг, светско тржиште, односе с јавношћу, информативну делатност и друго. Циљ пословне дипломатије је: ефикасан посао, ефектна успешност и сигурност профита, инвестиција и тржишта. Са глобализацијом светске привреде и међународне политике, интерес појединих привреда да буду промовисане у иностранству, и да се на светском тржишту

⁴ С. Нешковић, „Међународна економска шпијунажа и економска дипломатија као научне дисциплине и друштвене делатности – методолошки приступ“, Зборник радова бр. 1. *Образовање, право и безбедност у контексту развоја друштва – Константин Магнус Наусус 2016*, Ниш: Факултет за право, безбедност и менаџмент „Константин Велики“ Ниш, Универзитета „Унион – Никола Тесла“ у Београду и Центар за стратешка истраживања националне безбедности – ЦЕСНА Б Београд, 2016, стр. 91.

⁵ П. Петровић, *Савремена пословна дипломатија*, Београд: Институт за међународну политику и привреду, 2008, стр. 17.

изборе за што веће учешће и удео у оствареном профиту, постаје и државни интерес њихових земаља. Основни циљеви пословне дипломатије јесу: економско општење са иностранством, утврђивање конзистентне политике економског наступа на међународном плану, обезбеђивање материјалних ресурса за такав наступ, као и обучавање кадрова који ће спроводити утврђену политику. Уз то, пословна дипломатија има за циљ и прикупљање поверљивих економских информација о конкурентима, економским партнерима и компанијама, и о ситуацији на страним тржиштима. Принципи који се примењују у пословној дипломатији су: 1) Решавање питања од националног значаја; 2) Предупређивање конфликта; 3) Решавање питања која су у вези са националном привредом; 4) Подршка привредним асоцијацијама, предузећима и другим институцијама релевантним за развој привреде и унапређење економских односа са иностранством. Главна функција пословне дипломатије је: заштита националних економских интереса у међународним економским односима. Да би се обезбедила промоција националне привреде у светској размени (како државе у целини, тако и сваког њеног економског субјекта), организована држава одређује за то надлежне органе и службе, утврђује средства и механизме и задужује стручне и спремне кадрове који ће зацртану државну политику наступа у иностранству спроводити економском дипломатијом на билатералном и мултилатералном плану. Пословне дипломате треба да воде константну битку са конкуренцијом у циљу долажења до поверљивих економских информација, затим да се такмиче за освајање нових или проширење на већ постојећим тржиштима и преговарају са интересним групама. Њихов професионализам огледа се у преданој борби за остваривање зацртаних економских интереса и профита своје компаније и земље које представљају. Уколико један од тих елемената недостаје, степен успешности њеног економског представљања и резултати њеног наступа озбиљно се умањују. Уколико су сви ти неопходни предуслови обезбеђени, стварају се повољни услови за остварење функција економске дипломатије. Основне функције пословне дипломатије су: а) активности за обезбеђење најповољнијих услова у трговини и другим формама економског повезивања; б) утицај на успостављање мера стимулисања извоза домаћих роба/услуга и контрола промета капитала у склопу укупних развојних циљева и стратегије економског наступа земље у иностранству; в) свакодневна и систематска анализа прилика на међународном тржишту и економским односима и анализа економског положаја страних земаља; г) успостављање и одржавање економских и пословних контаката са пословним и предузетничким круговима и надлежним ресорима земље пријема; д) вођење билатералних и мултилатералних економских преговора; е) припрема и учешће у економским конвенцијама; е) учешће у раду међународних институција и организација; ж) стварање повољних пословних прилика за наступ предузећа сопствене земље у иностранству. Пословна дипломатија представља будућност дипломатије,

Јер је у околностима глобализације светске привреде и политике постала основно средство продора на светско тржиште. Покушај да се дође до тачне дефиниције пословне дипломатије тешко да у овом тренутку може бити успешан. Иако је нови појам са много аспеката, може се рећи да се под појмом економске дипломатије најчешће подразумевају дипломатске активности усмерене према унапређењу и заштити економских интереса земље, првенствено унапређењем извоза и привлачењем страних инвестиција. Најкраће и најједноставније речено – пословна дипломатија је специфичан спој класичне дипломатије, економских наука и наука менаџмента, метода и техника преговарања са страним партнерима, маркетинга, односа са јавношћу и прикупљања економских информација од интереса за привреду своје земље или компаније, у циљу продора на светско тржиште.⁶ Чињеница је да је високообразована и мотивисана дипломатија неопходна за сваку државу која свој економски просперитет везује за сталну и плодну размену на светском тржишту, слободну циркулацију људи, роба и капитала и за свој успешан привредни наступ у свету. У данашњој, глобалној светској привреди то је постало неопходно, јер ниједна земља на свету не може да живи и производи сама све што јој је неопходно за нормално функционисање привреде и задовољавање потреба њених грађана. Капитал је одавно прешао границе једне државе и сели се тамо где може најефикасније и најефективније да се оплоди. У привредном животу, поред осталих фактора, пословна дипломатија пружа огромну помоћ квалитетним информацијама и саветима о актуелним трендовима, обиму, врстама и квалитету сличних или тражених производа конкурентских компанија и земаља, затим анализама потреба и евентуалној zasiћености страних тржишта, прихватљивим ценама и роковима, па све до дизајна или узорака производа конкурентских фирми. Пословни дипломата тако има улогу специјалног економског посматрача привредних кретања на светском тржишту и економске ситуације у земљи пријема. Он своја запажања, у виду аргументованих анализа мора редовно да доставља својој централи (својој држави).⁷ Наравно, уз препоруке како да привредници његове земље што брже и успешније продру на страни тржишни простор и освоје га сопственим производима, технологијом и улагањима. Економско-дипломатске активности морају бити у служби економског и политичког опоравка и

⁶ С. Нешковић, „Лобирање и деловање интересних група у Европској унији са посебним освртом на Србију – студија случаја“, Зборник радова бр. 18, *Образовање и друштвени развој Србије са акцентом на Бор и Источну Србију*, Београд: Центар за стратешка истраживања националне безбедности – ЦЕСНА Б Београд и Технички факултет у Бору Универзитета у Београду, 2016, стр. 48.

⁷ С. Нешковић, „Могућност имплементације техника прикупљања података о конзуларним пословима“, *Право – теорија и пракса* број 10-12, Нови Сад, Универзитет Привредна академија, Правни факултет за привреду и правосуђе, 2016, стр. 2-9.

стабилизације земље, као и њеног успешног представљања и продора у свету. Самим тим, основна улога државне администрације, дипломатских и спољнотрговинских представништава, различитих делегација, министара, представника Владе и шефова држава приликом боравка у иностранству постаје улога пословног дипломате – да промовишу и продају производе националне привреде у свету, да обезбеде да компаније из њихових земаља добијају послове на страним тржиштима и да квалитетном пословном климом у својој земљи привуку стране инвеститоре.

3) КОНЗУЛАРНО ПРАВО И КОНЗУЛАРНИ ПОСЛОВИ

Конзуларни односи су међудржавни односи који настају узајамном сагласношћу две државе на бази реципроцитета. Дају право органима друге државе и прихватају обавезу да омогуће остварење тог права – да на територији те друге државе обављају конзуларне функције. Органи државе која их акредитује, приликом обављања конзуларних функција примењују национално законодавство на територији друге државе и на тај начин ограничавају надлежности органа државе пријема. Конзуларни односи (као део укупних дипломатских односа две државе) постоје само ако егзистирају дипломатски односи. Дипломатско право је део међународног права који регулише ову сложу материју и представља чврста правила дипломатског општења у домену међународних односа.⁸ Дипломатско конзуларно право је скуп правила међународног права које се односи на права и дужности субјеката међународног права (држава, међународних организација и др.) у вези дипломатских односа, функција, привилегија и имунитета дипломатских представништва и особља.⁹ Конзуларно право је посебан сегмент дипломатског права, односно билатералне и мултилатералне дипломатије.¹⁰ „Као наука чији је задатак да прати, унапређује и реализује међународне односе, дипломатија је кроз историју изграђивала и стварала форме и методе у циљу савладавања сложених међународних ситуација, које су од обичајног права доживеле кодификацију и постале правило на међународном нивоу“.¹¹

⁸ С. Нешковић, „Бизнис дипломатија и правна регулатива у контексту европских интеграција Републике Србије“, Зборник радова бр. 15, *Србија на путу ка Европској унији*, Београд: Центар за стратешка истраживања националне безбедности – ЦЕСНА Б Београд, 2015. стр. 57.

⁹ С. Нешковић, „Конзуларно право у функцији економске дипломатије држава Западног Балкана“, *Наука и технологија* бр. 2, Травник: Интернационални Универзитет Травник, Босна и Херцеговина, 2015, стр. 17.

¹⁰ М. Раичевић, „Економска дипломатија“, Институт за економску дипломатију, Београд, 2006, стр. 14.

¹¹ Н. Аврамовић, *Дипломатско и конзуларно право*, Привредна академија, Нови Сад, 2006, стр. 7.

Дипломатско конзуларно право у великој мери је кодификовано Бечком конвенцијом о дипломатским односима, која је усвојена на Конференцији Уједињених нација 1961. године, а ступила је на снагу 1964. године. Бечка конвенција о дипломатским односима у свом уводу апострофира да од давних времена народи свих земаља признају статус дипломатског представника (дипломатског агента) и да ће правила међународног обичајног права и надаље уређивати питања која нису изричито уређена одредбама ове Конвенције.¹² Овом Конвенцијом кодификован је најважнији део до тада постојећег обичајног међународног права, уз неке нове диспозиције. Њоме се регулишу права и обавезе држава прималаца и држава пошиљалаца у погледу сталних дипломатских мисија билатералног карактера, имунитети и привилегије чланова дипломатске мисије, административног и техничког тима. Потпуна кодификација конзуларног права извршена је Бечком конвенцијом о конзуларним односима из 1963. године, која је ступила на снагу 1967. године. Овом конвенцијом регулисан је највећи део питања која су до тада била решавана билатералним споразумима у погледу каријерних и почасних конзула, њихових канцеларија, права и обавеза држава прималаца и држава пошиљалаца, статуса конзуларних функционера и конзуларних службеника. Најзначајније промене у дипломатији су: 1) конвенција је кодификовала дотадашње међународно обичајно право о положају државних представника у иностранству; 2) обавила је легислацију и даљњи развој и унапређење ове области; 3) за шефа ДКП-а тражи се агриман (*agreement*); 4) приликом ступања на дужност шефови ДКП-а предају акредитивно писмо, потписано од поглавара своје државе (документ којим државни поглавар препоручује шефа ДКП-а шефу земље домаћина, омогућује обављање послова, служи као легитимација и пуномоћ, има строгу форму и текст); 5) престанак функције дипломатских представника: истек мандата, рат, проглашење персоном нон грата, одлазак у пензију.¹³ Осим наведених конвенција, извори дипломатског права су и: Конвенција о специјалним мисијама из 1969. године,

¹² До ступања на снагу Бечке конвенције о дипломатским односима из 1961. године, дипломатско право је било део међународног обичајног права. Изузетак је Бечки правилник о раду дипломатског представника из 1815. године који је регулисао само питање првенства између разних дипломатских представника. Дипломатско конзуларно право је у великој мери кодификовано Бечком конвенцијом о дипломатским односима, која је усвојена на Конференцији УН 1961. године, а ступила је на снагу 1964. године. Видети: С. Нешковић, „Могућности имплементације техника прикупљања података у конзуларним пословима“, *Право – теорија и пракса* бр. 10-12, Нови Сад: Универзитет Привредна Академија Правни факултет за привреду и правосуђе, 2016. стр. 3.

¹³ С. Нешковић, „Средства међународне политике са посебним освртом на економске ресурсе“, *Међународна политика*, Београд: Институт за међународну политику и привреду, 2013, стр. 98.

билатерални међународни уговори, посебно обичајно међународно право и опште обичајно међународно право (које вреди за питања која нису уређена конвенцијама и билатералним уговорима, као нпр. делови дипломатског протокола). Под унутрашњим изворима конзуларног права подразумевају се прописи националног законодавства, који уређују функције спољног заступања државе (организацију конзуларне службе, начин именовања конзула, права и обавезе конзуларних представништава). Дипломатско право има нормативни карактер, јер је заинтересовано само за законске прописе и правила, чија повреда представља кршење међународних односа. Дипломатским правом се, такође, сматрају и дипломатске праксе које нису подигнуте на ниво правних норми. Повреда дипломатског права представља кршење дипломатске етике, односно, дипломатску некоректност, што може имати дугорочне негативне последице по углед починиоца.¹⁴

Дипломатске и конзуларне функције су збир задатака једне државе, односно, представљају све послове представљања и заштите интереса државе и њених држављана у иностранству и све друге делатности у области међународних односа. За разлику од дипломатских функција, које по правилу представљају политичку акцију, вршење конзуларних функција је углавном активност, која представља конкретно решавање спорних питања у земљи пријема. Према Бечкој конвенцији, за економску дипломатију најзначајније конзуларне функције су: „1) заштита интереса државе и њених држављана у земљи пријема – физичких и правних лица, у границама међународног права; 2) помагање развоја економских, трговинских, културних и научних односа и сви начини унапређивања пријатељских односа, у оквиру одредаба конвенције, између државе акредитације и државе пријема; 3) обавештавање и извештавање државе именовања свим дозвољеним средствима, о условима и развоју трговинског, привредног, културног и научног живота државе пријема и давање обавештења о овоме заинтересованим лицима; 4) пружање помоћи и потпоре држављанима, физичким и правним лицима, државе именовања; 5) заштита интереса држављана физичких или правних лица државе именовања на територији државе пријема; 6) вршење свих других функција поверених конзулату од стране државе одашиљања које не забрањују закони и прописи државе пријема или којима се она не противи“. Увођењем нових конзуларних функција формулацијом „помоћ у развијању свестраних односа и унапређењу пријатељских односа“, конвенција је иницирала низ билатералних конвенција чији је задатак да прецизирају, прошире и унапреде међународне односе.

¹⁴ С. Нешковић, „Бизнис дипломатија и правна регулатива у контексту европских интеграција Републике Србије“, Зборник радова бр. 15, *Србија на путу ка Европској унији*, Београд: Центар за стратешка истраживања националне безбедности – ЦЕСНА Б Београд, 2015. стр. 57.

4) ИЗВОРИ

- Ацин, Ђ., Међународни економски односи, Нови Сад: Пигмалион, 2007.
- Аврамовић, Н., Дипломатско и конзуларно право, Привредна академија, Нови Сад, 2006.
- Бжежински, З., Велика шаховска табла, Подгорица: ЦИД, 2001.
- Дракер, П., Поскапиталистичко друштво, Београд: ИГП Грмеч, 1995.
- Ђорђевић, Н., Економска дипломатија и светска економска криза, Београд: Политичка ревија вол. 8, 2009.
- Вукадиновић, Р., Политика и дипломатија, Загреб: Факултет политичких знаности, 2014.
- Melissen, J., Innovation in Diplomatic Practice, London, Mac Millan, 1999, pp XVI – XVII
- Митић, М., „Дипломатија – делатност, организација, вештина, професија“, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999.
- Митић, М., „Дипломатија као средство за промоцију, остваривање и заштиту пословних интереса“, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2003.
- Нешковић, С., Међународна економска шпијунажа и заштита транзиционих земаља, Крагујевац: Правни факултет и ЦЕСНА Б, 2010.
- Нешковић, С., Пословна дипломатија у процесу децентрализације и регионализације као национални интерес Републике Србије, Крагујевац: Економски факултет и други, 2009.
- Нешковић, С., Економска дипломатија и социјална екологија као постмодерне образове дисциплине, Београд: ЦЕСНА Б, 2009.
- Нешковић, С., Средства међународне политике са посебним освртом на економске ресурсе, Међународна политика, Београд: Институт за међународну политику и привреду, 2013.
- Нешковић, С., Економска дипломатија и законодавства држава Југоисточне Европе у контексту европских интеграција, Зборник радова бр. 10, Међународна конференција „Правни и економски аспекти концепта интеграције земаља Југоисточне Европе у ЕУ са посебним освртом на Босну и Херцеговину“, Травник: Интернационални Универзитет Травник, Травник, Босна и Херцеговина, 2014.
- Нешковић, С., Конзуларно право у функцији економске дипломатије држава Западног Балкана, Наука и Технологија бр. 2, Травник: Интернационални Универзитет Травник, Босна и Херцеговина, 2015.
- Нешковић, С., Бизнис дипломатија и правна регулатива у контексту европских интеграција Републике Србије, Зборник радова бр. 15. „Србија на путу ка

Европској унији“, Београд: Центар за стратешка истраживања националне безбедности – ЦЕСНА Б Београд, 2015.

Нешковић, С., Могућности имплементације техника прикупљања података у конзуларним пословима, Право – теорија и пракса бр. 10-12, Нови Сад: Универзитет Привредна Академија Правни факултет за привреду и правосуђе, 2016.

Нешковић, С., Лобирање и деловање интересних група у Европској унији са посебним освртом на Србију – студија случаја, Зборник радова бр. 18. „Образовање и друштвени развој Србије са акцентом на Бор и Источну Србију“, Београд: Центар за стратешка истраживања националне безбедности – ЦЕСНА Б Београд и Технички факултет у Бору Универзитета у Београду, 2016.

Нешковић, С., Међународна економска шпијунажа и економска дипломатија као научне дисциплине и друштвене делатности – методолошки приступ, Зборник радова бр. 1. „Образовање, право и безбедност у контексту развоја друштва – Константин Магнус Наисус 2016“, Ниш: Факултет за право, безбедност и менаџмент „Константин Велики“ Ниш, Универзитета „Унион – Никола Тесла“ у Београду и Центар за стратешка истраживања националне безбедности – ЦЕСНА Б Београд, 2016.

Петровић, П., Савремена пословна дипломатија, Београд: Институт за међународну политику и привреду, 2008.

Раичевић, М., Економска дипломатија, Београд: Институт за економску дипломатију, 2006.

Raymond Saner and Lichia Yiu, International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times, Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, 2003.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Искуства европских земаља у транзицији које су постигле чланство у ЕУ показују да је једнако важно, ако не и најважније, остварити значајан напредак у привреди, без кога ова интеграција није могућа. Зато, основни задатак учесника спољне политике јесте рекламирање и продаја производа националне привреде у свету и обезбеђивање послова домаћим компанијама на страним тржиштима. За остварење значајног економског напретка потребно је непрестано јачање конкурентности привреде, што је једини делотворан пут ка повећању извоза. Развијене земље успешност својих извозних потенцијала једним значајним делом могу да захвале својој високо професионалној и квалитетној економској дипломатији. Да би се то догодило, дипломатије држава Западног Балкана требало би да преузму на себе историјску улогу у отклањању препрека које отежавају пут препорода државе

и привреде, вршећи, што је могуће ефикасније и ефективније, све конзуларне функције утврђене Бечком конвенцијом из 1963. године. Приликом обављања ових функција морају се поштовати сви закони и прописи које подразумева дипломатско и конзуларно право, обичајно међународно право и опште обичајно међународно право, као и унутрашњи извори конзуларног права који уређују функције спољног заступања државе. Комплексност историјског тренутка и веома неповољна економска ситуација, у којој се налази готово цео Западни Балкан, намећу потребу за убрзавањем интегративних процеса, како би се у условима појачане међузависности са високо развијеним земљама остварило снажније убрзање развоја, и то пре свега у економској сфери. У том смислу, процес интеграције ових земаља у ЕУ представља за њихове привреде једну од најизгледнијих шанси. Стога је неопходно утврдити дугорочне циљеве националне пословне дипломатије који неће доживљавати битне трансформације ако дође до промена у извршној власти. Стратешке циљеве пословне дипломатије треба прилагодити и операционализовати на нивоу њихове приоритетне географске дисперзије. Уз јасно одређивање носилаца одговорности за стратешке активности у пословној дипломатији ових земаља, неопходно је и јачање институционализоване координације у оквиру економско-дипломатског система. Иако ресор спољне политике има доминантну улогу у функционисању економске дипломатије, низ других активности и послова везаних за овај концепт треба да обаве и други ресори. На овом питању требале би да раде све Привредне коморе, Министарства спољних послова, Министарства за економске односе са иностранством, Агенције за страна улагања и промоцију извоза, предузетничка и професионална удружења, људи од струке и науке, успешни привредници из света и други специјалисти за ову област. Зато је неопходно, поред наведеног, донети и системске законе који би инвестициону климу у овом региону дигли на виши ниво и који би гарантовали сигурност улагања и боље услове инвестирања.

BUSINESS DIPLOMACY AND CONSULAR LAW IN A MODERN EUROPEAN AND INTERNATIONAL ENVIRONMENT

Abstract: The process of globalization and strong escalation of economic life which especially intensified at the end of the previous century and the beginning of this has led to radical changes in international relations. Instead of traditional political goals, economic priorities have come to the forefront, while the economy has become the foundation of international relations. Therefore, the diplomatic economic engagement became the first-rate activity of states in their foreign policy appearance. For this purpose, they use diverse consular relations which represent the activities of the state on the basis of reciprocity. Through consular missions, relevant data is collected in a

timely manner to protect the interests of states and their citizens. In this regard, the smooth functioning of the functions of business diplomacy in the European Union is of great importance. Assistance and support to all subjects of the foreign policy of the member states are provided by consular law. In this work, the role and place of this law in the EU and wider international environment will be considered.

Key words: Business diplomacy, consular law, economics, The Vienna Convention, EU.

УДК: 343.9.024:336.7]:323.28
Biblid 1451-3188, 18 (2019)
Год XVIII, бр. 67, стр. 107–127
Изворни научни рад

ДИРЕКТИВА (ЕУ) 2015/849 О СПРЕЧАВАЊУ УПОТРЕБЕ ФИНАНСИЈСКОГ СИСТЕМА ЗА ПРАЊЕ НОВЦА ИЛИ ФИНАНСИРАЊЕ ТЕРОРИЗМА

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ,
др Иван ДУЈИЋ¹

Анстракт: Након што је Србија ушла у процедуру појачаног надзора од стране Комитета експерата Савета Европе за евалуацију мера против прања новца и финансирања тероризма (MONEYVAL), актуелизиран је проблем усклађености домаћих прописа са европским и међународним стандардима, пре свега са препорукама Међународног тела за финансијске акције (FATF), из фебруара 2012. године. С обзиром да Србија води преговоре о приступању ЕУ она мора у потпуности да усклади своје законодавство са европским стандардима у овој области, посебно са четвртом Директивом против прања новца (Директивом 2015/849 Европског парламента и Савета од 20. маја 2015. године, о спречавању употребе финансијског система у сврху прања новца или финансирања тероризма). Иако је Србија почетком 2019. године напредовала у испуњавању препорука FATF-а, Србија ће у наредном периоду морати да предузме конкретне мере из акционог плана како би избегла одговарајуће ризике, који би дугорочно могли да је оставе на такозваној „црној листи“ земаља које не поштују међународне стандарде у овој области. Недостатак

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

политичке воље да се међународне обавезе из ове области спроведу до краја, могао би бити одлучујући фактор за заустављање институционалних реформи а потом, сасвим извесно, и за процес приступања Србије Европској унији.

Кључне речи: Прање новца, финансирање тероризма, хармонизација законодавства, превенција, Србија, Европска унија.

1) УВОД

Прање новца је једно од најраспрострањенијих кривичних дела чији је читав процес усмерен на конверзију незаконито стеченог новца, или друге имовине, кроз различите пословне активности у закониту добит и инкорпорацију у легалне финансијске и нефинансијске токове. У суштини, криминалци стављањем овог капитала и незаконито стечених средстава у легалне токове прикривају његово право порекло и изворе. То отежава доказивање криминалних активности из које је потекао „прљави новац“ (*dirty money*).² Овај процес „легализације“ финансијског капитала и имовине је, по правилу, пратећи процес са глобализацијом и интернационализацијом националних тржишта која су довела до појаве нових облика транснационалног организованог криминала.³ Динамика, прилагодљивост економским и друштвеним променама и скривена природа нових облика организованог криминала отежава њихово откривање, а затим и кажњавање. Стога се не треба изненадити да се прање новца, као пратећи облик организованог криминала, брзо шири изван националних граница и да представља озбиљну претњу међународној безбедности.⁴ Такође, не би требало бити изненађујуће и да прање новца, као посебан облик кривичних дела, иде руку под руку са финансирањем тероризма. Међутим, док се прање новца као криминална активност односи првенствено на коришћење средстава која се добијају из других кривичних дела за легалне пословне трансакције, финансирање тероризма односи се на прикупљање и расподелу

² Милан Шкулић, *Организовани криминалитет – појам, појавни облици, кривична дела и кривични поступак*, Службени гласник, Београд, 2015, стр. 339; Rena S. Miller; Liana W. Rosen, *Anti-Money Laundering: An Overview for Congress*, *Congressional Research Service*, 2017, p. 1.

³ William R. Schroeder, "Money laundering: A Global Threat and the International Community's Response", *FBI Law Enforcement Bulletin*, 2001, pp. 1 etc.

⁴ У међународној пракси, прање новца се одвија у неколико мање-више скривених пословних трансакција. У криминалистичкој доктрини постоји подела на три основне фазе које се могу јасно раздвојити: 1) Фаза одлагања или распоређивања; 2) Фаза прикривања, и 3) Фаза интеграције. Видети: Duško Dimitrijević, "Money laundering and terrorist financing on international and national legal level", VIII International Scientific Conference, *Archibald Reiss Days*, 2-3 October 2018, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade, 2018, pp. 15-26.

финансијских средстава у сврху њиховог коришћења за различите терористичке радње, које саме по себи представљају најтеже међународне злочине који се могу манифестовати у најразличитијим видовима – од ратних злочина и злочина против човечности, до посебних облика међународног криминала. Методологије које се користе за прање новца разликују се од земље до земље због карактеристика њихових економских, политичких, правних и финансијских система. У том смислу, битно је да ли се прање новца одвија у развијеним или неразвијеним земљама, без обзира да ли је ова активност повезана са неким другим кривичним делима кажњивим на националном нивоу, као што су илегална трговина дрогом и оружјем, кријумчарење, изнуђивање, уцене и рекети, коцкање, проституција или разни облици финансијских превара и пореских утаја. Утврђивање постојања овог кривичног дела отуд може бити од значаја не само због тога што је прање новца кажњиво на националном нивоу, већ и на међународном нивоу.⁵

У међународној пракси финансирање тероризма може ићи не само кроз илегалне, већ и кроз легалне токове, иако је његова крајња сврха извршење тешких злочина као што су убиства, атентати, отмице, мучење, бомбашки напади и други терористички напади на појединце и групе, државе и међународне организације.⁶ У основи, прање новца и финансирање тероризма укључују сличне активности.⁷ Ове активности првенствено су усмерене на прикривање. Лица која се баве прањем новца пуштају у промет илегалне фондове преко легалних канала како би прикрили њихово илегално порекло, док лица која финансирају тероризам врше у ствари трансфер средстава легалног и илегалног порекла како би прикрили њихову крајњу сврху – помагање организовања и извршења терористичких аката. С обзиром да се прање новца манифестује у пракси кроз различите облике, који су природно прилично софистицирани, и који су неретко повезани са транснационалним организованим криминалом, јасно је да овакве активности могу нарушити

⁵ Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, *United Nations, Treaty Series*, vol. 1582, p. 95; Convention against Transnational organized crime from 2000 (Palermo Convention), *United Nations, Treaty Series*, vol. 2225, p. 209; Convention against Corruption, *United Nations, Treaty Series*, vol. 2349, p. 41; Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceedings from Crime (Strasbourg Convention), Council of Europe, *European Treaty Series* no. 141, Strasbourg, 8 November 1990; Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (Warsaw Convention), Council of Europe, *European Treaty Series* no. 198, Warsaw, 16 May 2005.

⁶ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, UN Doc. A/RES/54/109, Annex; Convention on the Prevention of Terrorism, Council of Europe, *European Treaty Series* no.195, 16 May 2005.

⁷ Duško Dimitrijević, "Prohibition of terrorism in international legal practice", in: Dragana Kolaric (ed.), Archibald Reiss Days, Criminalistic Police Academy, Belgrade, 2016, Vol. I, pp. 61-78.

интегритет, стабилност и углед финансијског тржишта држава чланица Европске уније, као и њихов економски развој. Стога, прање новца и финансирање тероризма представљају и озбиљне безбедносне проблеме са којима се Европска унија суочава и због којих је усвојила одговарајуће регулаторне акте, у циљу даљег развоја и координације кривичноправног система држава чланица намењеног сузбијању и превенцији ових појава.⁸

2) ПРАВНИ ОКВИР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА СУЗБИЈАЊЕ ПРАЊА НОВЦА

Европска унија је у претходном периоду усвојила чак четири Директиве од значаја за сузбијање прања новца.

Прва је Директива Савета 91/308/ЕЕС од 10. јуна 1991. године о спречавању коришћења финансијског система у циљу прања новца, којом је Европска унија увела опште стандарде за државе чланице у смислу заштите финансијског и нефинансијског сектора од штетних ефеката прања новца.⁹ Директива није ограничила делокруг примене на кривична дела у вези с дрогом. У њој је потврђен став да спречавање употребе финансијског система за прање новца представља задатак који не могу спровести власти одговорне за борбу против ове појаве без сарадње кредитних и финансијских институција и њихових надзорних тела. Десет година касније усвојена је Директива 2001/97/ЕС Европског парламента и Савета од 4. децембра 2001. године, о измени

⁸ Vid Jakulin, „Pranje novca u aktima Europske unije i Saveta Europe”, *Strani pravni život*, No 2, 2015, str. 11-21; У резолуцији број 1373 од 28. септембра 2001. године, Савет безбедности Уједињених нација закључио је да све државе морају замрзнути финансијска средства и фондове, као и друге економске изворе, лицима која су починила или која су имала намеру да почине неки од терористичких аката. Акције које су уследиле на нивоу Европске уније биле су потребне ради спровођења Заједничке спољне и безбедносне политике (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*) чији су тактички наступи одређени у документу: „Заједничке позиције 2001/931/CFSP“. Из заједничких настојања потекла је и Уредба којом се регулише увођење посебних рестриктивних мера у циљу предупређења вршења терористичких аката на територији Европске уније и територији трећих држава. Видети: Душко Димитријевић, „Уредба Савета 2580/2001 о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма”, *Европско законодавство*, 2010, vol. IX, бр. 31-32, стр. 116-123; „Рестриктивне мере против финансирања тероризма као део Заједничке спољне и безбедносне политике политике ЕУ” у: Драгана Коларић, Научноистраживачки центар Криминалистичко полицијске академије (прир.), *Супротстављање савременим облицима криминалитета, анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење*, Службени гласник, Београд, 2015, vol. I, стр. 167-178.

⁹ Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, *Official Journal*, L 166, 28 June 1991.

Директиве Савета 91/308/ЕЕС о спречавању употребе финансијског система у сврху прања новца.¹⁰ Директива је обавезала државе чланице да прошире списак предикатних кривичних дела и професија са којима је прање новца повезано. Њоме је истакнуто да постоји „тренд у последњих неколико година према много широј дефиницији прања новца заснованој на ширем спектру предикатних или основних кривичних дела“. Директива подсећа на нужност осигурања ширег распона ових кривичних дела како би се олакшало извештавање о сумњивим трансакцијама. Будући да су терористички напади у Њујорку и Вашингтону 11. септембра 2001. године скренули пажњу на борбу против тероризма, од тог датума Директива о прању новца нашироко се сматра важним правним инструментом у остваривању ових циљева. Наравно, на државама је остала обавеза да пријаве све сумњиве трансакције и радње надлежним органима. Трећа важна Директива је Директива 2005/60/ЕС Европског парламента и Савета од 26. октобра 2005. године, о спречавању коришћења финансијског система у сврху прања новца и финансирања тероризма.¹¹ Ова Директива је заменила претходне две Директиве. Директива представља значајан напредак у смислу свеобухватне борбе против прања новца. С једне стране, Директива истиче негативне ефекте прања новца на економске и финансијске системе држава и јединствено тржиште, а с друге стране, Директива успоставља извесну равнотежу између европских и светских стандарда (будући да укључује 40 FATF препорука).¹² У том смислу,

¹⁰ Directive 2001/97/EC of the European Parliament and the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, *Official Journal*, L 244, 28 January 2001.

¹¹ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, *Official Journal*, L 309, 25 November 2005. Да би спровела одредбе ове Директиве, Комисија је усвојила Директиву 2006/70/ЕС од 1. августа 2006, којом се утврђују мере за спровођење Директиве 2005/60/ЕС Европског парламента и Савета у погледу дефиниције политички изложених лица и техничких критеријума за поједностављење процедуре дубинске анализе клијената, као и за изузеће финансијске активности која се спроводи повремено или врло ограничено. Видети: Directive 2006/70/EC of 1 August 2006 laying down implementing measures for Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of politically exposed person and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis", *Official Journal*, L 214, 4. August 2006.

¹² Међународно тело за финансијске акције (*Financial Action Task Force – FATF*) представља независно међувладино тело основано на самиту Г-7 у Паризу 1989. FATF развија и промовише политике за заштиту глобалног финансијског система од прања новца и финансирање тероризма. Првобитних четрдесет препорука FATF-а израђено је 1990. године као иницијатива за борбу против злоупотребе финансијских система од стране лица које перу новац од илегалних послова са дрогом. У току 1996. године, препоруке су

Трећа директива имала је боље ефекте у борби против прања новца од претходних. Коначно, са усвајањем Директиве 2015/849 Европског парламента и Савета од 20. маја 2015. године, којом су стављене ван снаге Директива 2005/60/ЕС и Директива Комисије 2006/70/ЕС, унете су одређене иновације о спречавању употребе финансијског система у сврху прања новца или финансирања тероризма.¹³

2) САДРЖАЈ

Дефиниције

За потребе Директиве прописане су следеће дефиниције:

1. „Кредитна установа” означава кредитне институције и њене пословне јединице на подручју ЕУ, независно од места где се налази њихово главно седиште;¹⁴

ревидиране по први пут како би одражавале еволуирајуће типологије прања новца. Четрдесет препорука из 1996. године подржало је више од 130 земаља и препоруке представљају међународне стандарде против прања новца. Након терористичких напада у Сједињеним Америчким Државама, FATF је проширио свој мандат кроз осмишљавање осам специјалних препорука о финансирању тероризма у октобру 2001. године. Ове препоруке садрже низ мера усмерених на борбу против финансирања терористичких аката и терористичких организација, које су комплементарне са ранијих четрдесет препорука. У циљу праћења техника прања новца, препоруке FATF-а поново су узете у разматрање 2003. године. У октобру 2004. године, FATF је објавио девету специјалну препоруку. Од тада је 40 + 9 препорука FATF-а било опште прихваћено и признато за међународне стандарде у борбе против прања новца (AML) и финансирања тероризма (CTF) од стране више од 180 земаља и региона у свету. Дана 16. фебруара 2012. године, ревидиране су изворне препоруке FATF-а, и усвојено је нових 40 препорука које наглашавају приступ заснован на ризику од нових претњи против прања новца, финансирања тероризма и пролиферације. FATF је 2013. године објавио и правила за процену ризика од прања новца и финансирања тероризма. Видети: D. X. Mei, Y. Y. Ye, Z. G. Gao, "Literature Review of International Anti-Money Laundering Research: A Scientometrical Perspective", *Open Journal of Social Sciences*, No. 2, 2014, pp. 111-120.

¹³ "Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC", *Official Journal*, L 141/73, 5 June 2015.

¹⁴ Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012, *Official Journal*, L 176, 27.6.2013.

2. „Финансијска установа” означава установу која обавља једну или више финансијских делатности прописаних у првом Анексу Директиве 2013/36/ЕУ, укључујући мењачке активности (*bureaux de change*), активности из области животног осигурања осигуравајућих друштава, активности инвестиционих предузећа, друштава за заједничка улагања у случајевима кад тргују својим уделитема и акцијама, активности посредника у осигурању, као и активности пословних јединица финансијских установа независно од места где се налази њихово главно седиште (на подручју ЕУ или ван ње);¹⁵
3. „Имовина” означава имовину сваке врсте, покретну или непокретну, материјалну или нематеријалну, као и правне документе или инструменте у било којем облику, укључујући електронске или дигиталне, којима се доказује власништво над имовином или удео у имовини;
4. „Криминална активност” означава све врсте криминалне инволвираности у извршење кривичног дела (између осталог, у дела корупције, пореског криминала, активности криминалних организација дефинисана Заједничком акцијом 98/733, кривична дела дефинисана Оквирном одлуком Савета 2002/475, Конвенцијом УН против незаконите трговине наркотицима и психотропским супстанцама и Конвенцијом о заштити финансијских интереса ЕЗ);¹⁶
5. „Финансирање тероризма” означава осигуравање или прикупљање новчаних средстава, било којим путем, директно или индиректно, са намером да се користе, или уз знање да су намењена делом или у целини

¹⁵ 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 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 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC, *Official Journal*, L 145, 30.4.2004; Directive 2002/92/EC of the European Parliament and of the Council of 9 December 2002 on insurance mediation, *Official Journal*, L 9, 15.1.2003.

¹⁶ Joint Action 98/733/JHA of 21 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the European Union, *Official Journal*, L 351, 29.12.1998; Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism, *Official Journal*, L 164, 22.6.2002; Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1582, p. 95; Convention on the protection of the European Communities' financial interests, *Official Journal*, C 316, 27.11.1995.

за извршење било којег кривичног дела прописаног Оквирном одлуком Савета 2002/475.¹⁷

6. „Саморегулаторно тело”, означава тело које репрезентује припаднике професија и има улогу у законодавном регулисању професија, у извођењу одређених функција које се односе на надзор или контролу и осигурање спровођења правила која се на њих односе;
7. „Стварни власник” (*beneficial owner*), означава физичко лице или више физичких лица која поседују или контролишу клијента и/или у чије име се спроводи трансакција. У случају привредних субјеката то подразумева једно или више физичких лица која у крајњем случају поседују или контролишу правно лице путем директног или индиректног власништва, довољног процента у акционарском капиталу или у праву одлучивања или у власничким уделима, укључујући акције које гласе на доносиоца или кроз контролу другим средствима која подлежу транспарентности тржишног пословања у ЕУ, или једнаким међународним стандардима којима се обезбеђује транспарентност власништва. Удео акција од 25% плус једна акција, или власнички удео од преко 25%, јасан је показатељ директног власништва. Удео акција од 25% плус једна акција, или власнички удео од преко 25% у правном лицу у власништву корпоративног субјекта које је под контролом физичког лица или више њих, или више корпоративних субјеката који су под контролом истог физичког лица или више њих, јасан је показатељ индиректног власништва. Овакав приступ је могућ јер се не доводи у питање право држава да утврде нижи постотак власништва, односно контроле.¹⁸ Ако нема основа за сумњу у погледу ко је власник, постоји обавеза вођења евиденције како би се идентификовало стварно власништво (у јавним регистрима, регистрима трговинских друштава, у централним регистрима и др.). У случају задужбина или правних аранжмана сличних трустовима, потребно је идентификовати физичко лице или више њих која обављају једнаке или сличне функције.
8. „Пружаоци услуга труста или трговачког друштва” означавају свако лице које пружа услуге трећим лицима, а које могу да се односе на оснивање трговачких друштава или других правних лица, обављање функције или постављање другог лица да обавља функцију директора или секретара

¹⁷ Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism, *Official Journal*, L 164, 22.6.2002

¹⁸ За контролу над другим средствима, ЕУ је усвојила: Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC, *Official Journal*, L 182, 29.6.2013.

трговачког друштва, ортака у партнерству и слично, пружање услуга регистрованог седишта, пословне адресе, кореспондентне адресе или административне адресе, као и осталих повезаних услуга трговачком друштву, партнерству, другом правном лицу или аранжману, обављање функције или постављање другог лица на место директора труста или сличног правног аранжмана, обављање функције или постављање другог лица за вршење функције номиналног акциона у име другог лица, осим трговачког друштва уврштеног на регулисано тржиште које подлеже обавези објављивања у складу са законодавством ЕУ и међународним стандардима;

9. „Кореспондентски однос” означава, између осталог, да једна банка као „кореспондент” пружа банковне услуге другој банци као „респонденту”, укључујући пружање текућег или другог рачуна пасиве и повезаних услуга као што су управљање готовином, међународни трансфери новчаних средстава, обрачун чекова, пролазни рачуни, услуге девизног пословања. Уз то, кореспондентни однос значи и односе између и унутар кредитних установа и финансијских институција;
10. „Политички изложена лица” (PEPs), означавају физичка лице којима су поверена, или су им била поверена јавна овлашћења и функције. Ова лица обухватају шефове држава, шефове влада, министре и заменике или помоћнике министара; заступнике у парламентима или у сличним законодавним телима; чланове управних органа политичких странака; чланове врховних судова, уставних судова или других судских тела високог нивоа чије одлуке не подлежу жалбама, осим у изузетним случајевима; чланове ревизорских судова или одбора централних банака; дипломатске представнике, отправнике послова и високо рангиране руководиоце у оружаним снагама; чланове административних, управљачких или надзорних тела предузећа у власништву државе; директоре, заменике директора и чланове одбора или еквивалентне функције у међународним организацијама. Све наведене јавне функције не обухватају лица средњег или нижег ранга;
11. „Чланови породице”, означавају брачног друга или лице која се сматра еквивалентом брачног друга политички изложеног лица; децу и њихове брачне другове или лица која се сматрају еквивалентом брачног друга политички изложеног лица; родитеље политички изложеног лица;
12. „Лица за која се зна да су блиски сарадници”, означавају сва физичка лица за која је познато да имају заједничко стварно власништво над правним лицима или правним аранжманима, или било које друге блиске пословне односе са политички изложеним лицима. У ову категорију убрајају се и физичка лица која су једини стварни власници правног лица или правног

аранжмана за које је познато да је формиран фактички у корист политички изложеног лица;

13. „Више руководство” означава службенике или запослене који имају сазнања и одговарајућа овлашћења у вези са доношењем одлука о ризицима везаним за прање новца и финансирање тероризма;
14. „Пословни однос” означава професионални или комерцијални однос који је повезан са професионалним активностима обвезника, а од којег се очекује да у време успостављања пословног односа има елемент трајности;
15. „Услуге игара на срећу” означавају, између осталог, услуге стављања новчаног улога у игре на срећу, укључујући лутрије, касино-игре, покерашке игре и опкладе које се играју на одређеној локацији или на даљину, путем било којих средстава и на индивидуални захтев примаоца услуга;
16. „Група” означава друштвену групу која се састоји од матичног друштва, друштava кћери и правних лица у којима матично друштво или друштва кћери учествују. Такође означава и предузећа која су међусобно повезана везом Директиве 2013/34/ЕУ;
17. „Електронски новац” означава новац дефинисан Директивом 2009/110/ЕЗ;¹⁹
18. „Фиктивна банка” означава кредитну установу или више финансијских установа или институција које спроводе активности еквивалентне онима које се спроводе у кредитним или финансијским установама, а које су основане на територији под ингеренцијом на којој нису физички присутне, које немају пословодство, нити управни орган, нити су повезана са финансијском групом.

Прописане надлежности и обавезе

Из Директиве произилази да су државе чланице Европске уније надлежне да обезбеде њено пуно спровођење у домаћи правни поредак. С обзиром да је четврта Директива инспирисана препорукама FATF-а из 2012. године о потреби побољшања законодавног оквира на нивоу Европске уније, њоме је проширен круг такозваних „обавезаних субјеката” (*Obligated Entities*) који подлежу обавезама спречавања прања новца и финансирања тероризма. У том смислу, Директива проширује ефекте на кредитне и финансијске установе, те правна и физичка

¹⁹ Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive, 2000/46/EC, *Official Journal*, L 267, 10.10.2009.

лица која обављају професионалне активности – ревизоре, спољне рачуновође и пореске саветнике, потом јавне бележнике и правне стручњаке, било да делују у име своје странке, било за своју странку у било којој врсти финансијских трансакција или трансакција у вези промета непокретности и управљања новцем, хартијама од вредности или другом имовином клијената, односно отварањем и вођењем банковних, штедних рачуна или рачуна хартија од вредности, организацијом доприноса потребних за стварање, пословање или управљање трговачким друштвима, стварањем, пословањем или управљањем трустовима, трговачким друштвима, задужбинама или слично. Такође, Директива се односи и на друге пружаоце услуга труста или трговачких друштава, заступнике у промету непокретностима, друга лица која која тргују робом, под условом да плаћања обављају у готовини у износу од 10.000 евра или више, као и на пружаоце услуга игара на срећу.²⁰ Државе чланице могу одлучити да лица која се баве финансијским операцијама буду изузета од примене ове Директиве. Оваква могућности односи се на финансијске активности које не представљају главне активности тих лица, које су ограничене у апсолутним износима или на трансакцијској основи, потом на активности које генерално не нуде јавности.²¹ Државе чланице могу да захтевају да укупан приход од ових трансакција не прелази прописани праг, већ зависно од врсте финансијске активности (обично да не прелази износ од хиљаду евра или да не прелази праг виши од 5% од укупних персоналних прихода). У сврху остваривања наведених изузећа државе успостављају одређени надзор који се темељи на процени ризика или предузимању одговарајућих заштитних мера од могућих злоупотреба. Будући да је ризик променљива категорија, те да зависи од различитих варијабли (категорије клијената, врсте роба и услуга, географског подручја итд.), ризик се може повећати или смањити што може утицати на ниво успостављања превентивних мера, као што су мере дубинске анализе клијената. Процена ризика може обухватати примену проширене дубинске анализе, док ће у другим случајевима, када је степен ризика мањи, бити примењена поједностављена анализа. Према Директиви, мере дубинске анализе обухватају идентификацију и проверу идентитета клијената (нових и постојећих, већ у зависности од случаја), идентификацију стварног власника, процењивање и прикупљање информација о сврси и намени пословног односа, спровођење

²⁰ Државе осим у случају казина, имају могућност да изузму пружаоце одређених услуга игара на срећу од одредаба домаћег законодавства усклађеног са овом Директивом, а на основу доказаног ниског ризика који се заснива на природи деловања таквих услуга.

²¹ Изузетак се прави у односу на пружање услуга новчаних пошиљки дефинисаних Директивом 2007/64/ЕС. Видети: Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC, *Official Journal*, L 319, 5.12.2007.

континуираног праћења пословних односа и контроле трансакција, те утврђивања профила клијента, ризика и финансијских извора. Државе чланице у складу са прихваћеним моделом процене ризика могу проширити дејство одредаба Директиве на професије и друштва која нису *stricto sensu* обухваћена формулацијом „обавезаних субјеката“, а о чему су дужне обавестити Комисију. „Обавезни субјекти“ према Директиви треба да имају утврђене политике, контроле, као и процедуре за делотворно управљање ризицима. У том смислу, дубинске анализе могле би да буду од користи „обавезним субјектима“ у спровођењу сопствених процена у борби против прања новца. Ове процене треба да се евидентирају и верификују, као и да се редовно освежавају и ажурирају. Према одредбама Директиве, процене врше „обавезни субјекти“ непосредно, или посредством трећих лица (у држави чланици или трећој држави). Иначе, саме државе чланице треба да обезбеде услове да „обавезни субјекти“ примењују дубинску анализу својих клијената у ситуацији приликом успостављања пословног односа, приликом извршавања повремених трансакција која износи 15.000 евра или више, без обзира обавља ли се трансакција у облику једне операције или више операција које се чине повезанима, потом приликом преноса новчаних средстава како је дефинисано у Уредби (ЕУ) 2015/847,²² чији је износ преко хиљаду евра, те у случају трговаца робом, приликом обављања повремених готовинских трансакција у износу од 10.000 евра или више, без обзира обавља ли се трансакција у облику једне операције или више повезаних операција које се чине повезанима. Уз то, Директива предвиђа исту обавезу и за пружаоце услуга игара на срећу, приликом преузимања добитака и/или стављања улога, приликом извршавања трансакција у износу од две хиљаде евра или више, без обзира обавља ли се трансакција у облику једне операције или више повезаних операција, и коначно кад постоји сумња на прање новца или финансирање тероризма, без обзира на сва могућа одступања, изузећа или прагове, као и у случају кад постоје сумње у истинитост или релевантност претходно прибављених идентификацијских података о клијенту. У изузетним ситуацијама, када је реч о плаћањима електронским новцем роба или услуга, или плаћања платним инструментима чији је месечни праг до 250 евра, државе могу допустити „обавезним субјектима“ одступање од правила дубинске анализе. У појединим специфичним ситуацијама, или у ситуацијама у којима се послује са физичким или правним лицима чије је седиште у тзв. *високоризичним земљама*, „обавезни субјекти“ су дужни да примењују мере појачане дубинске анализе ризика (на пример, код сложених и необично великих трансакција и свих необичних примера трансакција које немају никакву економску или

²² Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on information accompanying transfers of funds and repealing Regulation (EC) No 1781/2006 *Official Journal*, L 141, 5.6.2015.

закониту сврху). Према Директиви и Комисија има обавезу да спроводи сопствену процену ризика од прања новца и финансирања тероризма како би се утврдиле могуће прекограничне претње.²³ У том смислу, важан фактор јесте унапређење квалитета релевантних статистичких података који се прикупљају на нивоу Европске уније, а који би могли послужити Комисији у погледу процене ризика од прекограничних претњи. Процена овог ризика може да утиче на унутрашње тржиште Уније, због чега Комисија саставља извештаје ослањајући се на мишљења европских надзорних тела и стручњака, са препорукама државама чланицама у погледу предузимања одговарајућих мера. У односу на процену ризика у високоризичним земљама, Комисија има обавезу да на основу делегираних овлашћења донесе потребне акте којима се констатују њихови стратешки недостаци.

Директива предвиђа да државе чланице оснивају самостално надзорна тела или механизме који треба да одговоре на могуће ризике. Своје процене ризика ова тела стављају на располагање „обавезним субјектима“, другим државама, Комисији и европским надзорним телима. Директива још предвиђа и да државе чланице имају обавезу да успоставе Финансијско-обавештајну јединицу (*Financial Intelligence Unit – FIU*) која ће радити на спречавању, откривању и ефикасној и координираној борби против прања новца и финансирања тероризма. Финансијско-обавештајне јединице оснивају државе чланице самостално као централне националне јединице одговорне за пренос и анализу извештаја о сумњивим трансакцијама. Јединице и надзорна тела држава чланица међусобно размењују информације. Комисија ЕУ пружа овим телима логистичку помоћ у координацији активности, што треба да доведе до потпуно интегрисаног система за борбу против прања новца и финансирања тероризма. Државе, у принципу, треба да омогуће јединицама потпун и благовремен приступ релевантним информацијама путем сигурних и проверљивих информационих канала. Финансијско-обавештајне јединице према Директиви имају право да спроводе оперативне и стратешке анализе и да предузимају адекватне мере када постоји основана сумња да је трансакција повезана са прањем новца или финансирањем тероризма. Те мере могу се састојати у суспензији или блокирању трансакција. Мере се предузимају непосредно или посредно, већ у зависности где постоји потреба и оправдани интерес регулисан према унутрашњем праву. „Обавезни субјекти“ дужни су да обавесте Финансијско-обавештајну јединицу и да се уздрже

²³ У процени ризика веома је важна међународна координација која се манифестује у учешћу међународних тела у поступку процене различитих сектора и финансијских области (нпр. Европско надзорно тело за банкарство (*European Banking Authority – EBA*), Европско надзорно тело за осигурање и струковно пензијско осигурање (*European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA*), и Европско надзорно тело за хартије од вредности и тржишта капитала (*European Securities and Markets Authority – ESMA*).

од обављања трансакција у случају да средства потичу од прихода од криминалних активности, или да се односе на финансирање тероризма. Откривање ових информација од стране „обавезаног субјекта“ не представља кршење било каквог ограничења у погледу откривања информација и не повлачи никакву одговорност. Међутим, према Директиви постоји забрана откривања таквих информација трећим лицима. Иначе, према правилу, државе су дужне да пружају Финансијско-обавештајним јединицама све потребне информације у складу са националним законодавством. У ситуацијама кад држава чланица именује тзв. саморегулаторно тело, то тело не мора бити у обавези да пружа информације Финансијско-обавештајним јединицама добијене од лица које заступа. У таквим случајевима, реч је о информацијама које саморегулаторно тело добије или прибави од клијената у току утврђивања правног статуса или приликом заступања странака у судском поступку, укључујући и информације које прибавља приликом консултација.

У циљу повећања транспарентности како би се спречиле евентуалне злоупотребе, државе чланице треба да осигурају да се задовољавајуће, тачне и актуелне информације о стварном власништву похрањују у национални централни регистар, уз потпуну усклађеност с правом ЕУ. Државе би на тај начин могле користити податке из овог регистра, а исте би биле доступне и Финансијско-обавештајним јединицама и „обавезним субјектима“ када предузимају дубинске анализе својих клијената. Државе чланице такође би требале осигурати да и остала лица која могу доказати легитимни интерес у односу на прање новца, финансирање тероризма и повезана предикатна кривична дела, попут корупције, пореских кривичних дела и превара, имају приступ овим подацима у складу са националним прописима о заштити података који могу бити и либералнији у односу на предметну Директиву. Иначе, сходно препорукама FATF-а, Директива предвиђа да би „обавезни субјекти“ требало да чувају до пет година потребне податке које су прибавили посредством мера дубинске анализе својих клијената, као и евиденције извршених трансакција како би могли остварити сарадњу са надлежним телима за спречавање прања новца. У одређеним случајевима, након процене нужности и пропорционалности, могуће би било чувати податке из евиденција о текућим правним поступцима у додатном року од пет година, не доводећи тиме у питање кривично законодавство дотичне државе чланице.

У односу на заштиту личних података Директива полази од важећег права ЕУ и права која су гарантована у Повељи о основним правима. Стога, активности које се односе на прикупљање, анализу, похрањивање и дељење података претпостављају поштовање основних људских права и забрањују дискриминацију. Спровођење дубинске анализе, трајно праћење, истраге и пријаве необичних и сумњивих трансакција, идентификације стварног власника правног лица или правног аранжмана, утврђивања политички изложених лица, дељења информација надлежних тела, те дистрибуције информација кредитних

и финансијских установа и других обвезника, прикупљање и обрада личних података коју спроводе „обавезни субјекти“, требало би отуд ограничити на оне активности које су неопходне за спровођење ове Директиве у унутрашњи правни поредак. У случају да се то не учини на адекватан начин, предметна Директива предвиђа распон административних мера и санкција које су доступне државама чланицама. Међутим, ова могућност је диспозитивне природе, тако да државе могу одлучити да се мере и санкције подведу у оквиру кривичноправне одговорности, о чему су дужне да поднесу одговарајуће доказе Комисији.

Меродавно право и предмет примене Директиве

За спровођење ове Директиве меродавно је право матичне државе. Државе су дужне да предузимају све неопходне мере ради усаглашавања свог законодавства са заједничким правилима садржаним у Директиви. У том смислу, четврта Директива омогућава државама чланицама да задрже постојеће законодавство или да донесу ново, строжије за област сузбијања прања новца и финансирања тероризма. Примена четврте Директива је иначе, проширила листу кривичних дела везаних за прање новца тако да обухвата између осталог: 1) конверзију или пренос имовине, када се зна да је та имовина стечена криминалном активношћу или учешћем у таквој активности, у сврху утаје или прикривања незаконитог порекла имовине или помагања било којем лицу укљученом у извршавање таквих активности; 2) утају или прикривање извора, локације, располагања, кретања власништва над имовином, када се зна да је та имовина стечена криминалном активношћу или учешћем у таквој активности; 3) стицање, поседовање и употребу имовине, ако се зна да је та имовина стечена криминалном активношћу или учешћем у таквој активности; 4) учешћем и удруживањем ради извршења, помагања и подстицања, поговдања и саветовања при извршењу било које од наведених радњи. Прањем новца сматрају се чак и активности спроведене на подручју друге државе чланице или неке треће земље. Променљива природа опасности које представљају прање новца и финансирање тероризма, а коју омогућава непрекидан развој технологије, захтева брзо и непрекидно прилагођавање унутрашњег законодавства у циљу предупређења ових појава која потичу из високоризичних трећих земаља. У том контексту, значајно је предузимање делотворних мера за сузбијање кривичних дела прања новца и финансирања тероризма која се одвијају преко интернета. Надлежна државна тела и „обавезни субјекти“ морали би у том погледу бити проактивни у борби против иновативних начина прања новца.²⁴ Прање новца је,

²⁴ Према Директиви, Комисија би требала узети у обзир информације од међународних организација и тела, евалуације и детаљне извештаје о проценама ризика у вези борбе против прања новца и финансирања тероризма, као и јавно објављене изјаве FATF-а, у сврху усклађивања података и предузимања конкретних даљих мера.

такође, често повезано са активностима која се односе на директне или индиректне порезе. С обзиром да су пореска кривична дела укључена у широку дефиницију криминалних активности у овој Директиви, у складу са ревидираним препорукама FATF-а, државе чланице су у обавези да ускладе њихову инкриминацију у сопственим законодавним оквирима. Државе у том погледу имају обавезу да врше размену информација или да пружају помоћ Финансијско-обавештајним јединицама ЕУ. Занимљиво је да Директива констатује и повећану бојазан од прања новца у сектору игара на срећу. Како би се смањили ризици повезани са овим активностима, предвиђена је обавеза за пружаоце услуга игара на срећу да примене мере дубинске анализе клијената за појединачне трансакције у износу од две хиљаде евра или више. Државе би морале осигурати да „обавезни субјекти“ примењују исти праг приликом наплате добитака, стављања улога, укључујући и куповину и замену коцкарских жетона. У казинима и играоницама морала би се осигурати примена мера дубинске анализе клијената. Међутим, у околностима где не постоји високи ризик, државама чланицама требало би бити омогућено да изузму одређене пружаоце услуга игара на срећу од захтева прописаних предметном Директивом. То би наравно било могуће само изузетно и у оправданим околностима које Директива ближе разрађује.

3) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива је ступила на снагу 26. јуна 2015. године. Државе чланице биле су дужне да ускладе своје законодавство у области спречавања финансијског система за прање новца и финансирање тероризма до 26. јуна 2017. године, и да о томе известе Комисију. Такође, државе су биле дужне да успоставе ефикасне механизме за подстицање пријављивања надлежним телима потенцијалних и стварних кршења националног законодавства о спречавању прања новца и финансирању тероризма. Комисија је у обавези да до 26. јуна 2019. године, поднесе извештај о спровођењу ове Директиве Европском парламенту и Савету.

4) ИЗВОРИ

Dimitrijević, Duško, "Prohibition of terrorism in international legal practice", in: Dragana Kolarić (ed.), Archibald Reiss Days, Criminalistic Police Academy, Belgrade, 2016, Vol. I.

Dimitrijević, Duško, "Money laundering and terrorist financing on international and national legal level", VIII International Scientific Conference, Archibald Reiss Days, 2-3 October 2018, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade, 2018.

Димитријевић, Душко, „Уредба Савета 2580/2001 о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма“, *Европско законодавство*, 2010, vol. IX, бр. 31-32.

Димитријевић, Душко, Васић, Ненад, „Рестриктивне мере против финансирања тероризма као део Заједничке спољне и безбедносне политике политике ЕУ“, у: Драгана Коларић, Научноистраживачки центар Криминалистичко полицијске академије (прир.), *Супротстављање савременим облицима криминалитета, анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење*, Службени гласник, Београд, 2015, vol. I.

“Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC”, *Official Journal*, L 141/73, 5 June 2015.

Directive 2001/97/EC of the European Parliament and the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, *Official Journal*, L 244, 28 January 2001.

Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC, *Official Journal*, L 145, 30.4.2004.

Directive 2002/92/EC of the European Parliament and of the Council of 9 December 2002 on insurance mediation, *Official Journal*, L 9, 15.1.2003.

Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, *Official Journal*, L 309, 25 November 2005.

Directive 2006/70/EC of 1 August 2006 laying down implementing measures for Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of politically exposed person and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis”, *Official Journal*, L 214, 4. August 2006.

Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC, *Official Journal*, L 319, 5.12.2007.

- Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive, 2000/46/EC, *Official Journal*, L 267, 10.10.2009.
- 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 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC, *Official Journal*, L 182, 29.6.2013.
- 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.
- International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, UN Doc. A/RES/54/109, Annex.
- Convention against Corruption, *United Nations, Treaty Series*, vol. 2349.
- Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1582.
- Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, *United Nations, Treaty Series*, vol. 1582.
- Convention against Transnational organized crime from 2000 (Palermo Convention), *United Nations, Treaty Series*, vol. 2225.
- Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceedings from Crime (Strasbourg Convention), Council of Europe, *European Treaty Series* no. 141, Strasbourg, 8 November 1990.
- Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (Warsaw Convention), Council of Europe, *European Treaty Series* no. 198, Warsaw, 16 May 2005.
- Convention on the protection of the European Communities' financial interests, *Official Journal*, C 316, 27.11.1995.
- Convention on the Prevention of Terrorism, Council of Europe, *European Treaty Series* no. 195, 16 May 2005.
- Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, *Official Journal*, L 166, 28 June 1991.

Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism, *Official Journal*, L 164, 22.6.2002.

Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism, *Official Journal*, L 164, 22.6.2002.

Improving Global AML/CFT Compliance: On-going Process - 22 February 2019,
Интернет: <http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/bahamas/documents/fatf-compliance-february-2019.html>

Jakulin, Vid, „Pranje novca u aktima Evropske unije i Saveta Europe”, *Strani pravni život*, No 2, 2015.

Joint Action 98/733/JHA of 21 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the European Union, *Official Journal*, L 351, 29.12.1998.

Mei, D. X., Ye, Y. Y., Gao, Z. G., “Literature Review of International Anti-Money Laundering Research: A Scientometrical Perspective”, *Open Journal of Social Sciences*, No. 2, 2014.

Miller, R. S., Rosen, L. W., *Anti-Money Laundering: An Overview for Congress*, *Congressional Research Service*, 2017.

Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on information accompanying transfers of funds and repealing Regulation (EC) No 1781/2006 *Official Journal*, L 141, 5.6.2015.

Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012, *Official Journal*, L 176, 27.6.2013.

Schroeder, W. R., “Money laundering: A Global Threat and the International Community’s Response”, *FBI Law Enforcement Bulletin*, 2001.

Шкулић, Милан, *Организовани криминалитет – појам, појавни облици, кривична дела и кривични поступак*, Службени гласник, Београд, 2015.

„Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 113/17.

„Закон о рачуноводству“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/2013 и 30/2018.

„Закон о ревизији“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/2013 и 30/2018.

„Закон о факторингу“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/2013 и 30/2018.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Имајући у виду да Србија тежи да постане пуноправна чланица Европске уније, она мора изградити демократско друштво и успоставити владавину

права, што се односи на изградњу демократских институција и хармонизацију домаћег законодавства са законодавством Европске уније. С обзиром на ову околност, Србија ће морати све више да усклађује своје законодавство са међународним правним стандардима који се односе на сузбијање прања новца и финансирање тероризма. С тим у вези, Србија има обавезу да инкорпорира у свој правни оквир заједничка правила садржана у Директиви 2015/849 Европског парламента и Савета од 20. маја 2015. године, о спречавању употребе финансијског система у сврху прања новца или финансирања тероризма. Иако је Србија остварила одређени напредак у унапређењу законодавног оквира доношењем *Закона о спречавању прања новца и финансирању тероризма*, резултати постигнути у пракси нису, нажалост, задовољавајући.²⁵ Познато је, наиме, да је Србија ушла у процедуру појачаног надзора од стране Комитета експерата Савета Европе за евалуацију мера против прања новца и финансирања тероризма (MONEYVAL) 2016. године, када је актуелизиран проблем усклађености домаћих прописа са европским и међународним стандардима, пре свега са препорукама Међународног тела за финансијске акције (FATF), из фебруара 2012. године. Иако у последњем објављеном извештају, MONEYVAL закључује да је Србија остварила одређени институционални напредак у борби против прања новца и борбе против финансирања тероризма (AML/CFT), и даље су приметни одређени недостаци које Србија треба да превазиђе кроз реформу свог институционалног и правног система. Ипак, од фебруара 2019. године, Србија је направила одређене искорак у вези ажурирања свог националног система процене ризика (NRA), увођења надзора над одређеним професијама (нпр. адвокатуром, нотарством, играма на срећу), спровођење мера дубинске процене ризика над клијентима (CDD), политички изложеним лицима, електронским трансферима, у погледу успостављања ефикасног механизма за осигурање правовременог приступа информацијама о стварним власницима, у погледу осигурања адекватне и ефикасне истраге и кривичног гоњења, неодложног спровођења циљаних финансијских санкција, предузимање пропорционалних мера за непрофитне организације у складу са приступом заснованим на ризику.²⁶ Такође, Србија је прихватила препоруке FATF-а и уградила их је у амандмане *Закона о рачуноводству, Закона о ревизији и Закона о факторингу*.²⁷ С обзиром да

²⁵ „Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 113/17.

²⁶ *Improving Global AML/CFT Compliance: On-going Process – 22 February 2019*, Интернет: <http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/bahamas/documents/fatf-compliance-february-2019.html>

²⁷ „Закон о рачуноводству“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/2013 и 30/2018; „Закон о ревизији“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/2013 и 30/2018; „Закон о факторингу“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/2013 и 30/2018.

новелирани законодавни оквир пружа могућност да се Србија озбиљније позабави сузбијањем прања новца и финансирања тероризма, за веровати је да ће у перспективи, са постепеним усаглашавањем домаћег правног и институционалног оквира са међународним стандардима, бити направљен и извесни помак од значаја за скидање Србије са „црне листе“ земаља са стратешким недостацима у борби против прања новца и финансирања тероризма.²⁸

DIRECTIVE (EU) 2015/849 ON THE PREVENTION OF THE USE OF THE FINANCIAL SYSTEM FOR MONEY LAUNDERING OR TERRORIST FINANCING

Abstract: After Serbia entered into the enhanced supervision procedure by the Committee of Experts of the Council of Europe for Evaluation of Measures against Money Laundering and Financing of Terrorism (MONEYVAL), the problem of harmonization of domestic regulations with European and international standards, first of all with the recommendations of the Financial Action Task Force (FATF) from February 2012, was updated. Since Serbia is leading negotiations on EU accession, it must fully harmonize its legislation with European standards in this area, in particular with the Fourth Anti Money Laundering Directive (Directive 2015/849 of the European Parliament and the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of a financial system for the purpose of money laundering or terrorist financing). Although Serbia at the beginning of 2019 made progress in meeting the FATF recommendations, it will have to take concrete measures from the action plan in the coming period to avoid the risk to remain on the so-called "blacklist" of countries that do not respect international standards in this field. Lack of political will to complete international obligations in this area could be a decisive factor in stopping institutional reforms and then, quite certain, the process of Serbia's accession to the European Union.

Key words: Money laundering, financing of terrorism, harmonization of legislation, prevention, Serbia, European Union.

²⁸ У том погледу, Србија би требало да интензивира сарадњу са најважнијим полицијским организацијама у свету, као што су Међународна полицијска организација (INTERPOL), Агенцијом Европске уније за сарадњу у спровођењу закона (EUROPOL) и другим релевантним AML/CFT телима као што су: Комитета експерата Савета Европе за евалуацију мера против прања новца и финансирања тероризма (MONEYVAL), Међународно тело за финансијске акције (FATF), Комитет експерата за тероризам (CODEXTER), EGMONT група, Међународна асоцијација за супервизоре осигурања (IAIS), Базелски одбор за банкарску супервизију (BCBS), WOLFSBERG група, Међународна информативна мрежа за прање новца (IMoLIN), итд. Такође, Србија треба да сарађује у овој области са међународним финансијским организацијама као што су Светска банка и Међународни монетарни фонд.

УДК: 338.47:349.22(4-12)(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 18 (2019)

Год XVIII, бр. 67, стр. 128–139

Изворни научни рад

УГОВОР О ОСНИВАЊУ ТРАНСПОРТНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ И ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

проф. др Драгољуб ТОДИЋ¹

Апстракт: У раду се даје приказ најзначајнијих одредби Уговора између Европске уније и страна уговорница из Југоисточне Европе: Републике Албаније, Босне и Херцеговине, Бивше Југословенске Републике Македоније, Косова,^{*} Црне Горе и Републике Србије о оснивању транспортне заједнице (потписан у Трсту и Бриселу, 2017. године) („Уговор“). Уговор представља наставак активности ЕУ на плану јачања регионалног повезивања држава кандидата и потенцијалних кандидата за чланством у ЕУ. У првом делу рада указује се на циљеве Уговора, као и садржај права и обавеза које Уговор прописује. Једном од кључних општих обавеза страна уговорница из Југоисточне Европе („ЈЕ“) може се сматрати обавеза да релевантне прописе Европске уније („ЕУ“) (који се дају у Анексу I) учине „делом унутрашњег правног поретка.“ Уговор на општи начин прописује и како стране уговорнице из Југоисточне Европе треба да одредбе аката ЕУ (уредбе, директиве, одлуке) учине делом унутрашњег правног поретка. У том смислу Уговор директно упућује на седам група прописа ЕУ (укупно 179 прописа), који се сматрају непосредно релевантним за остваривање његових циљева. Други део рада посвећен је прописима ЕУ на које Уговор упућује. То су прописи који се односе на следећа питања: саобраћајну инфраструктуру, железнички саобраћај, друмски саобраћај, поморски саобраћај, унутрашњи водни саобраћај, животну

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-mail: dtodic@yemail.com. 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).

средину, јавне набавке, конкуренцију и државну помоћ. У последњем делу рада наглашава се (потенцијални) значај Уговора за Републику Србију („РС“), посебно са становишта јачег регионалног повезивања, спровођења процеса ЕУ интеграција и усклађивања унутрашњих прописа са прописима ЕУ.

Кључне речи: Транспортна заједница, Југоисточна Европа, Европска унија, саобраћај, животна средина, јавне набавке, конкуренција, државна помоћ, усклађивање прописа

1) УВОД

Уговор о оснивању транспортне заједнице, закључен између Европске уније („ЕУ“) и страна уговорница из Југоисточне Европе („ЈЕ“): Република Албанија, Босна и Херцеговина, Бивша Југословенска Република Македонија, Косово¹, Црна Гора и Република Србија, потписан је у Трсту 12. јула 2017. године у оригиналу на енглеском језику, и у Бриселу 9. октобра 2017. године у оригиналу на српском језику и на службеним језицима институција ЕУ и страна уговорница из ЈЕ (у даљем тексту „уговор“).² Закључивање Уговора представља наставак активности које су започете у оквиру Меморандума о разумевању о развоју Основне регионалне транспортне мреже ЈЕ који је потписан 11. јуна 2004. године (Луксембург), а на који се Уговор експлицитно позива на самом почетку преамбуларног дела. Уговор ступа на снагу првог дана другог месеца после датума депоновања инструмената ратификације, или усвајања од стране ЕУ и најмање четири стране уговорнице из ЈЕ (чл. 41 ст. 2).³ Предвиђена је и могућност привремене примене уговора, ако ЕУ и најмање три стране уговорнице из ЈЕ одлуче да Уговор примењују између себе (чл. 41 ст. 3).⁴

² Закон о потврђивању Уговора о оснивању Транспортне заједнице („Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 11/2017); или Treaty establishing the Transport Community, OJL 278/3, 27.10.2017. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A1027\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A1027(01)&from=GA) (10.1.2019).

³ Дакле, стране уговорнице овог уговора су међународна организација (ако се сложимо да је ЕУ међународна организација), с једне стране, и шест страна уговорница (пет држава и Косово¹) из ЈЕ, којим се прописују права и обавезе свих страна, ЕУ и страна уговорница из ЈЕ. Ако се овом додају и специфичности уговора у погледу предмета регулисања (који значајним делом превазилази област транспорта), онда би се код класификације овог уговора могло поставити више питања. За шире о врстама међународних уговора видети: Стеван Ђорђевић, Душко Димитријевић, Право међународних уговора, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2011, стр. 63-73.

⁴ До 25. октобра 2018. године свих шест страна уговорница су ратификовале (потврдиле) овај међународни уговор. European Commission, *Proposal for a Council Decision on the position to be taken on behalf of the European Union in the Regional Steering Committee of the Transport Community as regards certain budgetary and personnel matters in relation to the implementation of the Treaty establishing the Transport Community*, COM(2018) 793 final, Brussels, 3.12.2018, p. 1.

Уговор је сложен документ чијим се основним делом (Главни уговор) прописују правила функционисања Транспортне заједнице. Саставни део Уговора су и пет анекса (од којих први има седам делова), као и шест протокола „од којих најмање један” за сваку страну уговорницу из ЈЕ „утврђује транзиционе аранжмане који важе за исту“ (чл. 1 ст. 3).⁵ У оквиру Анекса I (Правила која се примењују у транспортном сектору) даје се преглед аката ЕУ који важе између Уговорних страна). Остали анексу су: Анекс II (Хоризонталне адаптације и одређена процедурална правила), Анекс III (Правила о конкуренцији и државној помоћи из члана 17 Главног уговора), Анекс IV (Упућивања на Суд правде Европске уније) и Анекс V (Доприноси буџету Транспортне заједнице). Могућност ревизије Уговора прописана је чланом 42 тако што је предвиђено да ће се овај уговор поново размотрити на захтев било које стране уговорнице и у сваком случају пет година после његовог ступања на снагу (чл. 42).

2) ЦИЉЕВИ И САДРЖАЈ ПРАВА И ОБАВЕЗА

Циљеви

У складу са одредбама члана 1, циљ Уговора је „стварање Транспортне заједнице у области друмског, железничког, унутрашњег водног и поморског саобраћаја, као и развој транспортне мреже између ЕУ и страна уговорница из ЈЕ (у даљем тексту: Транспортна заједница).⁶ За ту сврху овај уговор утврђује правила која се примењују између Уговорних страна под условима утврђеним у даљем тексту. Ова правила укључују одредбе прописане актима наведеним у Анексу I. Међутим, циљеве Уговора би требало посматрати шире имајући у виду, пре свега, околности везане за процес ЕУ интеграција држава из региона Западног Балкана.⁷ На то упућује више чињеница. Осим чињенице да је једна

⁵ Протоколи I до VI утврђују прелазне аранжмане и одговарајуће периоде који важе између ЕУ, с једне стране, и дотичних страна уговорница из ЈЕ, с друге стране (чл. 40 ст. 1 Уговора).

⁶ Прописано је да Транспортна заједница треба да се заснива на „прогресивној интеграцији транспортних тржишта“ страна уговорница из ЈЕ у транспортно тржиште ЕУ. То треба да се оствари на основу релевантних правних тековина, укључујући области техничких стандарда, интероперабилности, безбедности, сигурности, управљања саобраћајем, друштвене политике, јавне набавке и животне средине, за све видове транспорта осим ваздушног саобраћаја.

⁷ На то се упућује у преамбули Уговора на неколико места. Нпр. „Има се у виду европска перспектива“ страна уговорница из ЈЕ, „као што је потврђено од стране неколико скоријих европских самита“ (алинеја 12, преамбуле); Затим, „прима се к знању“ да државе из овог региона у одређеним фазама приступања ЕУ (Бивша Југословенска Република Македонија, Црна Гора, Република Србија и Република Албанија, земље кандидати за чланство у ЕУ, а Босна и Херцеговина такође поднела захтев за чланство (алинеја 13,

од страна уговорница и ЕУ, то је јасно видљиво и кроз садржај права и обавеза које стране уговорнице из ЈЕ имају у погледу спровођења прописа ЕУ. На то упућује и начин регулисања ступања на снагу уговора, као и његовог раскида. Након приступања ЕУ стране уговорница из ЈЕ, та уговорна страна аутоматски престаје да буде страна уговорница из ЈЕ на основу овог Уговора, а уместо тога постаје држава чланица ЕУ (чл. 43 ст. 2). Депозитар Уговора је Генерални секретаријат Савета ЕУ (чл. 41). Циљеви Уговора су повезани и са инвестицијама које доприносе побољшавању транспортних система и њихове инфраструктуре. На тај начин се ствара и основа за јачање конкурентности држава. Очекује се да би такве околности требало да допринесу и јачању добросуседских односа и промовисању мира и поверења у региону.⁸ Интересе ЕУ треба посматрати кроз користи које могу настати као последица укључивања региона у Трансевропску транспортну мрежу.⁹ Међутим, Радионов указује да стварање Транспортне заједнице не би требало формално везивати „уз паралелан процес приближавања пуноправном чланству у ЕУ сваке од држава.”¹⁰

Основна права и обавезе

А) Општом обавезом се сматра дужност страна уговорница да предузму „све одговарајуће мере, ... како би се осигурало испуњење обавеза које произилазе из овог уговора,” као и „да се уздржавају од свих мера које би могле да угрозе постизање циљева овог Уговора” (чл. 4). Уговор предвиђа и обавезу страна уговорница да обезбеде да „права која произилазе из овог Уговора, а нарочито из аката наведених у Анексу I, могу бити предмет заштите пред националним судовима (чл. 18 ст. 1). С друге стране, сва питања која се тичу законитости прописа усвојених од стране ЕУ, наведених у Анексу I, у искључивој су надлежности Суда правде ЕУ (Суд правде) (чл. 18 ст. 2).¹¹ Детаљнија правила о улози Суда правде дата

преамбуле); прима се к знању „одлучност земаља кандидата и потенцијалних кандидата да се приближе ЕУ и да примењују правне тековине, посебно у области саобраћаја” (алинеја 15, преамбуле) итд.

⁸ European Commission, Establishing a Transport Community between the European Union and the Western Balkans, Connecting Europe and Beyond, Fact Sheet, 2017. <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-factsheet-communitytreaty-wb.pdf> (20.1.2019).

⁹ За шире видети: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure_en (20.1.2019).

¹⁰ Николета Радионов, Транспортна заједница: позадина и изазови, *Годишњак Академије правних знаности Хрватске*, 4/2013, стр. 93. „Наиме, уморна од проширења по моделу пуноправног чланства, можда је ЕУ на путу да озакони нови, њој прихватљивији, модел ‘секторског’ проширења, који би у цијелости задовољио њезине тренутне интересе, те донио одређене господарске предности другој држави.”

¹¹ У мери у којој су одредбе овог уговора и одредбе аката наведених у Анексу I идентичне у својој суштини одговарајућим правилима Уговора о ЕУ, Уговора о функционисању ЕУ и

су у Анексу IV уз Уговор.¹² Обавеза је Европске комисије да, „у сарадњи са дотичним” странама уговорницама из ЈЕ, обави процену „постепеног прелаза” сваке од њих „на пуну примену Транспортне заједнице” (чл. 40 ст. 2).¹³ Протоколи I до VI утврђују прелазне аранжмане и одговарајуће периоде који важе између ЕУ, с једне стране, и дотичних страна уговорница из ЈЕ, с друге стране. Ако ЕУ утврди да су испуњени услови, о томе обавештава Регионални управни одбор и након тога одлучује да се дотична страна уговорница из ЈЕ квалификује за пролазност у следећу фазу Транспортне заједнице (ст. 3).¹⁴ Одређене обавезе се односе само на стране уговорнице из ЈЕ. Таква је и „дужност спровођења релевантних правних тековина” која се прописује у односу на социјална питања, животну средину, јавне набавке, друмски транспорт, железнички саобраћај, унутрашњи водни саобраћај и поморски саобраћај. Обавеза је страна уговорница из ЈЕ да „развију ефикасне системе управљања саобраћајем, укључујући и интермодалне системе и интелигентне транспортне системе.” (чл. 10). Стране уговорнице су у обавези и да „поједностављују административне процедуре (формалности) за прелазак из једног царинског подручја у друго”, у складу са одредбама о царинској сарадњи из споразума који се примењују између ЕУ, с једне стране, и сваке од страна уговорница из ЈЕ, с друге стране (чл. 15). Такође, и са истим циљевима, стране уговорнице из ЈЕ поједностављују административне процедуре за прелазак из једног царинског подручја у друго у складу са одредбама о царинској сарадњи из споразума који се примењују између њих. „Свака дискриминација по основу националности” је експлицитно забрањена одредбама члана 16 Уговора.¹⁵ Што се тиче конкуренције примењују се одредбе Анекса III, којим се детаљније уређују „правила о конкуренцији и државној помоћи” (државни монополи, правила приближавања законодавства у вези са државном помоћи и конкуренцијом, правила конкуренције и остале економске одредбе). Када су правила о конкуренцији и државној помоћи укључена у друге споразуме између две или

актима усвојеним у складу са тим уговорима, те одредбе, у њиховој реализацији и примени, треба тумачити у складу са релевантним пресудама Суда правде и одлукама Европске комисије донесеним пре датума потписивања овог Уговора (чл. 19 ст. 1).

¹² У Анексу се прописују правила која се односе на начела у вези са чланом 19 Главног уговора, обим и модалитете процедуре утврђене у члану 19 Главног уговора, спорове који се подносе Суду правде у складу са чланом 37 (3) Главног уговора и језике који се користе од стране Страна уговорница из ЈЕ у поступцима пред Судом правде.

¹³ Европска комисија може да покрене процену по сопственој иницијативи или на иницијативу дотичне стране уговорнице из ЈЕ.

¹⁴ Ако ЕУ утврди да нису испуњени услови, Европска комисија ће такав извештај поднети Регионалном управном одбору и препоручити дотичној страни уговорници из ЈЕ одређена побољшања (чл. 40 ст. 4).

¹⁵ „Не доводећи у питање посебне одредбе садржане у овом документу.”

више Уговорних страна, као што су уговори о придруживању, ова правила се примењују између тих земаља (чл. 17 ст. 1).¹⁶

Б) Централни део уговорних обавеза односи се на институционалне аранжмане које Уговор установљава. Уговором се оснивају Савет министара (чл. 21–23), Регионални управни одбор (чл. 24–25), технички одбори (чл. 26), Социјални форум (чл. 27) и Стални секретаријат (чл. 28). Савет министара обезбеђује да се постигну циљеви утврђени овим Уговором и ово тело се састоји од једног представника сваке Уговорне стране.¹⁷ За правилно спровођење Уговора задужен је Регионални управни одбор. Састоји од представника и алтернативног представника Уговорних страна, при чему је учешће у својству посматрача отворено за све земље чланице ЕУ. Ово тело доноси препоруке и одлуке (једногласно). Одлука Регионалног управног одбора је обавезујућа за Уговорне стране.¹⁸ Кад год одлука донета од стране Регионалног управног одбора садржи и захтев за акцију коју треба да предузме Уговорна страна, поменута страна је дужна да предузме неопходне мере и о томе обавести Регионални управни одбор. Председник Регионалног управног одбора сазива састанке најмање два пута годишње како би се размотрило опште функционисање овог уговора и, кад год околности налажу, на захтев Уговорне стране.¹⁹

Технички одбори се оснивају кад одлуку о томе донесе Регионални управни одбор. Сваки технички одбор може давати предлоге у својој сфери одговорности Регионалном управном одбору који доноси одлуку. Технички одбори се састоје од представника Уговорних страна. Учешће у својству посматрача је отворено за све земље чланице ЕУ.²⁰

Стране уговорнице имају и обавезу да воде рачуна о социјалној димензији и да препознају потребу за укључивањем социјалних партнера на свим

¹⁶ Одредбе чланова 18 (примена), 19 (тумачење) и 20 (ново законодавство) се не примењују у вези са одредбама из Анекса III које се односе на конкуренцију. Исти ће се примењивати у односу на државну помоћ (чл. 17 ст. 2).

¹⁷ Савет министара (а) пружа опште политичке смернице, (б) разматра напредак на имплементацији Уговора, укључујући и праћење предлога изнетих на Социјалном форуму, (ц) даје мишљење за избор директора Сталног секретаријата и (д) одлучује о седишту Сталног секретаријата консензусом. Састаје се једном годишње.

¹⁸ Одлуке Регионалног управног одбора објављују се у Службеном листу ЕУ и Службеним листовима страна уговорница из ЈЕ. Свака одлука треба да садржи датум имплементације исте од стране уговорних страна и све друге релевантне информације.

¹⁹ Регионални управни одбор константно прати развој судске праксе Суда правде. У том циљу ЕУ је дужна да достави странама уговорницама из ЈЕ све пресуде Суда правде релевантне за функционисање овог уговора. Регионални управни одбор је дужан да делује у року од три месеца како би се очувало хомогено тумачење овог уговора (чл. 24 ст. 7).

²⁰ На *ad hoc* основи, релевантне организације цивилног друштва, а нарочито оне у вези са животном средином, позивају се у својству посматрача.

одговарајућим нивоима кроз промовисање социјалног дијалога у односу на праћење имплементације Уговора и његових ефеката (чл. 27 ст. 1).²¹ У складу са тим, Уговором се предвиђа и формирање Социјалног форума у који свака Страна именује своје представнике који могу учествовати на састанцима овог тела. Стални секретаријат, који чине директор и оно особље које Транспортна заједница може захтевати (чл. 29), обавља послове административне подршке Савету министара, Регионалном управном одбору, техничким одборима и Социјалном форуму и друге послове прописане Уговором (чл. 28).²² У погледу финансирања, прописано је да је свака Уговорна страна дужна да допринесе буџету Транспортне заједнице како је то утврђено у Анексу V, а ниво учешћа се може ревидирати сваке три године одлуком Регионалног управног одбора (чл. 34). Начин решавања спорова прописан је чланом 37 Уговора, а приступ информацијама чланом 38.

3) УПУЋИВАЊЕ НА ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

На релевантне прописе ЕУ Уговор упућује на више места. Најпре се у преамбули Уговора полази од изражене сагласности Страна уговорница да је „прикладно да се Правила о Транспортној заједници заснивају на релевантним прописима који су на снази у оквиру ЕУ, као што је наведено у Анексу I овог Уговора”,²³ Уговором о ЕУ и Уговором о функционисању ЕУ. При томе се има у виду да стране уговорнице из ЈЕ „желе ...да своје законе о саобраћају и сродним питањима учини компатибилним са онима у Европској унији, укључујући будући развој *правних тековина* у оквиру Уније”²⁴ (алинеја 8 преамбуле).

²¹ При томе се узимају у обзир следеће кључне области: основна права радника у складу са релевантним међународним документима (Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, Европском социјалном повељом, Повељом Заједнице о основним социјалним правима радника и Европском повељом о основним правима), прописи у области рада укључујући и здравље и безбедност на раду – у вези са промоцијом бољих услова рада и животног стандарда, као и у вези са побољшањима у радној средини која се односе на здравље и безбедност радника у сектору транспорта, једнаке могућности – са нагласком на увођење принципа, где је то потребно, да мушкарци и жене треба да добију једнаку плату за једнаки рад (чл. 27 ст. 2).

²² Предвиђено је да ће седиште Сталног секретаријата бити установљено у складу са чланом 21 (д) (чл. 33), тј. о томе одлучује Савет министара. Према одлуци са првог министарског састанка (2017) седиште ће бити у Београду. Видети: <https://europeanwesternbalkans.com/2017/12/06/belgrade-headquarters-secretariat-transport-community/> (16.1.2019).

²³ Узимајући у обзир измене претходних споразума садржане у истом, укључујући и замену „Европске заједнице” „Европском унијом”; (алинеја 5 преамбуле)

²⁴ Израз „правне тековине” означава „корпус прописа усвојен од стране ЕУ у циљу испуњавања њених циљева.” (чл. 2 т. ф).

Интересантно је да Уговор прописује и начин како су стране уговорнице из ЈЕ обавезне да примењиве одредбе аката ЕУ („који се спомињу или налазе у Анексу I”) учине делом унутрашњег правног поретка.²⁵ Тако је прописано да ће (а) акт који одговара Уредби ЕУ бити учињен делом унутрашњег правног поретка одговарајуће стране уговорнице из ЈЕ у одређеном временском периоду који ће се утврдити од стране Регионалног управног одбора; (б) акт који одговара Директиви Европске уније оставља надлежним органима одговарајуће стране уговорнице из ЈЕ избор форме и начина спровођења; (ц) акт који одговара одлуци ЕУ ће бити учињен делом унутрашњег правног поретка одговарајуће стране уговорнице из ЈЕ у одређеном временском периоду и на начин на који је прописано за стране уговорнице из ЈЕ од стране Регионалног управног одбора (чл. 3 ст. 2).²⁶ Дакле, примењиве одредбе аката које се налазе у Анексу I, а које су прилагођене у складу са Анексом II или одлукама Регионалног управног одбора, су обавезујуће за Уговорне стране (чл. 3 ст. 1). Оне „морају бити или постати део унутрашњег правног поретка“ страна уговорница из ЈЕ. У погледу правила која се примењују на саобраћајну инфраструктуру, која чини основну мрежу ЈЕ, Уговор предвиђа обавезу држава да примењују прописе ЕУ који се односе на развој трансевропске саобраћајне мреже (Анекс I 1). Прописана је обавеза примене неколико група прописа ЕУ који се примењују у области железничког саобраћаја. То су прописи који се односе на приступ тржишту, лиценцирање машиновођа, интероперабилност, Европску агенцију за железнице, безбедност железничког саобраћаја, копнени превоз опасне робе, опрема под притиском која се може превозити, радно време и права путника. У области друмског саобраћаја Уговором је прописана релевантност следећих група прописа: накнаде за коришћење друмске инфраструктуре, приступ делатности друмског превозника, време вожње и периоди одмора, тахограф, спровођење социјалног законодавства, образац за потврду активности, радно време, опрема под притиском, техничка

²⁵ Овај уговор неће утицати на право сваке од страна уговорница из ЈЕ, уз поштовање принципа недискриминације и одредаба овог члана да једнострано усвоји нови закон или измени своје постојеће законодавство у области саобраћаја или повезаног подручја наведеног у Анексу I (чл. 20 ст. 1). Када стране уговорнице из ЈЕ усвоје нови закон или измену закона, исте су дужне да обавесте друге Уговорне стране преко Регионалног управног одбора најкасније у року од месец дана након његовог усвајања. На захтев било које Уговорне стране, надлежни Технички одбор ће у року од два месеца после тога одржати размену мишљења о последицама таквог новог закона или измена и допуна за правилно функционисање овог уговора (ст. 2).

²⁶ Када примењиве одредбе аката из става 1 производе обавезе за земље чланице ЕУ, те обавезе ће се применити на државе чланице ЕУ, након одлуке донесене у складу са правилима која важе у ЕУ на основу процене Комисије у вези са пуним спровођењем од стране страна уговорница из ЈЕ аката ЕУ из Анекса I (чл. 3 ст. 3).

исправност, преглед на путу, уређаји за ограничење брзине, сигурносни појасеви, ретровизори, регистрациона документа, оспособљавање возача, возачка дозвола, прекогранична размена информација, копнени превоз опасне робе, тунели, управљање безбедношћу путне инфраструктуре, димензије и маса возила, права путника, чиста возила и/или инфраструктура за алтернативна горива, ИТС, системи за наплату путарине и хомологација. И део прописа ЕУ који се односи на поморски саобраћај постаје обавезан за стране уговорнице из ЈЕ. То су следеће групе прописа: поморска политика, приступ тржишту, пракса одређивања цена, међународни уговори у области поморског саобраћаја, организације које обављају преглед и надзор бродова, држава заставе, надзор државе луке, надзор пловидбе, Међународни правилник о управљању безбедношћу, службени поступак пријаве, поморска опрема, путнички бродови, безбедност рибарских бродова, танкери за превоз нафте, бродови за расути терет, истраживање несрећа, осигурање, загађење са бродова, бродски отпад, органска једињења калаја, поморска безбедност, оспособљавање помораца, социјални аспекти, морски и унутрашњи водни путеви, покретна опрема под притиском, Европска агенција за поморску безбедност (EMSA) и Комитет за безбедна мора и спречавање загађења са бродова (COSS) (Анекс I 4). И у области унутрашњег водног саобраћаја одређени прописи ЕУ постају обавезни за стране уговорнице из ЈЕ. То су они који се односе на приступ тржишту, приступ професији, потврде заповедника бродова, захтеве који се тичу безбедности и техничких спецификација, унутрашњи превоз опасне робе, речне информационе сервисе (РИС), морске и унутрашње водне путеве, као и део прописа који се односи на животну средину (спецификације бензина, дизела и гасног уља и увођењу механизма праћења и смањивања емисија гасова који доводе до ефекта стаклене баште, ограничења емисија гасовитих или чврстих материја које загађују и хомологацију типа мотора са унутрашњим сагоревањем, мере против емисије гасовитих или чврстих материја које загађују, из мотора с унутрашњим сагоревањем који се уграђују у покретне машине које се не користе на путевима) (Анекс I 5). У делу који се односи на животну средину Уговор експлицитно спомње прописе којима се регулише процена утицаја на животну средину, очувању природних станишта и дивље фауне и флоре, квалитет горива и политику у области вода (Анекс I 6). Када се говори о јавним набавкама Уговор упућује на прописе ЕУ којима се регулишу поступци прегледа, поступци набавке и јавне услуге (Анекс I 7).

4) ИЗВОРИ

Ђорђевић, Стеван, Димитријевић, Душко, *Право међународних уговора*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2011.

- European Commission, *Establishing a Transport Community between the European Union and the Western Balkans*, Connecting Europe and Beyond, Fact Sheet, 2017. <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-factsheet-communitytreaty-wb.pdf> (20.1.2019).
- European Commission, *EU Financial support in Western Balkans Transport Projects*, Connecting Europe and Beyond, <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-factsheet-transportfinancialsupport-wb.pdf> (20.1.2019).
- European Commission, *Proposal for a Council Decision on the position to be taken on behalf of the European Union in the Regional Steering Committee of the Transport Community as regards certain budgetary and personnel matters in relation to the implementation of the Treaty establishing the Transport Community*, COM(2018) 793 final, Brussels, 3.12.2018.
- Интернет: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure_en (20.1.2019).
- Интернет: <https://europeanwesternbalkans.com/2017/12/06/belgrade-head-quarters-secretariat-transport-community/> (16.1.2019).
- Радионови, Николета, Транспортна заједница: позадина и изазови, *Годишњак Академије правних знаности Хрватске*, 4/2013.
- Тодић, Драгољуб, Међународни уговори, услови за чланство у Европској унији и Република Србија, *Европско законодавство*, 51/2015, стр. 34-53.
- Тодић, Драгољуб, Савремено законодавство Републике Србије у области животне средине: од „интегралног система“ ка хиперпродукцији прописа, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 77/2017.
- The Western Balkans Investment Framework (WBIF), <https://www.wbif.eu/> (20.1.2019).
- Todić, Dragoljub, Harmonization of legislation of the Republic of Serbia with EU law: open issues and dilemmas, *Review of international affairs*, 1-2/2014, pp. 96-109.
- Todić, Dragoljub, Multilateral Environmental Agreements and EU Integration of Western Balkan States (Status of Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia and Croatia in Multilateral Environmental Agreements), *European Energy and Environmental Law Review*, 1/2019.
- Treaty establishing the Transport Community, OJL 278/3, 27.10.2017. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A1027\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A1027(01)&from=GA) (10.1.2019).
- Закон о потврђивању Уговора о оснивању Транспортне заједнице („Сл. гласник РС – Међународни уговори”, бр. 11/2017).

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Значај формирања Транспортне заједнице за РС могао би се посматрати у контексту више критеријума. Јаче повезивање страна уговорница има општи карактер и РС, као и све друге стране уговорнице, има (или може да има) свој посебан интерес у том процесу. Као што је већ напоменуто, Транспортна заједница би требало да допринесе интеграцији транспортних тржишта страна уговорница из ЈЕ у транспортно тржиште ЕУ. Географски положај РС наглашава и могуће користи од унапређивања функционисања транспортног тржишта. Очекује се да формирање ове организације допринесе повећању обима транспорта робе и људи и унапређењу транспортне мреже, што би требало да утиче на стварање претпоставки за јачи привредни развој. То би требало да утиче и на унапређење укупних односа између држава у региону, како међусобно и у односу на треће државе, тако и у односу на ЕУ. Унапређивањем сарадње у оквиру Транспортне заједнице ствара се основа за јаче учешће страна уговорница (и различитих субјеката из страна уговорница) у заједничким пројектима и коришћењу финансијских механизма Европске уније.²⁷ Везе између процеса ЕУ интеграција и чланства у појединим међународним уговорима и њиховог спровођења релативно су јасно документоване и образложене у литератури.²⁸ Трeбало би посебно нагласити да би на унапређивање процеса европских интеграција могло да утиче то што Уговор садржи списак прописа ЕУ на чију примену су се стране уговорнице Уговора (још једном) обавезале. Тај списак обухвата широк спектар прописа у различитим областима (технички стандарди, безбедност, интероперабилност, политику у области управљања саобраћајем, животну средину, јавне набавке, различите видове саобраћаја итд). То би требало да утиче на развој унутрашњих прописа у различитим областима, као и њихово даље усаглашавање са прописима ЕУ.²⁹

²⁷ Видети: European Commission, EU Financial support in Western Balkans Transport Projects, Connecting Europe and Beyond, <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-factsheet-transportfinancialsupport-wb.pdf> (20.1.2019). Видети такође и The Western Balkans Investment Framework (WBIF), <https://www.wbif.eu/> (20.1.2019).

²⁸ За више информација о повезаности процеса ЕУ интеграција са чланством у релевантним међународним уговорима у области животне средине видети: Драгољуб Тодић, Међународни уговори, услови за чланство у Европској унији и Република Србија, *Европско законодавство*, 51/2015, стр. 34-53; Dragoljub Todić, Multilateral Environmental Agreements and EU Integration of Western Balkan States (Status of Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia and Croatia in Multilateral Environmental Agreements), *European Energy and Environmental Law Review*, 1/2019, pp. 17-27.

²⁹ Кад су у питању прописи у области животне средине, за шире видети: Драгољуб Тодић, Савремено законодавство Републике Србије у области животне средине: од „интегралног система“ ка хиперпродукцији прописа, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 77/2017, стр. 1-16.

Наравно, прописи у неким од ових области су већ обухваћени у оквиру појединих преговарачких поглавља. Међутим, процес усаглашавања унутрашњих прописа са прописима ЕУ представља једно изузетно осетљиво питање које се тиче различитих аспеката функционисања јавне управе и могућности привреде и грађана да примењују донете прописе.³⁰ Ако би се за основу детаљније анализе узела досадашња пракса и искуство Републике Србије у области усклађивања унутрашњих прописа са прописима ЕУ, а имајући у виду различит карактер и сложеност прописа који се спомињу у Уговору, онда би се могла изразити извесна резерва у погледу спремности Републике Србије да преузме обавезе које проистичу из Уговора.

THE TREATY ESTABLISHING THE TRANSPORT COMMUNITY AND EUROPEAN UNION LEGISLATION

Abstract: The paper presents an overview of the most important provisions of the Treaty Establishing the Transport Community between the European Union and the Southeast European Parties: the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Kosovo*, Montenegro and the Republic of Serbia (signed in Trieste and Brussels, 2017) ("Treaty"). The Treaty represents a continuation of EU activities in terms of strengthening the regional integration of candidate countries and potential candidates for the EU membership. The first part of the paper points to the objectives of the Treaty, as well as the content of the rights and obligations that the Treaty prescribes. One of the key general obligations of the contracting parties of Southeast Europe could be the obligation to make relevant provisions of the European Union (EU) acts (set out in Annex I) "part of their internal legal order". In general terms, the Treaty also specifies how the Contracting Parties from Southeast Europe should make the provisions of the EU acts (regulations, directives, decisions) part of their internal legal order. In that sense, the Treaty refers directly to seven groups of the EU rules (in total 179), which are considered directly relevant to the achievement of its objectives. The second part of the paper is dedicated to the EU rules to which the Treaty refers. These are rules concerning the following issues: transport infrastructure, rail transport, road transport, maritime traffic, inland waterway transport, environment, public procurement, competition and state aid. The final part of the paper emphasizes the (potential) significance of the Treaty on the Republic of Serbia (RS), especially from the standpoint of stronger regional integration, the implementation of the EU integration process and the harmonization of the internal with the EU rules.

Key words: Transport Community, Southeast Europe, European Union, transport, environment, public procurement, competition, state aid, harmonization of legislation.

³⁰ Dragoljub Todić, Harmonization of legislation of the Republic of Serbia with EU law: open issues and dilemmas, *Review of international affairs*, 1-2/2014, pp. 96-109.

*УДК: 656(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 18 (2019)
Год XVIII, бр. 67, стр. 140–152
Изворни научни рад*

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО О МУЛТИМОДАЛНОМ ТРАНСПОРТУ

доц. др Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ¹

Анстракт: Овај рад написан је са циљем да представи појам и специфичности мултимодалног транспорта, и значај који има за ЕУ и суседне земље. Током истраживања коришћени су различити научни методи, од којих су најзначајнији историјски и метод анализе садржаја.

Превоз робе морима постоји од давнина. Развојем парне машине превоз робе водом постаје бржи и сигурнији, повећава носивост и снагу бродова, стварајући могућност превоза веће количине робе. Временом долази до специјализације бродова за различите врсте терета, смањује се утицај природних услова на ток путовања и трошкови укрцавања. Међутим, понекад само коришћење водних путева није довољно. Предност мултимодалног транспорта је мања потрошња енергије и нижи трошкови транспорта. Трансевропска саобраћајна мрежа предвиђа развој, побољшање и одржавање постојеће саобраћајне инфраструктуре или повећање постојећих капацитета те инфраструктуре. Мада су државе чланице још увек главни субјекти задужени за стварање и одржавање саобраћајне инфраструктуре, и други субјекти, попут тела регионалне и локалне власти, концесионара или аеродромских и лучких управа, постају значајни за унапређење мултимодалне саобраћајне мреже и повезаних улагања. Сарадња са суседним и трећим земљама неопходна је да би се осигурала повезаност и интероперабилност међу појединим инфраструктурним мрежама. Стога би Унија требало да подржава пројекте од заједничког интереса са тим земљама, а земље у суседству Уније имају прилику да, користећи финансијска средства, унапреде сопствену инфраструктуру и укључе се у модерне транспортне токове. Ради се о великим улагањима у инфраструктурне пројекте, али и у образовање кадра који ће моћи да прати технолошке иновације. Положај и географске особине Републике Србије омогућавају укључивање у пројекте везане за изградњу мултимодалне транспортне мреже и повезивање са мрежом која постоји у Унији.

Кључне речи: мултимодални транспорт, европско законодавство, трансевропска саобраћајна мрежа, повезивање.

¹ Висока бродарска школа академских студија, Београд. Е-mail: iris_bjelica_vlajic@yahoo.com

1) УВОД

Транспорт робе је један од најзначајнијих начина унапређења међународне размене и предуслов за развој привреде. Због тога се стално тежи повећању његове економичности и брзине, те увођењу нових начина транспорта, који се разликују од конвенционалног приступа. Под новим тенденцијама у превозу подразумева се примена више савремених транспортних средстава који су стандардизовани, те посебан начин складиштења и дистрибуције робе. То су, пре свега, интегрални, мултимодални и комбиновани транспорт.

Интегрални систем подразумева укрупњавање терета тако да се роба не товари директно, већ се слаже у палете или контејнере и онда се они утоварују на саобраћајно средство.

Мултимодални транспорт подразумева да се користе две различите саобраћајне гране, а једно саобраћајно средство које се заједно са робом товари на друго саобраћајно средство (нпр. камион на брод). Дакле, нема непотребног губитка времена током сталног утовара и истовара робе. Комбиновани транспорт подразумева превоз робе у аутоматизованим возилима уз коришћење аутоматизованих претоварних уређаја. И ова врста транспорта подразумева коришћење најмање две врсте саобраћајних средстава. Избор било ког од напред набројаних средстава показује потребу за развојем лучких терминала са аутоматизованим системима руковања теретом, јер се водни саобраћај јавља као најзаступљенији начин међународне робне размене. Због тога је потребно увезати начине транспорта робе водом са осталим видовима транспорта, уз максималну уштеду времена и енергије за укрцај и искрцај терета и његову испоруку од произвођача до крајњег корисника. То се постиже транспортом који теорија дели на: непрекинути (директни) и прекинути (индиректни), који је у пракси чешћи. Посебан допринос овако повећане међународне размене је у решавању проблема заостале инфраструктуре саобраћајница, као и организације рада унутар региона или државе, повезивање превозника, смањење времена потребног за испоруку робе, али и смањење загађења човекове околине. Поред модернизације саобраћајница, лука и претоварних места, неопходно је гарантовати одређен систем квалитета нових технологија, те обучити и специјализовати кадрове за ту област. Укрупњавањем транспортних јединица и стандардизацијом опреме и транспортних средстава, смањују се оштећења робе током транспорта и употреба амбалаже.² Уговор о мултимодалном превозу је уговор код ког се једна страна, која се назива мултимодални или транспортни оператер, обавезује да за уговорену накнаду и издавање јединствене превозне исправе

² Тако се роба транспортује у: палетама, малим, средњим и великим контејнерима или комплетним друмским/железничким возилима и баржама речног саобраћаја.

превезе робу од једног до другог изабраног места која се налазе у различитим државама, употребљавајући два или више средстава превоза на основу уговора за цео превозни пут, за чије извршење одговара носилац мултимодалног превоза и за који се издаје јединствена превозна исправа. Јединственом исправом доказује се да је уговор између странака закључен, да је оператер преузео робу и да је дужан да је испоручи према уговореним условима.³ Пошто се роба преузима у једној, а предаје у другој држави, ради се увек о међународном уговору о превозу. Организатор врши делатности које садрже и елементе уговора о превозу и елементе уговора о шпедицији, јер издаје превозну исправу и гарантује превоз, али и организује превоз и одговара за губитак или оштећење робе и доцњу уколико до ње дође. Мултимодални оператер одговара примаоцу робе од момента преузимања до коначне предаје робе за своје и за пропусте својих службеника и особа чијим се услугама служи, по начелу претпостављене кривице. И код мултимодалног превоза важе правила о ограниченој одговорности. Право на ограничење одговорности губи се уколико је штета настала од намерног и безобзирног поступања, и са знањем да ће услед таквог поступања штета вероватно наступити. Пракса показује да су у мултимодалном транспорту у употреби различите исправе које се користе паралелно, али су све усклађене са Конвенцијом о мултимодалном превозу Уједињених нација. Утврђени су и рокови за писмени приговор примаоца ради губитка или штете на терету.⁴

2) МЕРЕ

Конвенцију о мултимодалном транспорту сазвала је Конференција УН за трговину и развој (UNCITRAL) 1980. године у Женеви, а на основу резолуције Генералне скупштине УН са циљем унификације правила која регулишу мултимодални превоз.⁵ Њом су регулисана питања одговорности оператера, односно носиоца мултимодалног транспорта, одговорност пошиљаоца, царињење робе и надлежност за подношење тужби због неиспуњења уговора.

³ Дефиниција наведена у Конвенцији УН о мултимодалном превозу.

⁴ Предвиђени рокови су: исти радни дан код видљивих штета, шест дана код невидљивих штета, а рок застарелости за рекламацију је 60 дана по предаји терета. Све тужбе у вези с међународним мултимодалним превозом имају исти рок застарелости од две године од дана испоруке.

⁵ Конвенција о мултимодалном превозу Уједињених нација усвојена је 24. маја 1980. године, али још није ступила на снагу јер је није ратификовао довољан број држава (9 држава). Састоји се од преамбуле, основних одредби и исправа. Основ за њено доношење била је Конвенција УН о превозу робе морем, која је донета 1978. године и ступила на снагу 1992. године.

Поред тога, Конференција УН за трговину и развој (UNCTAD) и Међународна привредна комора (ICC) донели су Правилник за међународне транспортне документе 1991. године, чиме су изменили постојећа Правила о мултимодалном транспорту из 1973. године.⁶ У складу са овим правилима, донети су модели теретнице и теретних листова за мултимодални и комбиновани превоз од стране Међународног савеза шпедитерских удружења (FIATA) и Балтичке и поморске конференције (BIMCO), који се и данас користе. Мада Конвенција о мултимодалном транспорту није ступила на снагу, идеје које су у њој садржане нашле су своје место у пракси оператера мултимодалног транспорта, али и у законодавству неких држава.⁷ Ово се, пре свега, односи на сачињавање посебне исправе о терету који се преноси комбинованим превозом које издаје оператер и који се разликује од свих до тад коришћених исправа. Европска економска заједница будно је пратила дешавања у вези са развојем мултимодалног транспорта и најважније закључке усвајала у облику директива, сматрајући да ће на тај начин побољшати економску размену унутар својих граница.⁸ Једном од најзначајнијих сматра се ЕУ Директива 92/106/ЕЦ, од 7. децембра 1992. године, о утврђивању заједничких правила за одређене врсте комбинованог превоза робе између држава чланица.⁹ Овим документом Заједница настоји да предузме мере потребне за осигурање оптималног управљања превозним изворима у интересу својих грађана, имајући у виду да унутрашње тржиште доводи до повећања промета и употребу комбинованог превоза, уз истовремено решавање проблема застоја у друмском превозу, заштите околине и саобраћајне сигурности. Такође, настоји се извршити либерализација почетних и завршних деоница комбинираниог превоза и укључити коришћење поморских путева, под условом да путовање морем представља важан део комбинованог превоза.¹⁰ Сваке две

⁶ Правилник за међународне транспортне документе усвојио је Извршни одбор Међународне привредне коморе 11. јуна 1991. године у Паризу.

⁷ Индија је своје законодавство изменила и ускладила са Конвенцијом.

⁸ Уредбе Већа бр. 11 од 27. јуна 1960. године о укидању дискриминације у ценама и условима превоза, Директива Већа од 23. јула 1962. године о утврђивању заједничких правила за одређене врсте друмског превоза робе (7).

Директива 75/130/ЕЕЗ од 17. фебруара 1975. године о утврђивању заједничких правила за одређене врсте комбинованог друмског/железничког превоза робе између држава чланица.

⁹ ЕУ Директива 92/106/ЕЦ од 7. децембра 1992. године, "Службени лист Европске уније" бр. Л 368.

¹⁰ У смислу ове Директиве, „комбиновани превоз” је превоз робе између држава чланица, при чему се камион, приколица, полуприколица с вучним возилом или без њега, измењиви сандук или контејнер од 20 стопа или више, користи на путу при почетној или

године, почевши од 1. јуна 1995. године, Комисија је добила обавезу да састави извештај за Веће о привредном развоју комбинованог превоза и примени права Заједнице у овом подручју. У извештају се посебно испитују подаци и статистика који се односе на: саобраћајне везе које се користе у комбинираним превозу, број возила, превезени терет у тонама и обављене услуге у тонама/километрима. У извештају се, такође, предлажу мере за даље побољшање таквих података и стања у сектору комбинованог превоза. Почетне или завршне деонице друмског превоза, које су део комбинованог превоза, изузете су од примене уредаба о обавезним царинама. Рок за достављање текстова главних одредаба националног права, које донесу у подручју на које се односи ова Директива, био је 1. јули 1993. године.

3) ЗАКОНОДАВСТВО ЕУ О МУЛТИМОДАЛНОМ ТРАНСПОРТУ

Уредба ЕУ/1315/2013 о смерницама Уније за развој трансевропске саобраћајне мреже од 11. децембра 2013. године најважнији је законодавни акт Европске уније у овој области.¹¹ Смернице садржане у уредби доприносе остваривању главних циљева Уније, као што су несметано функционисање унутрашњег тржишта и јачање привредне, социјалне и територијалне кохезије.¹² Док специфични циљеви укључују омогућавање једноставне,

завршној деоници путовања, а у другој деоници, железничким или унутрашњим пловним путем или поморским превозом, ако је та деоница дужа од 100 км ваздушне линије и чини почетну или завршну деоницу друмског превоза на том путовању, или унутар промера који није већи од 150 км ваздушне линије од луке између тачке утовара робе и најближе одговарајуће утоварне железничке станице при почетној деоници, те између најближе одговарајуће истоварне железничке станице и тачке истовара при завршној деоници, или унутрашњег пловног пута или унутар промера који није већи од 150 км ваздушне линије унутрашњег пловног пута или поморске луке утовара или истовара.

¹¹ Објављена у „Службеном листу ЕУ“, Л 348/1 од 20.12.2013. године. Уредба се позива на члан 172 Уговора о функционисању Европске уније, Стратегију Европа 2020, и „План за јединствени европски саобраћајни простор – Према конкурентном систему саобраћаја делотворном у односу на ресурсе“, тзв. Белу књигу, те предлог Комисије. Нацрт је прослеђен националним парламентима, и уз мишљење Европског привредног и социјалног одбора и Одбора регија. Ова је Уредба у целини обавезујућа и директно се примењује у свим државама чланицама, са изузетком дела о железницама за Кипар и Малту које немају железнички транспорт. Уредба ступа на снагу двадесетог дана од дана објаве у Службеном листу Европске уније. Ступањем на снагу Уредбе ставља се ван снаге Одлука бр. 661/2010/Е.

¹² Циљеви трансевропске саобраћајне мреже утврђени су у члану 4 Уредбе и сврстани у следеће четири категорије: а) кохезија (којом се чине доступним и повезују све регије Уније, укључујући забачене, најудаљеније, острвске, периферне и планинске регије, као

сигурне и одрживе мобилности људи и робе, осигурање доступности и повезивости у свим регијама Уније доприносе даљем привредном расту и конкурентности. Споменуте специфичне циљеве требало би остварити успостављањем међусобне повезаности националних саобраћајних мрежа, чиме би се створила свеобухватна саобраћајна мрежа која покрива целу Европу, уз уједначавање њиховог квалитета, и делотворно и одрживо коришћење ресурса.¹³ Поменута трансевропска саобраћајна мрежа обухвата двослојну структуру која се састоји од свеобухватне мреже и од основне мреже.¹⁴ Инфраструктуру трансевропске саобраћајне мреже чине инфраструктура за железнички саобраћај, саобраћај унутрашњим пловним путевима, друмски саобраћај, поморски саобраћај, ваздушни саобраћај и мултимодални превоз.¹⁵ Државе чланице одговорне су за осигурање исправне примене правила о управљању мрежом на свом државном подручју. Развој и спровођење трансевропске саобраћајне мреже захтевају заједничку примену Уредбе, али и права утврђена другим одговарајућим правом Уније и националним правом. Основну мрежу требало би утврдити и предузети одговарајуће мере за њену изградњу до 2030. године, јер би она требало да представља окосницу развоја одрживе мултимодалне саобраћајне мреже. Подстицање развоја целокупне свеобухватне мреже постиже се усмеравањем мера Уније на компоненте трансевропске саобраћајне мреже, посебно: прекограничне деонице, везе које недостају, мултимодалне тачке повезивања и најважнија уска грла. Основна мрежа утврђена је на основу објективне методологије планирања. Овом су методологијом утврђени најзначајнији

и ретко насељена подручја и смањује разлика у квалитету инфраструктуре између држава чланица); б) делотворност кроз отклањање узких грла и премошћавање веза које недостају унутар саобраћајне инфраструктуре и на тачкама повезивања међу њима; в) одрживост и економски делотворан превоз, уз значајно смањење емисија CO₂, у складу с циљевима Уније за смањење CO₂ до 2050; г) повећање користи за кориснике унутар Уније, и у односу с трећим земљама.

¹³ Бела књига доприноси примени Уредбе јер позива на увођење одређених мера информационо-комуникационе технологије везане за саобраћај, чиме се осигурава побољшано, делотворно и интегрирано управљање саобраћајем и саобраћајном инфраструктуром, те поједностављују административни поступци кроз унапређену логистику, праћење и след терета, те оптимизацију возних редова. Циљ је да се повежу сви делови Европе до 2050. године, а на основу Интегриране поморске политике успостављене Уредбом (ЕУ) бр. 1255/2011 од 30. новембра 2011. године о успостављању Програма за помоћ даљем развоју интегриране поморске политике („Службени лист ЕУ“ Л 321, 5.12.2011. године, стр. 1) и уклоне разлике у инфраструктури између источних и западних делова Уније.

¹⁴ Члан 1. Уредбе ЕУ/1315/2013

¹⁵ Ibid., члан 2.

градски чворови, луке и аеродроми, као и гранични прелази. Кад год је то могуће, ти се чворови повезују са мултимодалним везама све док су економски оправдани, еколошки одрживи и изведиви до 2030. Методологија је осигурала међусобно повезивање свих држава чланица и интеграцију главних острва у основну мрежу. При одређивању основне мреже, Комисија би требало да узиме у обзир националне планове и будућа проширења, јер трансевропска саобраћајна мрежа обухвата само део постојећих националних саобраћајних мрежа, али и интересе локалне заједнице. Пројекти од заједничког интереса и прекогранични пројекти имају високу вредност, но могу имати слабије економске ефекте у поређењу са искључиво националним пројектима. Пројекти од заједничког интереса доприносе развоју трансевропске саобраћајне мреже путем изградње нове инфраструктуре или обнове и надоградње постојеће саобраћајне инфраструктуре, те помоћу мера које промовишу ефикасно коришћење ресурса мреже. Такви прекогранични пројекти требали би бити предмет приоритетне интервенције Уније како би се осигурало њихово спровођење.¹⁶ Телематске апликације су важне како би створиле основ за оптимизацију саобраћаја и његове безбедности, те побољшање с њима повезаних услуга.¹⁷ Информације за путнике, укључујући информације о системима за издавање карата и резервације.¹⁸ Мрежа мора осигурати делотворну мултимодалност како би се омогућио бољи и одрживији избор облика превоза и како би се објединио велики обим саобраћаја за трансфере на дугим релацијама за путнике и терет. То ће мултимодалност учинити економски привлачнијом за путнике, кориснике и шпедитере уз истовремену заштиту природне околине.¹⁹ Како би се максимално

¹⁶ При изради таквих пројеката обавезна је процена утицаја на околину, која је спроведена према Директиви 2011/92/ЕУ од 13. децембра 2011. године о процени ефекта одређених јавних и приватних пројеката на околину („Службени лист ЕУ“ Л 26, 28.1.2012. године, стр. 1)

¹⁷ Према члану 3 Уредбе „телематска апликација“ означава систем који користи информационе, комуникационе, навигационе технологије или технологије за позиционирање/локализацију ради делотворног управљања инфраструктуром, мобилношћу и саобраћајем на трансевропској саобраћајној мрежи, што ће довести до сигурне, заштићене, и за околину прихватљиве мреже уз делотворно кориштење капацитета.

¹⁸ Уредба Комисије (ЕУ) бр. 454/2011 од 5. маја 2011. године о техничким спецификацијама за интероперабилност подсистава „телематске апликације за превоз путника“ трансевропског железничког система (“Службени лист ЕУ” 123, 12.5.2011. године, стр. 11).

¹⁹ Стога треба узети у обзир заштиту и сигурност кретања путника и терета, допринос климатским променама, те ефекат климатских промена и потенцијалних природних или катастрофа које је изазвао човек на инфраструктуру и доступност свим корисницима саобраћаја.

искористила доследност између смерница и програмирања релевантних финансијских инструмената доступних на нивоу Уније, финансирање трансевропске саобраћајне мреже требало би имати за циљ усклађивање и комбиновање финансирања из релевантних унутрашњих и спољних инструмената, као што су структурни и кохезијски фондови, Фонд за потицање улагања у суседству (НИФ) и Инструмент претприступне помоћи (ИПА), те финансирања од Европске инвестиционе банке, Европске банке за обнову и развој и других финансијских институција.²⁰

У склопу Уредбе налазе се карте и описи свеобухватне мреже и од државе чланице очекује се да улажу максималне напоре с циљем довршења свеобухватне мреже и усклађивања са релевантним одредбама овог поглавља до 31. децембра 2050. године. Посебно поглавље посвећено је мултимодалном транспорту. Да би се овај транспорт могао обављати, потребно је да теретни терминали или логистичке платформе задовољавају најмање један од следећих критеријума:

- њихов годишњи претовар за упаковани терет прелази 800.000 тона, или за расути терет 0,1% од одговарајућег укупног годишњег волумена терета претовареног у свим морским лукама Уније;
- у случајевима када ниједан теретни терминал или логистичка платформа није у складу с тачком (а) у регији НУТС 2, тада држава чланица одређују терминал или платформу као главни теретни терминал или логистичку платформу који су повезани барем путевима и железницом за ту регију НУТС 2, или у случају држава чланица без железничког система, повезани само путевима.²¹

Државе чланице омогућиће мултимодални превоза путника и терета без икакве дискриминације, тако што ће саобраћајни чворови бити повезани са било којим од следећих места: теретним терминалима, путничким станицама, лукама на унутрашњим пловним путевима, аеродромима и морским лукама. Истовремено, та места опремиће за пружање информација у оквиру те инфраструктуре и између различитих облика превоза дуж логистичког ланца. Такви системи посебно треба да пруже информације у реалном времену о расположивом капацитету инфраструктуре, протоку саобраћаја и позиционирању, али и да обезбеде сигурност и заштиту путника и робе током мултимодалних вожњи. Теретни терминали морају бити опремљени дизалицама, покретним тракама и другим уређајима за премештање терета између различитих облика превоза и за позиционирање и складиштење

²⁰ Уредба Већа (ЕЗ) бр. 1085/2006 од 17. јула 2006. године о успостављању Инструмента претприступне помоћи (ИПА), „Службени лист ЕУ“ Л 210, 31.7.2006. године, стр. 82.

²¹ Члан 27 Уредбе ЕУ/1315/2013.

терета.²² При промоцији пројеката од заједничког интереса који се односе на инфраструктуру мултимодалног саобраћаја, предност се даје осигурању делотворне међуповезаности и интеграције инфраструктуре свеобухватне мреже и уклањању главних техничких и административних баријера у мултимодалном саобраћају. Постепено ће се увести декарбонизација свих облика превоза кроз подстицање енергетске ефикасности, увођење алтернативних пропульзивних система, укључујући системе снабдевања електричном енергијом, и осигуравање припадајуће инфраструктуре. Уредбом је предвиђено успостављање европских коридора као инструмената за олакшавање координираног спровођења основне мреже. Како би довели до мултимодалног транспорта, који ефикасно користи ресурсе и тиме доприноси побољшању територијалне сарадње, коридори основне мреже усмерени су на:

- модалну интеграцију,
- интероперабилност,
- усклађен развој инфраструктуре, посебно у прекограничним деоницама и уским грлима.
- Комисији се додељују посебна овлашћења да би се осигурали јединствени услови за спровођење Уредбе.²³ Између осталог, Комисија је дужна да, у договору с државама чланицама и након саветовања с Европским парламентом и Већем, именује једну или више особа за европске координаторе који делују у име и за рачун Комисије, и осигуравају потребну техничку подршку успостављању и одржавању европских коридора, а државе чланице им пружају податке потребне ради извршавања задатака, укључујући податке о развоју коридора у свим релевантним националним инфраструктурним плановима. Европски координатор може саветовати, заједно са другим државама чланицама, регионалне и локалне власти, превознике, кориснике превоза и представнике цивилног друштва у вези с планом рада и његовим провођењем. Сваки европски координатор доставио је, до 22. децембра 2014. године, државама чланицама план рада анализирајући развој коридора. План рада обухвата посебно опис карактеристика, прекограничне деонице и циљеве коридора основне мреже, као и изворе финансирања. Након одобрења које дају државе чланице, план рада се у виду информације доставља Европском парламенту, Већу и Комисији. Државе чланице обавештавају Комисију подношењем годишњих извештаја о напретку оствареном у провођењу

²² Ibid., члан 28.

²³ У складу с Уредбом (ЕУ) бр. 182/2011 Европског парламента и Већа од 16. фебруара 2011. године утврђивању правила и општих начела у вези с механизмима надзора држава чланица над извршавањем овлашћења Комисије („Службени гласник ЕУ“ Л 55, 28.2.2011, стр. 13).

пројеката и улагањима у ову сврху, као и сажете националне планове и програме које оне припремају с циљем развоја трансевропске транспортне мреже. Комисија објављује редован извештај о напретку који доставља Европском парламенту, Већу, Привредном и социјалном одбору и Одбору регија ради информације.²⁴

Такође, Комисија је овлашћена да доноси делегиране акте у складу с чланом 53 ове Уредбе у вези прилагођавања Прилога 3, како би укључила или прилагодила индикативне потребе суседних земаља, на основу споразума о саобраћајним инфраструктурним мрежама између Уније и суседних земаља.²⁵ У пројекте од заједничког интереса могу се укључити све директно заинтересоване стране.²⁶ Комисији у раду на спровођењу Уредбе помаже одбор.²⁷ Државе чланице могу именовати јединствено тело за контакт с циљем омогућавања и координације поступака издавања дозвола за пројекте од заједничког интереса, нарочито за прекограничне пројекте, у складу с примењивим правом Уније. У случају значајнијег кашњења почетка или завршетка радова на основној мрежи, Комисија може затражити од држава чланица да доставе разлоге за кашњење. Државе чланице достављају такве разлоге у року од три месеца.

4) ИЗВОРИ

Андрић, И., „Појам и врсте уговора у поморству“, магистарски рад, Факултет за медитеранске пословне студије, Тиват, 2016.

Бајо, А., Клеменчић, И., „Накнаде за сигурност пловидбе“, Порезни вјесник, Институт за јавне финансија, Загреб, бр. 2/2015.

Белушић, А., „Технолошки процеси при пријевозу контејнера у мултимодалном транспорту“, дипломски рад, Поморски факултет Свеучилишта у Ријеци, 2014.

Дундовић, Ч., Кесић, Б., Колановић, И., „Значење и улога изградње прометних коридора у развоју луке Плоче“, Поморски факултет у Ријеци, Ријека, 2006.

²⁴ Извештај се доставља једном у две године почевши од 21. децембра 2013. године.

²⁵ Члан 53 Уредбе каже да су овлашћења за доношење делегираних аката додељена Комисији, на пет година од 21. децембра 2013. године, с тим да се делегирање овлашћења прећутно продужује за раздобља једнаког трајања, осим ако се Европски парламент или Веће таквом продужењу неprotиве, не касније од три месеца пре истека сваког раздобља.

²⁶ Осим држава чланица ту могу бити регионалне и локалне власти, корисници инфраструктуре, индустрија и цивилно друштво.

²⁷ Тај одбор је одбор у смислу Уредбе (ЕУ) бр. 182/2011.

Интернет: <http://www.mppi.hr/UserDocsImages/BM%20-%20SVL%20-%20KoridorVc.pdf>,01.09.2014.

Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31992L0106>, 22.01.2019).

Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011DC0144> (7.1.2019).

Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017IR2552&from=EN> (28.1.2019).

Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1315&from=EN> (7.1.2019).

Ковачевић, В., „*Законско (опште) ограничење одговорности у поморском праву и праву унутрашње пловидбе*“, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета „Унион“, Београд, 2015.

Конвенција УН о мултимодалном транспорту.

Кумпан, А., Марин, Ј., „*Теретни лист у копненом, поморском и зрачном пријевозу*“, Поредбено поморско право, год. 48 (2009), бр. 168.

Марин, Ј., „*Опће и посебно ограничење одговорности за поморске трајбине у новијој страниј судској пракси*“, Поредбено поморско право год.50, бр.165, 2011.

Николић, Г., „*Мултимодални транспорт – чимбеник дјелотворног укључивања Хрватске у европски прометни сустав*“, Зборник радова Економски факултет Ријека, год 21, свезак 2, 2003.

Трајковић, М., „*Поморско право*“, Академска мисао, Београд, 2004.

Ференчак, Ј. „*Улога и значај мултимодалног транспорта у пријевозу робе*“, дипломски рад, Економски факултет Свеучилишта у Загребу, 2016.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Уредба ЕУ/1315/2013 у члану 8 наводи да Унија може финансијски подржавати пројекте од заједничког интереса, како би се трансевропска транспортна мрежа повезала са инфраструктурним мрежама суседних земаља, ако такви пројекти:

- повезују основну мрежу на граничним прелазима и односе се на потребну инфраструктуру како би се осигурао несметани проток размене, граничне провере, надзор граница и други поступци граничне контроле;
- осигуравају повезаност између основне мреже и саобраћајних мрежа трећих земаља, с циљем побољшања привредог раста и конкурентности;
- довршава саобраћајна инфраструктура у трећим земљама које служе као повезница између делова основне мреже у Унији;

- проводе системи управљања саобраћајем у тим земљама; промовишу поморски транспорт и морске транспортне линије, искључујући финансијску потпору лукама трећих земаља;
- омогућаје транспорт унутрашњим пловним путевима с трећим земљама.

Пројекти сарадње са трећим земљама повећавају капацитет или корисност трансевропске прометне мреже у једној или више држава чланица. При томе, Унија може користити постојеће или може успоставити и користити нове координационе и финансијске инструменте са суседним земљама, као што су Фонд за подстицање улагања у суседству (НИФ) или Инструмент претприступне помоћи (ИПА). Унија може сарађивати са трећим земљама у промоцији других пројеката без осигуравања финансијске подршке, ако су ти пројекти намењени: интероперабилности трансевропске транспортне мреже и мрежа трећих земаља, проширењу политике трансевропске транспортне мреже на треће земље, или омогућавају ваздушни или поморски транспорт с трећим земљама чиме се утиче на ефикасан и одржив привредни раст и конкурентност, укључујући проширење јединственог европског неба. Политика Европске уније посебно подржава развој мултимодалних транспортних опција, уз начело очувања природних ресурса и коришћење поморског, друмског и речног транспорта. За Републику Србију посебно је значајан мултимодални коридор Средњи Јадран–Подунавље, који укључује Хрватску и Босну и Херцеговину, односно инфраструктуру која повезује луку Плоче и Вуковар. Будући да се Србија налази на раскрсници путева са пловном реком Дунав, омогућава повезивање севера Европе са Констанцом на Црном мору, а преко пруга и друмског коридора са Грчком и Азијом. Да би унапредила развој мултимодалног транспорта, Влада РС је донела уредбу којом се одређује државна помоћ и стимулативне мере. Уредба је у примени од 2018. године. Предвиђене стимулативне мере односе се на укупне инвестиционе трошкове за изградњу и реконструкцију терминала за комбиновани транспорт (инфраструктура), укључујући и претоварну опрему, механизацију на терминалима, опрему за обављање комбинованог транспорта и слично.

EUROPEAN LEGISLATION ON MULTIMODAL TRANSPORT

Abstract: This paper is written to present the concept and specifics of multi-modal transport, and the importance it has for the EU and neighbouring countries. Different scientific methods have been used during the research, of which the most significant are the historical method and method of content analysis. Sea freight transport has existed since ancient times. By developing a steam engine, the water-bearing transport of goods has become faster and safer and increased the load and power of ships, resulting in the possibility of transporting more goods. Over time,

the specialization of ships for different types of cargo has arrived reducing the impact of natural conditions on the flow of travel and the cost of shrinking. However, sometimes only the use of waterways is not enough. The advantage of multi-modal transport is lower energy consumption and lower transport costs. The Trans-European Transport Network envisages the development, improvement and maintenance of the existing transport infrastructure or the increase of the existing capacity of this infrastructure. Although the Member States are still the main entities in charge of the creation and maintenance of transport infrastructure, other entities such as regional and local authorities, concessionaires or airport and port authorities, are becoming important for the improvement of the multi-modal transport network and related investments. Cooperation with neighbouring and third countries is necessary to ensure inter-connectivity and interoperability between individual infrastructure networks. Therefore, the Union should support projects of common interest with those countries, and countries in the neighbourhood of the Union have the opportunity to improve their own infrastructure and engage in modern transport flows using additional financial resources. It is about large investments in infrastructure projects, but also in the education of personnel that will be able to follow technological innovations. The position and geographical features of the Republic of Serbia enable inclusion in projects related to the construction of the multi-modal transport network and the connection with the network existing in the Union.

Key words: Multi-modal transport, European legislation, trans-European transport network, connectivity.

УДК: 339.923:620.9]:502
 Biblid 1451-3188, 18 (2019)
 Год XVIII, бр. 67, стр. 153-185
 Изворни научни рад

УГОВОР О ОСНИВАЊУ ЕНЕРГЕТСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРОПИСА ЕУ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Драгана БАРЈАКТАРЕВИЋ¹

Анстракт: Ауторка у предметном раду анализира Уговор о оснивању Енергетске заједнице са аспекта заштите животне средине, и у вези са тим обавезе које су уговорне стране преузеле његовим потписивањем, а нарочито оне које би требало да се предузимају у циљу заштите, очувања и унапређења животне средине. Обавезе о заштити, очувању и унапређењу животне средине подразумевају усвајање одговарајућих националних прописа и јавних политика за ублажавање последица промене климе. С тим у вези, Уговор о оснивању Енергетске заједнице има за циљ да допринесе јачању веза у региону, те бржој економској и политичкој интеграцији земаља Југоисточне Европе у Европску унију. Полазећи од чињенице да функционисање унутрашњег тржишта енергије Европске уније претпоставља јединствен правни оквир на свим територијама на којима се примењује, државе уговорнице Уговора о оснивању Енергетске заједнице које нису чланице Европске уније имају обавезу да усагласе своје унутрашње законодавство са правом Европске уније. То *per se*, укључује и хармонизацију прописа у области заштите животне средине.

Кључне речи: Уговор о оснивању Енергетске заједнице, прописи о заштити животне средине, обавезе уговорних страна, Кјото протокол.

1) УВОД

Животна средина представља насељени део простора Земље у коме жива бића могу да опстану. Она подразумева комплекс свих утицаја ван одређеног организма који долазе како од неживе природе, односно физичко-хемијских

¹ Агенција за енергетику Републике Србије, Е-mail: dragana.barjaktarevic@aers.rs

услова средине, тако и од других живих бића, те заједно делују на дати организам на оном месту на коме оно живи. Под утицајем друштвене делатности средина у којој човек живи све се више мења губећи свој примарни изглед и својства. Свака измена животне средине која се неповољно одражава на људски живот и позитивне људске и друштвене активности сматра се загађењем (обично се под тим подразумева уношење хемијских супстанци, биолошких материја или микроорганизама у одређену средину). Све људске делатности, у мањој или већој мери, утичу на животну средину, а једна од делатности која може негативно утицати на животну средину јесте енергетика.² Очување, заштита и унапређење животне средине значајно је из разлога опстанка човечанства и није, како се то у прошлости сматрало, локални феномен везан углавном за велике градове и индустријска постројења, већ је заједничка брига међународне заједнице као целине. Ово сазнање довело је до међународне еколошке сарадње и закључивања уговора као правног оквира за унапређивање стања у овој области. Дакле, процеси у природи налажу међународну сарадњу из разлога што кретање атмосфере и хидросфере, као и процеси у екосистемима, не поштују политичке границе.³

Иако се данас може рећи да различита питања у области животне средине заузимају значајан део активности ЕУ, тек почетком седамдесетих година 20. века Европска заједница почела је да предузима интензивније политичке акције у овој области, што се подудара са јачањем свести о значају и глобалним последицама проблема животне средине. Политика у овој области уграђена је у уговорну структуру Заједнице тек Јединственим европским актом из 1987. године, да би њен оквир био даље прошириван, или само на изванредан начин макар посредно међан, Уговором о Европској унији из 1992. године, Амстердамским уговором из 1997. (1999) године, Уговором из Нице из 2003, и на крају Лисабонским уговором из 2009. године. Јединствен европски акт из 1987. године уводи посебну главу насловљену са „животна средина“ обезбеђујући правни(у) основ(у) за политику Заједнице у области животне средине. На основу ових одредби Комисија је имала могућност да предлаже доношење прописа с циљем да се обезбеди заштита и унапређивање квалитета животне средине, допринесе заштити људског здравља и обезбеди рационално коришћење природних ресурса.⁴ Кључни принципи политике заштите животне

² *Водич кроз заштиту и унапређење животне средине*, Интернет: http://www.uecpd.org/uploads/files/Vodic_kroz_zastitu_i_unapredjivanje_zivotne_sredine.pdf, 9.01.2019.

³ Вид Вукасовић, „Међународноправно регулисање заштите животне средине и енергетика“, у: *Право енергетике*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, стр. 640.

⁴ Драгољуб Тодић, *Водич кроз ЕУ политике – Животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд 2010, стр. 19-21.

средине и одрживог развоја су превенција штете (одговорност је на држави да обезбеди да активности у оквиру њене јурисдикције, или контроле, не проузрокују штету животној средини других држава, или области које се налазе изван граница њихове националне јурисдикције), загађивач плаћа, тј. сноси последице трошкова загађивања (реч је о општем правном принципу у материји одговорности конкретизованом на заштиту животне средине), утицај на смањење извора еколошке штете (не смеју се одлагати трошкови ефикасних мера за спречавање уништавања животне средине) и подела одговорности. У савременом свету основни захтеви односе се на задовољење три критеријума: енергија, екологија и економија. Процеси и појаве који прате производњу, дистрибуцију и потрошњу енергије, а који су неопходни како би се задовољиле људске потребе, имају значајан ефекат на човекову околину јер је загађење, пре свега ваздуха, а затим вода и тла, неизбежан пратилац свих енергетских процеса.⁵ Нужност коришћења енергије, односно повећање обима коришћења енергије, директно је сразмерно повећању степена заштите животне средине. С обзиром да активности које се врше у вези са енергијом (производња, транспорт, потрошња итд.) континуирано ремете животну средину, њено очување и заштита један су од веома значајних сегмената права енергетике. Уговором о оснивању Енергетске заједнице Република Србија, као уговорна страна, обавезала се да имплементира део прописа Европске уније који се односи на ову област. Циљ рада је да укаже на повезаност између коришћења енергије, и више или мање неповољног дејства које те активности изазивају током њиховог нормалног обављања, а које се некада из економских или других разлога толеришу, иако њихово дејство на дужи рок може бити штетно. При томе, треба истаћи да је принцип одрживог развоја, као врховни принцип међународног права заштите околине, израз намере да се успостави равнотежа између заштите околине и права на економски развој. У овом раду анализирају се одредбе Уговора о оснивању енергетске заједнице којима су се уговорне стране обавезале да ће у своје национално законодавство имплементирати директиве у области заштите животне средине, прописане чланом 16 овог Уговора. Потом се излаже садржај и значај наведених директива, као и њихова примена у пракси од стране потписника уговора. На крају рада износи се закључак о значају животне средине и потреби за њеним очувањем како би здрава и очувана животна средина користила свим садашњим, као и будућим генерацијама.

⁵ Драгослава Стојиљковић, „Енергетика, загађење и заштита животне средине“, *Право енергетике зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, стр. 625.

2) ACQUIS COMMUNAUTAIRE О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Уговором о оснивању Енергетске заједнице, који је Србија ратификовала доношењем Закона о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене Мисије Уједињених нација на Косову у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација, наша земља се обавезала на имплементацију комунитарних прописа, између осталог, и из области заштите животне средине.⁶ Ступио је на снагу 1. јула 2006. године са важношћу од десет година и представља међународноправно обавезујући акт. Одлуком Министарског савета D/2013/03/МС-ЕпС, која је објављена 23.10.2013. године, продужен је рок важења уговора на наредних десет година.⁷ Одредбом члана 16 Уговора прописано је да „*Acquis communautaire* о заштити животне средине“, за потребе овог Уговора, обухвата: (I) Директиву Савета 85/337/ЕЕЗ од 27. јуна 1985. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину, са изменама и допунама из Директиве Савета 97/11/ЕЗ од 3. марта 1997. године и Директиве 2003/35/ЕЗ Европског Парламента и Савета од 26. маја 2003. године, (II) Директиву Савета 1999/32/ЕЗ од 26. априла 1999. године, која се односи на смањење садржаја сумпора у појединим течним горивима и која мења и допуњује Директиву 93/12/ЕЕЗ, (III) Директиву 2001/80/ЕЗ Европског Парламента и Савета од 23. октобра 2001. године о ограничењу емисија одређених загађивача у ваздух из великих ложишта, и (IV) члан 4 (2) Директиве Савета 79/409/ЕЕЗ од 2. априла 1979. године о очувању дивљих птица. Чланом 14 Уговора прописано је да ће уговорне стране настојати да примене Директиву Савета 96/61/ЕС од 24. септембра 1996. године, која се односи на свеобухватно спречавање и контролу загађења, а чланом 13 да ће приступити Кјото Протоколу. У вези са наведеним, потписнице Уговора о оснивању Енергетске заједнице обавезале су се на имплементацију „*acquis communautaire* о заштити животне средине, односно прописа Европске уније који регулишу свеобухватно спречавање и контролу загађења, потребу

⁶ „Закон о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене Мисије Уједињених нација на Косову у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација – УЕнЗ“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/06.

⁷ Energy Community, Decisions, Интернет: <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 09.01.2019.

процене утицаја одређених пројеката на животну средину, обавезу смањења сумпора у појединим течним горивима, обавезу ограничења емисије у ваздух из великих ложишта и активности на заштити дивљих птица. Имајући у виду да су поменути Уговором обухваћени прописи из Другог енергетског пакета, а да је у међувремену усвојен Трећег енергетски пакет ЕУ који је на снази, то се у наставку овог рада анализирају директиве о заштити животне средине које су део важећег пакета прописа.

Директива 2011/92/ЕУ о процени утицаја пројеката на животну средину

Директивом Европског парламента и Савета 2011/92/ЕУ, од 13. децембра 2011. године, о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину, уређују се неопходни елементи које државе чланице треба да имплементирају у своје законодавство, у циљу процене утицаја појединих јавних и приватних пројеката на животну средину, јер се сматра да се најбоља политика животне средине састоји у спречавању настанка загађења и сметњи на самом извору. Овим прописом обухваћени су они пројекти који могу имати значајнији утицај на животну средину. Мисли се на грађевинске и друге радове, изградњу опасних постројења или система, као и експлоатацију минералних сировина. Наведеном Директивом државе су се обавезале да ће усвојити све потребне мере како би се обезбедило да одређени пројекти (за које се претпоставља да могу имати значајне утицаје на основу њихове природе, величине или локације), пре издавања сагласности, буду предмет процене са становишта њиховог утицаја на животну средину.⁸ Разликују се две групе ових пројеката. У првој групи су пројекти на које члан 4 став 1 Директиве упућује, а Анекс I детаљније набраја, и за њих је обавезна процена утицаја на животну средину. То су, на пример, следећи пројекти: 1. рафинерије сирове нафте (искључујући постројења у којима се производе мазива од сирове нафте) и постројења за гасификацију и топљење 500 и више тона угља дневно; 2. термоелектране и друга топлотна постројења за производњу енергије снаге 300 MW и више, и нуклеарне електране и остали нуклеарни реактори, укључујући демонтажу или искључење из погона таквих електрана или реактора; 3. постројења за прераду истрошеног нуклеарног горива; 4. постројења за производњу обојених сирових метала из руде, концентрата или секундарних сировина металуршким или хемијским поступцима; 5. вађење нафте и природног гаса у комерцијалне сврхе – у случају одређених количина

⁸ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment Text with EEA relevance, *OJ L* 26, 28.1.2012, pp. 1-21.

(нафта више од 500 тона дневно, гас изнад 500.000 м³ дневно); 6. одређени цевоводи за транспорт гаса, нафте или хемикалија пречника преко 800 мм и дужине преко 40 км; 7. објекти намењени складиштењу нафте, петрохемијских или хемијских производа одређених капацитета (200.000 тона или више) и др. У другој категорији су пројекти за које су државе чланице обавезне да испитивањем од случаја до случаја, или применом нивоа и критеријума које пропишу, одреде да ли они морају бити подвргнути процени утицаја на животну средину у складу са одредбама чл. 5 до 10 Директиве (члан 4 став 2). У питању су пројекти наведени у Анексу II уз Директиву, а који се односе на различите области и то: пољопривреде, шумарства и аквакултуре; екстрактивне индустрије; енергетике; производње и прераде метала; рударске индустрије; хемијске индустрије (у питању су пројекти који нису обухваћени Анексом I); прехранбене индустрије; текстила, коже и папирне индустрије; туризма и рекреације, као и сваку измену или проширење пројеката наведених у Анексу I, или у Анексу II, који су већ одобрени, реализовани или чија је реализација у току, а које измене или проширења могу имати знатне негативне последице по животну средину.⁹ Када се ради о пројектима из друге категорије, тј. када се спроводи поступак од случаја до случаја, или када се пропишу одговарајући нивои и критеријуми ради примене чл. 4 ст. 2, прописана је обавеза да се узму у обзир одговарајући критеријуми који су наведени у Анексу III Директиве, а који се односе на карактеристике пројекта (величина пројекта, кумулирање са ефектима других пројеката, коришћење природних ресурса, стварање отпада, загађивање, ризик настанка несрећних случајева посебно у погледу супстанци које се користе или технологија које се примењују), њихову локацију (осетљивост животне средине у датим географским областима мора се разматрати имајући у виду квалитет и регенеративни капацитет природних ресурса у датој области, посебно имајући у виду мочваре, приобалне области, планине, шуме, природне резервате, паркове, пределе од историјског, културног и археолошког значаја) и потенцијалне значајне ефекте (треба их посматрати у односу на претходна два критеријума, узимајући у обзир обим утицаја – географска област и бројност становништва изложеног ризику, прекогранични утицај, величину, сложеност, трајање, учесталост и вероватноћу понављања утицаја). Процена се врши кроз идентификацију, опис и процену директних и индиректних утицаја, сваког појединачног случаја, на људска бића, фауну, флору, земљиште, воду, ваздух, климу, пејзаже, интеракцију између ових фактора, материјално богатство и културну баштину (члан 3). У случају пројеката који морају бити подвргнути процени утицаја на животну средину, државе чланице су дужне да усвоје неопходне мере којима би се обезбедило да носилац пројекта достави, у одговарајућем облику, информације

⁹ Драгољуб Тодић, *Водич кроз ЕУ политике – Животна средина*, op. cit., стр. 58-61.

наведене у Анексу IV, у мери у којој државе чланице сматрају да су такве информације од значаја за дату фазу поступка добијања сагласности, као и да достави специфичне карактеристике конкретног пројекта. Минимум информација које носилац пројекта доставља односе се на опис пројекта – локацију и величину, податке потребне за оцену ефекта које пројекат може имати на животну средину, опис мера у циљу смања или отклањања негативних ефеката и др. (члан 5). Држава чланица на чијој територији се планира извођење пројекта, који може имати значајне последице по животну средину друге државе чланице, у обавези је да овој другој држави достави информације које се односе на сам пројекат (његов опис и све доступне информације о могућем прекограничном утицају) као и да јој остави разуман рок да се изјасни о томе да ли жели да учествује у поступку процене утицаја на животну средину (члан 7). Уколико је одговор потврдан, прослеђује јој прикупљене информације у вези са пројектом, захтев за добијање сагласности и информације везане за поступак добијања сагласности. Заинтересованим државама чланицама на овај начин биће омогућено да након међусобних консултација о потенцијалним прекограничним ефектима пројекта и предложеним мерама за смањење или елиминисање таквих ефеката, органу надлежном за давање сагласности на пројекат, пре доношења одлуке, доставе своја мишљења. Резултати консултација и прикупљених информација морају се узети у обзир у поступку давања сагласности. Када се донесе одлука којом се даје или одбија сагласност надлежни органи ће, у складу са одговарајућим процедурама, о томе обавестити јавност и ставити јој на располагање информације о садржини одлуке, главним разлозима за њено доношење и, уколико је потребно, опис основних мера које је неопходно предузети да би се избегли или смањили негативни ефекти. Одредбе ове Директиве неће утицати на обавезу надлежних органа да поштују ограничења која намећу национални прописи, у смислу очувања поверљивости (комерцијалних) података и јавног интереса. Директивом 2003/35/ЕЗ Европског парламента и Савета, од 26. маја 2003. године, којом се мењају досадашње Директиве 85/337/ЕЕЗ и 96/61/ЕЗ, регулисано је учешће јавности у вези са изградом одређених планова и програма који имају везе са животном средином. Њен циљ био је допринос имплементацији обавеза произашлих из Архуске конвенције, која се сматра једним од најзначајнијих уговора из домена заштите животне средине, између осталог и због тога што су државе уговорнице увиделе да је адекватна заштита животне средине од основне важности по људску добробит и уживање основних људских права, укључујући и само право на живот. Конвенција садржи три групе правила која представљају обавезе потписница ове конвенције, а која се односе на право грађана на доступност информација о појавама и активностима које могу имати утицај на квалитет животне средине, затим право грађана да учествују у доношењу одлука о животној средини, тј. изradi планова и програма који се тичу животне средине (генерални

урбанистички, просторни, регулациони, локални еколошки план, односно учешће у припреми прописа, у процедурама израде анализе утицаја на животну средину, што значи да би владе требале обавезно да консултују јавност приликом давања предлога за одређене активности), и право на правну заштиту (приступ правосудним органима) у случају када су претходна два права повређена, што значи да непоштовање правила о учешћу јавности у одлучивању о питањима која се односе на одређене јавне и приватне пројекте који могу имати утицај на животну средину, ствара правни основ за покретање механизма правне заштите. Циљ Архуске конвенције јесте да се допринесе заштити права сваког појединца, садашњих и будућих генерација, да живе у средини која обезбеђује здравље и благостање. С тим у вези, 12. маја 2009. године донет је Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине.¹⁰ У вези са напред наведеним, Директива бр. 2003/35/ЕЗ прописује да државе чланице треба да омогуће да јавност буде упозната са плановима који имају утицаја на животну средину пре него што одлуке у вези са њима буду донете, на тај начин што ће јавности бити омогућено да изнесе мишљење које ће се узети у обзир и да након тога јавност буде обавештена о финалној одлуци, као и о околностима на основу којих је одлука донета, било путем јавног обавештења или другим одговарајућим средствима, као што су електронски медији. Заинтересована јавност, поред лица која су непосредно погођена појединим одлукама, укључује и све оне организације које се баве заштитом животне средине. Нарочито је важно остваривање благовремености информисања и укључивања јавности у процес доношења одлука, тј. пре него што буде урађен предлог поједине одлуке или плана.¹¹ У одређеним случајевима предвиђена је могућност искључивања јавности из процеса одлучивања, уколико се ради о пројектима, програмима, плановима и друго, који се односе на националну одбрану онда када се процени да би примена правила о учешћу јавности могла имати негативан утицај на националну одбрану.¹² Директива о учешћу јавности 2003/35/ЕЗ делимично је пренета

¹⁰ Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 38/09.

¹¹ Бранислава Лепотић Ковачевић, „Заштита животне средине у светлу Уговора о оснивању Енергетске заједнице“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 2011, бр. 5-6, стр.176.

¹² Directive (EEC) No 85/337 of the Council of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, as amended by Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 and Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003, *OJ L 175*, pp. 40-48.

Законом о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09), Законом о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09), Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 88/10), Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10). Њена потпуна транспозиција учињена је доношењем Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, („Службени гласник РС“, бр. 14/16) и Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 132/14, 145/14).¹³ Наведена Директива је донета у циљу примене мера које су неопходне како би се обезбедило да пројекти који могу имати значајан утицај на животну средину по својој природи, величини или локацији, пре давања сагласности за изградњу, буду предмет процене у односу на њихов значај. У члану 1 став 2 ове Директиве пројекти за које је, у случају могућег значајног утицаја, неопходно спровести процену утицаја јесу конструкције, инсталације или системи, као и друге интервенције у природном окружењу, укључујући оне који се односе на коришћење минералних ресурса. Дакле, циљ Директиве је успостављање процедуре која онемогућава давање сагласности на пројекте који могу имати значајан утицај на животну средину, без спровођења поступка процене утицаја.

У вези са овом Директивом, поставља се питање да ли план или пројекат може бити одобрен у случају када је утврђен његов негативан утицај на заштићено природно добро? Како би се постигла заштита биодиверзитета (различитих врста биљака, животиња и микроорганизама, као и генетског материјала сваке врсте), сваки предложени план или пројекат мора проћи кроз неколико фаза. На почетку је неопходно спровести поступак прелиминарне процене утицаја на заштићено природно добро у којем се идентификују ефекти које план или пројекат може имати на стање заштићеног добра. Надлежни орган управе одобриће план или пројекат ако, након прелиминарне процене утицаја, закључи да постоји висок степен сигурности да његовим спровођењем неће доћи до негативног деловања на заштићено природно добро. Уколико надлежни орган не може са сигурношћу извести такав закључак, неопходно је приступити поступку процене утицаја на заштићено природно добро. У случају непостојања научне сигурности о последицама реализације плана или пројекта примењује се начело предострожности и спроводи поступак процене утицаја на заштићено природно добро. Надлежни орган управе неће одобрити план или пројекат уколико утврди да би његовим спровођењем дошло до нарушавања биодиверзитета заштићеног природног добра, сходно овој Директиви. Пројекти

¹³ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2014_2018.pdf, 19.05.2017.

за које је, у случају могућег значајног утицаја на заштићено природно добро, неопходно спровести процену утицаја у складу са Законом о заштити природе јесу они који се односе на коришћење природних ресурса, обављање грађевинских и других радова, активности и интервенција у природи. Носилац предложеног пројекта дужан је да поступа у складу са мерама заштите природе које су утврђене у плановима, основама и програмима, као и у складу са пројектно-техничком документацијом, како би се угрожавање и оштећење природе избегло или svelo на најмању меру. Министарство надлежно за заштиту животне средине овлашћено је да изда сагласност за реализацију пројекта, радова и активности уколико се, на основу расположивих доказа, утврди да они „не могу имати значајан утицај на интегритет еколошки значајног подручја са становишта циљева очувања“ (Закон о заштити природе, члан 10 став 4). У одређеним случајевима Министарство је, изузетно, овлашћено да изда сагласност за пројекте, радове и активности иако они могу имати значајан утицај на заштићено природно добро. Реч је о изузетцима који су нормирани и Директивом 2008/118/ЕЕЗ о стаништима, у члану 6 став 4 у коме се наводи да надлежни орган може одобрити предложени план или програм иако утврди да он може имати негативан утицај на интегритет еколошки значајног подручја са становишта циљева очувања природног добра. У питању је изузетак који мора бити уско тумачен и примењен само у случају када су задовољени одређени критеријуми, а тичу се прво тога да надлежни орган утврди да ли постоји алтернатива за предложену активност која нема негативан утицај на заштићено добро, или алтернатива чији ефекти у мањем степену негативно утичу на биодиверзитет у конкретном случају. Уколико не постоји повољна солуција која може да замени предложени план или пројекат, надлежни орган треба да утврди да ли постоје разлози од јавног интереса који претежу у односу на интерес очувања заштићеног природног добра. Интереси редовног обављања јавног транспорта, снабдевања енергијом и одржавања телекомуникационе мреже јесу интереси који могу бити упоређени са интересом очувања заштићеног природног добра, како би се донела одлука у смислу члана 6 става 4 Директиве о стаништима. Изведени закључци о примени члана 6 става 4 Директиве имају значајну улогу у разради примене изузетака предвиђених Законом о заштити природе. Однос процене утицаја на заштићено природно добро и процене утицаја на животну средину огледа се у томе што процена утицаја на животну средину подразумева израду студије са циљем да се прикупе подаци и предвиде штетни утицаји планова и/или пројеката на живот и здравље људи, флору и фауну, земљиште, воду, ваздух, климу, пејзаж, материјална и културна добра и узајамно деловање ових чинилаца. Осим тога, поступак процене утицаја на животну средину обухвата и утврђивање и предлагање мера којима се штетни утицаји могу спречити, смањити или отклонити, док поступак процене утицаја на заштићено природно добро значи процену утицаја који план или програм могу имати на интегритет еколошки

значајног подручја са становишта циљева очувања.¹⁴ Кључна разлика између процене утицаја на животну средину и процене утицаја на заштићено природно добро јесте у томе што је учешће јавности дефинисано као неизоставни део процене утицаја на животну средину, док се у Директиви о стаништима (члан 6 став 3) спомиње узимање у обзир мишљења јавности, ако је то прикладно у конкретном случају. Имајући у виду значај улоге јавности у доношењу одлука у еколошким стварима Европска комисија је изнела мишљење да се на питање могућег учешћа јавности у поступку процене утицаја на заштићено добро има применити Архуска конвенција.¹⁵ Нови Закон о заштити природе Републике Србије, у члану 10 став 3, нормира обавезу давања сагласности од стране Министарства надлежног за послове заштите животне средине за пројекте, радове и активности за које се спроводи поступак процене утицаја на животну средину, као и оне који не подлежу поступку процене утицаја на животну средину или за које је донета одлука да није потребно спровођење поступка процене утицаја на животну средину, а који сами или са другим пројектима, радовима или активностима могу имати значајан утицај на интегритет еколошки значајног подручја. Међутим, када је реч о могућности учешћа јавности у Закону се, уопштено, указује на обавезу обезбеђивања учешћа јавности у току израде прописа, односно аката о проглашавању заштићених природних добара, планова управљања заштићеним подручјима и планова коришћења природних вредности (Закон о заштити природе, чл. 43, 115 и 116). У анализи учешћа јавности у поступку процене утицаја на заштићено природно добро неопходно је узети у обзир и чињеницу да невладине организације у Србији не показују висок степен заинтересованости за учешће у процени утицаја на животну средину и заштићено природно добро. У Стратегији биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године наводи се да је: „већи део невладиних организација активних у области животне средине настао у процесу развоја невладиног сектора не као одговор на неки еколошки проблем, већ због доступности донаторских и других извора финансирања. У ситуацији када се невадна организација формира због одређеног локалног проблема, нестални извори финансирања и зависност од стране донаторских средстава често утичу на промену фокуса деловања организације.“¹⁶

¹⁴ Мирјана Дреновак-Ивановић, „Правни оквир заштите биолошке разноврсности (биодиверзитета)“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 2011, бр. 9, стр. 625 и даље.

¹⁵ European Commission, Managing Natura 2000 sites, The provisions of Article 6 of the „Habitats“ Directive 92/43/ЕЕС. Интернет: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf, 19. 05. 2017.

¹⁶ Министарство животне средине и просторног планирања, Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године, Београд 2011, стр. 40.

Слаба заинтересованост јавности за учешће у доношењу одлука у еколошким стварима и недовољна укљученост невладиних организација може довести до заобилажења правила о учешћу јавности у поступку процене утицаја на заштићено природно добро. Како би законодавство Србије било усклађено са законодавством ЕУ неопходно је упутити на примену Закона о ратификацији Архуске конвенције, када је реч о могућности учешћа јавности у поступку процене утицаја на заштићено природно добро. Изнета анализа указује на висок степен усаглашености Закона о заштити природе у делу који се односи на заштиту биодиверзитета и ЕУ Директиве о стаништима. Како би се уклониле уочене непрецизности у одређењу основних појмова које користи Директива о стаништима, а које познаје и Закон о заштити природе, приликом примене Закона о заштити природе неопходно је узети у обзир праксу Европског суда правде која се односи на питања процене утицаја планова и програма на заштићено природно добро. То се односи на изузетке у којима је надлежни орган овлашћен да изда сагласност за пројекте и активности када они могу имати значајан утицај на заштићено природно добро. Како је реч о изузецима који су нормирани и Директивом о стаништима, изведени закључци о примени члана 6 став 4 Директиве о стаништима имају значајну улогу у разради примене изузетака предвиђених Законом о заштити природе. Пракса Европског суда правде има значајну улогу и код проналажења одговора на питање када јавност има право на учешће у процени утицаја на заштићено природно добро.

Директива (ЕУ) 2016/802 о смањењу садржаја сумпора у одређеним течним горивима

Директива (ЕУ) 2016/802 о смањењу садржаја сумпора у одређеним течним горивима, од 11. маја 2016. године, има за предмет смањење емисије сумпор-диоксида настале сагоревањем одређених врста течних горива (горива нафтног порекла – уља за ложење, гасна уља и поморска плинска уља – *marine fuel*).¹⁷ Да би се наведени циљ остварио потребно је прописати границе садржаја сумпора у тим горивима, како би се иста могла користити на територији држава чланица. На овај начин умањују се штетни ефекти на људско здравље, осетљиве екосистеме, производњу усева, раст шума и уопште на животну средину, до којих долази емисијама наведених горива изазивајући њихов негативан ефекат. Узевши у обзир да је сумпор, који је природно присутан у малим количинама у нафти, доминантан извор емисија сумпор-

¹⁷ Directive (EU) 2016/802 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels, *OJ L* 132, 21.5.2016, pp. 58-78.

диоксида као једног од главних узрока „киселих киша“ и један од главних узрока загађења ваздуха у многим урбаним и индустријским областима, то је већа корист од смањивања емисија сумпор-диоксида смањењем садржаја сумпора у гориву, него што је трошак за индустрију. Пошло се од тога да је много ефикасније предузети акције на нивоу Заједнице, те се Директивом постављају минимални неопходни захтеви да би се достигао жељени циљ. Међутим, ограничења садржаја сумпора у одређеним течним нафтним горивима утврђена овом Директивом не примењују се на горива намењена за истраживање и испитивање, горива намењена за прераду пре коначног сагоревања, горива за прераду у рафинеријама и др. (члан 1 став 2). С тим у вези, Државе чланице треба да предузму неопходне мере којима би спречиле да се на њиховој територији користе уља за ложење ако садржај сумпора у њима прелази 1,00% по маси. Када су у питању плинска уља (гасна уља), она се не смеју користити на територијама држава чланица уколико садржај сумпора у њима прелази 0,10% по маси. Уколико би се десило да услед изненадне промене у снабдевању сировом нафтом, нафтним дериватима или другим фосилним течним горивима некој држави постане тешко да примењује границе прописане члановима 3 и 4 Директиве, које се односе на максималан садржај сумпора у горивима, она о томе може обавестити Комисију која јој може одобрити примену виших граничних вредности у оквиру њене територије, за период који не може бити дужи од шест месеци од дана добијања одобрења. Сходно Директиви (ЕУ) 2016/802, провера садржаја сумпора у коришћеним горивима у смислу усаглашености са члановима од 3 до 7 Директиве врши се узимањем узорака и анализа. С тим у вези, државе чланице су у обавези да до 30. јуна сваке године достављају Комисији кратак извештај о садржају сумпора у течним горивима, која су коришћена на њиховој територији у току претходне календарске године. Разлог за прописивање максималних дозвољених граница садржаја сумпора у одређеним течним горивима лежи у спречавању таложења сумпора изнад критичног нивоа, имајући у виду да емитовани сумпор-диоксид и азотни-оксиди у атмосфери доласком у додир са амонијаком могу да оксидирају и да се претворе у киселине, које након таложења мењају хемијски састав земљишта и површинских вода и тиме оштећују екосистеме. Ипак, најопасније последице до којих може доћи услед наведених активности јесу уништавање шума, пропадање рибљег фонда и оштећење плодног земљишта. Мере које се могу предузети како би се наведене последице спречиле или барем умањиле су прелазак са чврстих и течних горива са високим садржајем сумпора на природни гас. Због све снажнијих привредних и политичких интеграција, посебно на европском континенту, појачавају се напори у правцу уједначавања прописа у разним областима. Наведено се нарочито односи на квалитет и заштиту животне средине, што свакако има велики утицај на стање и развој нафтне индустрије. Достизање садашњих, а поготово будућих захтева везано

за квалитет горива представља основни услов опстанка за сваку компанију. Стога, оне које не буду на време реаговале на одговарајући начин, посебно када су у питању врло строги параметри квалитета горива, суочиће се са озбиљним последицама. С тим у вези, развој нафтне привреде мора се кретати у правцу достизања стандарда који важе у Европској унији.¹⁸

Директива 2010/75/ЕУ о емисијама из индустрије

Директива бр. 2010/75/ЕУ успоставља оквир за спречавање или барем умањивање загађења насталог као последица индустријских активности, у складу са принципима загађивач плаћа и спречавање загађења на самом извору. Наведено би значило да уколико је оператор одговоран за загађивање тла и подземних вода, он има обавезу да причињену штету и надокнади. Да би активности које се предузимају у вези са заштитом животне средине имале ефекта, неопходан је интегрисани приступ управљању отпадом, као и контроли емисија које се испуштају у ваздух, воду и на тло. Индустријска постројења се не смеју пустити у рад уколико не поседују дозволу, за чије исходавање је потребно спровести све потребне мере у циљу постизања високог нивоа заштите животне средине. Под овим се подразумева испуњење одговарајућих захтева у вези са заштитом земљишта и подземних вода, као и испуњење граничних вредности емисија за загађујуће материје. Дозвола се може издати једном одговорном оператору или неколицини, уколико они управљају различитим деловима постројења, при чему се у том случају ради о подељеној одговорности.¹⁹ У вези са одређивањем граничних вредности емисија, треба водити рачуна о томе да у нормалним условима рада постројења оне не прелазе ниво емисија који се има у виду приликом коришћења најбољих расположивих технологија, као и да трошкови примене одговарајућих мера буду у сразмери са њиховом корисношћу. С тим у вези, поштовање граничних вредности емисија које су утврђене у дозволама за рад треба да резултира емисијама које су испод наведених вредности. Једном добијена дозвола за рад подразумева континуирану испуњеност и праћење услова који су важили приликом њеног издавања, како би се на време открило евентуално загађење и предузеле адекватне мере у циљу спречавања даљег ширења негативних утицаја. Предметна Директива представља један од кључних инструмената

¹⁸ Мирослав Једначак, „Увођење еколошких директива Европске уније у правни систем Републике Хрватске“, *Горива и мазива: часопис за трибологију, технику подмазивања и примјену текућих и пливовитих горива и инжињерство излагања*, 2006, Vol. 45, No. 6.

¹⁹ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) Text with EEA relevance, *OJ L 334*, 17.12.2010, pp. 17-119.

еколошког законодавства Европске уније, донета у циљу постизања интегрисаног спречавања и контроле загађења која потичу од великих индустријских постројења.²⁰ Услови које је оператор испунио приликом добијања дозволе за рад индустријског постројења морају важити током читавог периода рада односно постројења, како накнадно не би дошло до загађења односно умањења квалитета подземних вода и тла. С тим у вези, мора се вршити редовна контрола испуњености ових услова у циљу откривања загађења у раној фази и предузимања одговарајућих корективних мера пре него што дође до ширења загађења. На државама чланицама је обавеза и одговорност да предузимају потребне активности како се не би догодило да индустријска постројења раде без дозволе, односно без испуњавања неопходних услова. Да би се постојећа постројења технички прилагодила захтевима ове Директиве, треба им оставити довољно времена да се прилагоде, што значи и преко утврђеног времена. Захтеви Директиве постављени су тако да уколико дође до квара или оштећења опреме која служи за смањивање емисија, постројење не би смело да ради дуже од 24 часа након настанка квара или оштећења опреме. Изузетак је предвиђен уколико се утврди постојање оправданог интереса, у ком случају надлежни орган може одобрити изузеће од овако постављених временских ограничења. Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, Република Србија преузела је обавезу развијања сарадње са државама чланицама Европске уније у борби против уништавања животне средине, као и континуираног рада на побољшању постојећег стања у овој области (члан 111 Споразума). Тиме је покренут и поступак хармонизације законодавства Републике Србије са правним тековинама ЕУ у области заштите биодиверзитета, те је у ту сврху донет и нови Закон о заштити природе. Сходно Извештају Европске комисије за 2018. годину, Србија је постигла висок ниво усклађености са правним тековинама Европске уније у области заштите животне средине. Међутим, у извештају се наводи и то да је потребно улагати даље напоре у циљу јачања административних и финансијских капацитета Агенције за заштиту животне средине, међуинституционалне координације (посебно на централном и локалном нивоу), операционализације Зеленог фонда, појачаног праћења квалитета ваздуха, као и спровођења Париског споразума, укључујући и развој свеобухватне стратегије за климатске промене у складу са оквиром ЕУ 2030 за климатске и енергетске политике. Потом, уочени су пропусти везано за заштиту природе из разлога што стандарди ЕУ који се односе на забрањена средства за хватање и убијање дивљих животиња нису у потпуности

²⁰ Harald Schoenberger, "Integrated pollution prevention and control in large industrial installations on the basis of best available techniques – The Sevilla Process", *Journal of Cleaner Production*, 2009, Vol. 17 Issue 16, pp. 1526-1529.

инкорпорирани у све законе, укључујући и законодавство о лову. Такође у области климатских промена имплементација је у почетној фази.²¹

Директива 2004/35/ЕЗ о одговорности за животну средину

Директивом 2004/35/ЕЗ о одговорности за штете у животној средини успоставља се оквир за утврђивање одговорности у погледу превенције и ремедијације (санације) штете у животној средини, при чему је правило да је оператор носилац трошкова активности превенције и ремедијације (члан 8), осим у предвиђеним случајевима искључивања његове одговорности (члан 8).²² Ова Директива има за циљ да спречи и отклони штету у животној средини, при чему је накнада штете уређена шире у односу на модел накнаде штете према правилима грађанског права, имајући у виду да се њоме гарантује накнада штете и у случајевима када не постоји оштећено лице.²³ У том смислу, појам штете у животној средини одређује се као мерљива неповољна промена природног добра, или мерљиво слабљење функција природног добра, која може да настане као директна или индиректна последица одређене активности.²⁴ Предметна Директива примењује се на штету нанету заштићеним врстама и природним стаништима, затим на штету која је нанета земљишту, и штету проузроковану намерним испуштањем у животну средину, превозом или стављањем на тржиште генетички модификованих организама.^{25, 26, 27} При томе, у члану 2 став 1 Директиве 2004/35/ЕЗ наводи се да се она примењује на штету проузроковану елементима који се преносе путем ваздуха ако су они штетни за воду, земљиште, заштићене врсте или природна станишта. С тим у вези, може се извести закључак да се ова Директива примењује на штету која је нанета земљишту, води, флори и фауни, као последица загађења ваздуха. Предметна Директива представља основни извор права Европске уније у области одговорности за штете у животној

²¹ Извештај Европске комисије за Србију 2018, <http://europa.rs/wp-content/uploads/2018/04/20180417-serbia-report.pdf>, 79-81, 20.04.2018. године.

²² Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, *OJ L* 143, 30.4.2004, pp. 56-75.

²³ М. Дреновак-Ивановић, „Одговорност за штету у животној средини: упоредни модели и правци новелирања законодавства Србије“, *Правни живот, Удружење правника Србије*, 2014, стр. 450-464.

²⁴ Директива 2004/35/ЕЗ, чл. 2 ст. 2.

²⁵ *Ibid.*, чл. 2 ст. 1.

²⁶ *Ibid.*, чл. 2 ст. 1.

²⁷ Прилог III, ст. 10 и ст. 11.

средици. Поред овог извора права, у ширем смислу требало би имати у виду и међународне уговоре чији су основни предмет регулисање питања грађанске одговорности за штете настале услед загађивања нафтом, затим штете настале услед транспорта опасних супстанци, као и питања грађанске одговорности у вези са штетама насталим услед коришћења нуклеарне енергије. Сходно одредбама Директиве 2004/35, основни субјекти су оператор, надлежни органи, као и правна или физичка лица која су оштећена или имају интерес у вези са штетама у животној средици. Опште је правило да је основни носилац трошкова активности превенције и ремедијације оператор, односно лице које врши или контролише вршење професионалне активности (чл. 8 ст. 1), као и да је на њему обавеза да предузме све потребне превентивне мере, под чиме се подразумева обавештење надлежног органа о свим аспектима одређене ситуације у вези са могућношћу настанка штете. У ситуацији када до штете дође, на њему је да информисе надлежни орган о свим аспектима ситуације и предузме одговарајуће мере контроле загађења и ремедијације.²⁸ Директивом је нормирано и питање осигурања оператора од штете у животној средици, и то путем инструмената заштите којима се приступа тек када штета већ настане. С тим у вези, обезбеђење накнаде штете врши се након настанка штете и подразумева давање гаранције која се заснива на имовини оператора. Оваквим решењем се доводи у питање накнада штете у случају његове инсолвентности.²⁹ У нашем праву, чланом 106 Закона о заштити животне средине нормирана је обавеза оператора да се осигура од одговорности за „случај штете причињене трећим лицима услед удеса”. Обавеза осигурања постоји код оних активности или постројења који представљају „висок степен опасности по здравље људи и животну средину”.³⁰ На овом месту треба споменути и Директиву 2001/42/ЕЗ о стратешкој процени утицаја на животну средину, које спадају у прописе којима се регулише питање процене утицаја одређених активности, планова и програма, на животну средину у Европској унији.³¹ Потоња директива је значајна из разлога што разрађује начела и циљеве еколошке политике у ЕУ, чији су темељи утврђени релевантним члановима Уговора ЕУ.³²

²⁸ Драгољуб Тодић, *op. cit.*, стр. 91-96.

²⁹ М. Дреновак-Ивановић, *op. cit.*, стр. 450-464.

³⁰ Закон о заштити животне средине, „Службени гласник РС”, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон, 43/11 - УС, 14/16, 76/18, 95/18 – др.закон.

³¹ Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, *OJ L* 197, 21.7.2001, pp. 30-37.

³² Стеван Лилић, Мирјана Дреновак-Ивановић, *Еколошко право*, Београд 2014, стр. 108.

Кјото протокол

Климатске промене, посебно оне које су изазване повећаном емисијом гасова који изазивају ефекат стаклене баште (угљен-диоксид, метан, азот-оксид, сумпор-хексафлуорид, као и две групе гасова – хидрофлуороугљеници и перфлуороугљеници, али и други гасови попут озона), представљају највећи еколошки и један од кључних политичких проблема нашег времена.³³ Ако се глобално загревање, односно повећање просечне температуре атмосфере и океана на Земљи настави, могу настати озбиљне последице по људски и целокупан живи свет. Предвиђа се да ће, у том случају, слатке воде бити све мање, ниво мора ће и даље расти, више температуре утицаће негативно на здравље и ширење болести, станишта ће бити уништена. С тим у вези, очување, заштита и унапређење животне средине значајно је из разлога опстанка човечанства. Ово сазнање довело је до међународне еколошке сарадње и закључивања уговора као правног оквира за унапређивање стања у овој области. Иако су различита научна истраживања указивала на постојање овог проблема и повезаност антропогенних емисија гасова са климатским променама, изношени су и аргументи против са циљем изостанка одговарајућих политичких одлука у правцу смањења емисије гасова, јер би наведене одлуке повукле са собом и одређене економске импликације.³⁴ Чињеница је да највећи загађивачи нису били вољни да се обавежу у форми међународног уговора. Ипак, 1992. године усвојена је Оквирна конвенција Уједињених нација о климатским променама са намером да подстакне индустријализоване земље да стабилизују емисију гасова стаклене баште, без конкретних обавеза у том правцу. Конвенцијом је предвиђена могућност доношења протокола који би дефинисали нека од питања, што је учињено усвајањем Кјото протокола. Наведени Протокол представља први међународни покушај да се смање емисије гасова који изазивају ефекат стаклене баште, а уједно и најшири међународни регулаторни оквир за трговину наведеним гасовима, имајући у виду да садржи конкретне обавезе за земље које су га ратификовале. Усвојен је на трећој „Конференцији чланица Оквирне конвенције УН о промени климе“, која је одржана у децембру 1997. у Кјоту, Јапан. Да би ступио на снагу, било је потребно да га ратификује најмање 55 држава и да државе које су га ратификовале чине најмање 55% загађивача, што се и догодило 16. фебруара 2005. године када је Русија, која спада у највеће загађиваче, ратификовала овај протокол.³⁵ На нивоу Европске уније, Кјото протокол је ратификован одлуком Савета министара Европске уније, која је ступила на снагу 31. маја 2002.

³³ Ibid., стр. 82.

³⁴ С. Лилић, М. Дреновак-Ивановић, *Еколошко право*, Београд 2014, стр. 37.

³⁵ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 2010, стр. 708.

године.³⁶ Република Србија постала је чланица Кјото протокола 17. јануара 2008. године, доношењем Закона о потврђивању Кјото Протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе. Међутим, да би произвео намераване ефекте, неопходно је да се њиме обавезу највећи загађивачи. Потписнице овог Протокола подељене су у две групе са различитим обавезама, једне за развијене а друге за државе у развоју. Развијене нације, које су уједно и највећи загађивачи ваздуха (зване „Земље Анекса I“), обавезале су се на укупно смањење емисије гаса CO₂ за 5,2% до 2012. године, у односу на ниво емисије из 1990. године. ЕУ је преузела обавезу да своје емисије смањи за 8%, САД за 7%, Јапан за 6% а потом следе друге земље са мањим износима.

Слика 1: Зеленом бојом су приказане државе које су ратификовале Протокол из Кјота, сивом оне које планирају да га ратификују, а плавом оне које су то одбиле.³⁷



Стране укључене у Анекс I обавезале су се да ће у остваривању својих обавеза, а у складу са својим националним околностима, спровести и даље разрадити политике и мере тако што ће повећати енергетску ефикасност у релевантним секторима националне привреде, постепено смањивати или елиминисати тржишне недостатке, пружити подршку развоју и повећаном

³⁶ Одлуке савета о одобравању, у име ЕЗ, Кјотског протокола уз Оквирну конвенцију УН о промени климе и заједничком испуњавању обавеза које из њега произилазе (2002/358/EZ), *Службени лист ЕУ*, 130, 15.05.2002.

³⁷ Интернет: https://sr.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB_%D0%B8%D0%B7_%D0%9A%D1%98%D0%BE%D1%82%D0%B0

коришћењу нових и обновљивих облика енергије као и коришћењу савремених и иновативних технологија које не угрожавају животну средину. Обавезале су се и да ће међусобно сарађивати с циљем повећања појединачне и заједничке ефикасности њихових политика и мера, као и да ће у том смислу предузимати кораке на размени искустава и информација како би се минимизирали неповољни ефекти промене климе, ефекти на међународну трговину и друштвене, економске и последице по животну средину других Страна, нарочито страна које су земље у развоју. Такође, Стране су се обавезале и да ће спровести мере за ограничавање или смањивање емисија гасова са ефектом стаклене баште који не подлежу контроли по Монреалском протоколу у саобраћајном сектору.³⁸ Протоколом су утврђена три основна механизма за реализовање утврђених циљева и то: међународна трговина емисијама, заједничка имплементација и механизам чистог развоја. Трговање емисијама се одвија на тај начин што развијене земље које су се обавезале да ће снизити емисије гасова са ефектом стаклене баште на својој територији могу, уместо тога, да откупе одређени део емисија од земаља из Анекса I чије су емисије испод одобреног нивоа, или могу да уложе средства у пројекте за смањивање емисија у земљама у развоју, тј. земљама које нису наведене у Анексу I (нпр. пројекте за побољшање енергетске ефикасности) и на тај начин стекну „емисионе кредите“. Такође, и држава која није наведена у Анексу I (земље у развоју) може сама да уложи у пројекат за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште на својој територији, а затим да на међународном тржишту прода емисионе кредите које на тај начин оствари. Да би то могла да уради мора прво да ратификује Кјото протокол, као и да примени одговарајуће механизме за реализацију и спровођење таквих пројеката. Осим тога, међународне организације попут Светске банке основале су посебне фондове који инвестирају у пројекте за смањење емисија у земљама у развоју, а потом остварују зараду тргујући емисионим кредитима који се тим путем остваре.³⁹ Пројекти који се спроводе у оквиру Механизма чистог развоја стварају емисионе кредите током периода од око десет година од почетка примене, и представљају средњорочни извор прихода са тржишта емисија а не само једнократну тржишну трансакцију. Индустријализоване земље које нису потписнице Кјото протокола, попут САД, учествују у трговини емисијама посредством добровољних механизма трговине, као што је Чикашка берза емисија, саморегулишућа берза са сопственим Правилником којом управљају чланови. Они се добровољно обавезују да ће смањити емисије гасова са ефектом

³⁸ Kyoto protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>, 27.10.2017. godine.

³⁹ Sebastian Oberthür, Hermann E. Ott, *The Kyoto Protocol, International Climate Policy for the 21st Century*, Germany 1999.

стаклене баште како би остали конкурентни на све већем глобалном тржишту производа и услуга са ниским нивоом емисија. Свако тржиште носи своје посебне ризике, с тим што ризици на тржишту емисија не постоје за земље у развоју, осим у случају да земља сама улаже у пројекте, а и тада се ризик ограничава на губитак додатног профита од емисионих кредита, а не на губитак уложеног капитала, из разлога што је побољшање енергетске ефикасности само по себи инвестиција, а не трошак. Тим пре што повећање енергетске ефикасности доводи до привлачења нових технологија, подстицања иновација у привреди, побољшања конкурентности привреде и подстицање дугорочног привредног раста. Сва три тзв. „флексибилна механизма“ су замишљени као подстицај развијеним државама да приступе Протоколу, али је њихов учинак скроман. Тржиште емисија гасова разликује се од других тржишта роба утолико што емисије односно кредити GHG (greenhouse gases) не могу да се складиште или пренесу у наредну годину, већ морају да се користе током текуће године.⁴⁰ У складу са чланом 12 Кјото протокола, сврха механизма чистог развоја је у томе што дозвољава индустријски развијеним и другим земљама са листе из Анекса I Конвенције да инвестирају у пројекте којима се редукују емисије гасова са ефектом стаклене баште у земљама у развоју, и на тај начин доприносе њиховом одрживом развоју, а истовремено доводе до смањивања емисија гасова са ефектом стаклене баште у развијеним земљама. Развијене земље улажу у технологије земаља у развоју, најчешће у енергетском сектору, грејању, транспорту и након одобрених пројеката од стране одговарајућег тела УН, и сертификованог и доказаног смањења гасова испуњавају обавезу своје земље на територијама других држава. Из разлога што ови гасови изазивају глобални проблем, не морају се све обавезе спроводити на сопственој територији. Суштина овог механизма је у томе да је исплативије смањивати емисије у земљама чији су производни процеси застарели и неефикасни, него у развијеним земљама где би за смањење емисија била потребна још развијенија технологија од постојеће. Земље које нису наведене у Анексу I (не-Анекс I државе уговорнице Конвенције) немају квантификовану обавезу смањивања емисија гасова са ефектом стаклене баште на својој територији, али имају обавезу испуњавања општих обавеза предвиђених Конвенцијом и Протоколом. Оне могу учествовати у механизму чистог развоја на добровољној основи. Све земље које су ратификовале Протокол дужне су да воде и ажурирају катастар антропогених емисија. Дакле, за земље у развоју, међу којима је и Србија, Протокол није предвидео никакве нове обавезе у односу на оне које су предвиђене Конвенцијом, али је остављена могућност да свака

⁴⁰ Соња Авлијаш, „Може ли Кјото протокол допринети већој енергетској ефикасности у Србији“, Интернет: http://www.zensklavlada.org.rs/db_files/81/kjoto_protokol_i_energetska_efikasnost_u_srbiji.pdf, 31.10.2017. године.

од њих у било ком тренутку такву обавезу преузме, у складу са својим могућностима, укључивањем у Анекс I Конвенције. Ратификацијом Конвенције Србија се обавезала на утврђивање и спровођење активности које доприносе постизању циљева утврђених Конвенцијом.⁴¹ Иако Протокол потписницама пружа могућност испуњења обавеза применом тржишних механизма, ипак оне своје циљеве морају испунити применом националних мера. С тим у вези, стратешки оквир у области климатских промена, за Републику Србију, чине Национална стратегија за укључивање Републике Србије у Механизам чистог развоја Кјото протокола за секторе управљања отпадом, пољопривреде и шумарства („Сл. гласник РС” 8/10) и извештаји Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе. Основни циљ Стратегије је изградња капацитета и подизање свести заинтересованих страна о механизму чистог развоја, али и идентификација потенцијалних пројеката и финансијских могућности за спровођење истих у оквиру овог механизма Кјото протокола, у поменутих секторима.⁴² Имајући у виду да је Србија чланица Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе од 2001. године, а Кјото протокола од 2008. године, са статусом Стране која није наведена у Анексу I, то јој пружа могућност да учествује у механизму чистог развоја. Национално тело за спровођење Механизма чистог развоја у Србији, скраћено (DNA Designated National Authority), постало је оперативно 21. новембра 2008. године.⁴³ DNA је основано Одлуком Владе 05 бр.: 02-2099/2008-1 од 5. јуна 2008. године, као мултисекторско тело у чијем раду учествују представници релевантних министарстава. Састоји се од Стручне групе и Секретаријата, а његовим радом председава министар надлежан за питања животне средине. Стручну групу чине именовани представници министарстава надлежних за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде, грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, рударства и енергетике, животне средине и финансија. По потреби, за специфичне CDM (Clean Development Mechanism) пројекте, у рад Стручне групе могу бити укључена и стручна лица, као и представници институција, који немају сталног представника у Стручној групи. У њеној надлежности је да даје мишљења на предложене CDM пројекте, односно да врши проверу усаглашености пројеката са одредбама Кјото протокола, CDM индикаторима одрживог развоја и националним законодавством Републике

⁴¹ М. Дреновак-Ивановић, Сретен Ђорђевић, *Практикум о праву на правну заштиту у питањима животне средине у управном поступку и управном спору*, Београд 2013, стр. 19.

⁴² Национална стратегија за укључивање Републике Србије у Механизам чистог развоја Кјото протокола за секторе управљања отпадом, пољопривреде и шумарства, „Службени гласник РС”, број 8/10.

⁴³ М. Дреновак-Ивановић, „Environmental Law of Serbia”, стр. 16-17.

Србије. DNA, као посебно тело, уведено је у национални законодавни оквир Законом о заштити ваздуха.⁴⁴ Национална стратегија за укључивање Републике Србије у механизам чистог развоја Кјото протокола идентификује проблеме у спровођењу CDM пројеката и даје потенцијална решења за секторе управљања отпадом пољопривреде и шумарства. Усмерена је на идентификацију начина и могућности побољшања стања животне средине праћеног економским и друштвеним развојем државе, са општим циљем подизања свести и изградње капацитета о могућностима коришћења CDM пројеката, као начина за подстицање одрживог развоја и омогућавања бржег спровођења Кјото протокола у Републици Србији. У складу са релевантним одлукама које произилазе из Кјото протокола, смањење емисије било ког од гасова са ефектом стаклене баште обрачунава се и изражава преко еквивалента угљен-диоксида (CO₂e). Израчунавање CO₂e засновано је на потенцијалу глобалног загревања (Global warming potential – GWP), који се разликује за различите гасове са ефектом стаклене баште обухваћене Кјото протоколом. Гасови са ефектом стаклене баште наведени су у Анексу А Протокола, као и категорије ових гасова по секторима/изворима. Ти гасови су: угљен-диоксид (CO₂), метан (CH₄), азот-субоксид (N₂O), флуороугљоводоници (HFCs), перфлуороугљеници (PFCs) и сумпорхексафлуорид (SF₆).

Табела 4: Вредност потенцијала глобалног загревања за гасове са ефектом стаклене баште Кјото протокола

GHG	GWP
угљен-диоксид (CO ₂)	1
метан (CH ₄)	21
азот-субоксид (N ₂ O)	310
флуороугљоводоници (HFCs)	6 500-9 200
перфлуороугљеници (PFCs)	140-11 700
сумпорхексафлуорид (SF ₆)	23 900

Табела је преузета из Националне стратегије за укључивање Републике Србије у Механизам чистог развоја Кјото протокола за секторе управљања отпадом, пољопривреде и шумарства, „Службени гласник РС“, број 8/10.

Да би предложени CDM пројекат добио одобрење потребно је да учесници у пројекту, уз захтев за одобрење пројекта, Секретаријату DNA доставе и образложење доприноса предложеног пројекта одрживом развоју Републике

⁴⁴ Закон о заштити ваздуха, „Службени гласник РС“, број 36/09 и 10/13.

Србије, односно да наведу који су од националних CDM индикатора одрживог развоја, који су саставни део Пословника о раду ДНА, задовољени. У Првом двогодишњем ажурираном извештају Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, који је израђен у периоду 2014–2015. године у оквиру пројекта „Припрема првог двогодишњег ажурираног извештаја Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе“, наводи се да је највећи удео у укупним емисијама GHG био у енергетском сектору и то 1990. године 78,70%, а у периоду од 2010–2013. године 79,4%. Емисије из сектора отпада чиниле су 5,1%, а из индустријских процеса 4,8% укупних емисија. У посматраном периоду, најзаступљенији гас са ефектом стаклене баште био је угљен-диоксид (CO₂), са уделом од 78,9% у укупним емисијама GHG. У погледу недостатака и приоритетних потреба, оцењено је да је „Србија успоставила важне компоненте институционалног и правног оквира за потребе борбе против климатских промена, али да и даље постоји потреба за њиховим унапређењем, као и за изградњом капацитета и знања одговорних и надлежних институција, и на националном и на локалном нивоу, али и на нивоу опште јавности“.⁴⁵ У предлогу Другог извештаја, које је припремило Министарство пољопривреде и заштите животне средине у сарадњи са Програмом УН за развој, наводи се да је и у периоду од 2000. до 2014. године најзаступљенији GHG био је угљен-диоксид (CO₂), у распону од 78,9% до 83,8%, као и да су емисије из сектора енергетике чиниле традиционално највећи удео (80,0%) у укупним националним GHG емисијама. Уочено је да је у периоду од 1960. до 2012. године на територији Републике Србије дошло до значајаног пораста средње, максималне и минималне дневне температуре, са просечним трендом 0,3°C по декади на годишњем нивоу, као и да се у будућности може очекивати даљи пораст температуре у распону од 0,5°C–0,9°C, односно од 1,8–2,0 °C за период 2041–2070. година, сходно могућим сценаријима. Оцењено је да је су „учињени значајани напори на унапређењу, изради и спровођењу законодавног оквира и подизању свести јавности у циљу промоције и коришћења чистијих и енергетски ефикаснијих технологија, као и обновљивих извора енергије, али да тренутни ниво интеграција климатских промена у секторске и опште развојне стратегије, ниво знања, институционални и индивидуални капацитети, доступне технологије и финансијски ресурси на националном нивоу и укљученост локалних самоуправа и даље нису довољни за ефикасну и брзу реакцију на проблем климатских промена.“⁴⁶ Потписивање Кјото протокола представља први

⁴⁵ Двогодишњи ажурирани извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, Интернет: http://www.klimatskepromene.rs/uploads/useruploads/Documents/E-version_FBUR-srpski-2016.pdf, 01.11.2017.

⁴⁶ Други извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, Интернет: http://www.klimatskepromene.rs/wp-content/uploads/2017/04/SNC_na-misljenje.pdf, 01.11.2017.

важан корак ка глобалном режиму смањења емисија. Иако је било утврђено да ће Протокол важити до 2012. године, други обавезујући период отпочео је 1. јануара 2013. године и трајаће до 31.12.2020. године, током ког времена су се потписнице обавезале да ће смањити емисије гасова са ефектом стаклене баште за најмање 18% испод нивоа из 1990. године.⁴⁷ И поред учињених напора, прогнозе експертског тима Уједињених нација и Светске метеоролошке организације су да ће средња температура на површини Земље порасти од 1,4 до 5,8°C до краја века, чак и ако успемо да обуздамо емисије угљен-диоксида, из разлога што се гасови дуго задржавају у атмосфери. Све ово указује на сложену природу проблема климатских промена и потребу за јачањем сарадње на билатералном, регионалном и међународном нивоу, у циљу ефикасне имплементације Конвенције и адекватног одговора на проблем климатских промена. Без обзира на значај Кјото протокола, у смислу борбе за очување здраве планете, а тиме и живота и здравља људи, Сједињене Америчке Државе га нису ратификовале, док Русија, Јапан, Нови Зеланд и Канада нису желеле да учествују у другом периоду његовог важења. Када су у питању земље у развоју, оне су се залагале за продужетак овог међународног споразума јер је он једини споразум којим су се индустријски развијене земље обавезале да ће смањити емисије штетних гасова које потичу са њихових територија. Ово с тога што су управо развијене земље најодговорније за ремећење климе, јер су њихове фабрике испустиле највише угљен-диоксида у атмосферу пре него што су почеле климатске промене. На конференцији Уједињених нација која је одржана у Дохи, главном граду Катар, у периоду од 26. новембра до 7. децембра 2012. године, покренут је Протокол из Кјота II. Потписивањем амандмана у Дохи Европска унија, Аустралија и десетак других развијених земаља обавезале су се на смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште за најмање 18% испод нивоа из 1990. године, током осмогодишњег периода, почев од 2013. до 2020. године.⁴⁸ С обзиром да се готово две стотине држава придружило плану Уједињених нација против глобалног загревања до 2020. године, избегнута је могућност да дође до пропасти двадесетогодишњих напора Уједињених нација везано за смањење емисија штетних гасова. Постављен је рок до 2015. године за доношење глобалног климатског споразума који би обухватио све земље, укључујући и два највећа загађивача Кину и САД, с циљем да он ступи на снагу 2020. године. Након потписивања Кјото протокола, научници су се запитали може ли овај документ адекватно одговорити и решити проблем климатских промена? Пошли су од тога да се континуирано бележи пораст глобалних емисија, за шта су добрим делом заслужне државе које нису ратификовале Протокол (Сједињене Америчке Државе), затим оне које су се повукле из Протокола, односно изјавиле да их не

⁴⁷ Интернет: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php, 01.11.2017.

⁴⁸ Интернет: <http://www.klimatskepromene.rs/obaveze-prema-un/kjoto-protokol/>, 03.11.2017.

обавезује други период његовог важења (Канада, Русија и Јапан), као и државе од којих се и не тражи да учествују у смањењу емисија (Кина, Индија и остатак света у развоју). На основу наведеног, дошли су до закључка да предметни документ представља разуман први корак који поставља оквир за преиспитивање проблема климатских промена али их свакако не решава, а да Доха амандмани само продужавају трајање Протокола и све његове пропусе, полазећи од начина на који међународни режими приступају глобалним изазовима са којима се суочавају. Даље, стручњаци већ тврде да је одређени ниво климатских промена неизбежан, а да се наш фокус са ублажавања и отклањања последица климатских промена преусмерава на избегавање најгорих сценарија.⁴⁹ Када посматрамо проценат смањења емисија GHG, односно у којој мери су потписнице Протокола испуниле преузете обавезе у првом периоду његовог важења, долазимо до следећих резултата: Канада је повећала своје емисије угљен-диоксида за 25%, Јапан за 14%. Стога и не изненађује зашто ни једна ни друга држава нису биле заинтересоване за други период важења Протокола. Међутим, када посматрамо Европу видимо да је остварила смањење емисија од 15% у односу на ниво из 1990. године, што је далеко изнад циља од 8%. Свакако и међу тадашњим чланицама (ЕУ-15) дошло је до расподеле терета, тако што су се остварене вредности смањења емисија изнад прописаног нивоа у појединим чланицама надокнађивале недостатком смањења у другим. Тачније, само је осам од 15 земаља пријавило да су испуниле своје индивидуалне циљеве – Финска, Француска, Немачка, Грчка, Ирска, Португалија, Шведска и Уједињено Краљевство. Преосталих седам – Аустрија, Белгија, Данска, Италија, Луксембург, Холандија и Шпанија нису испуниле постављене циљеве, према подацима Европске комисије из 2013. године, што значи да се њихово усаглашавање са Кјото протоколом није заснивало само на сопственој акцији, већ на појачаним напорима осталих чланица.⁵⁰ Стране Кјото протокола усвојиле су његову измену одлуком 1/СМР.8, ускладу са члановима 20 и 21 овог Протокола, на осмој седници Конференције страна. Дана 21. децембра 2012. године амандман је проследио генерални секретар Уједињених нација, који делује у својству депозитара, свим странама Протокола. У складу са чланом 21 ставом 7 и чланом 20 ставом 4 амандман је предмет прихватања од страна уговорница. У складу са чланом 20 став 4 амандман ће ступити на снагу за оне стране које га буду прихватиле, деведесетог дана од дана када депозитар прими инструмент прихватања од најмање три четвртине страна. За ступање на снагу амандмана потребно је

⁴⁹ Amanda M. Rosen, „The Wrong Solution at the Right Time: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change”, *Politics & Policy*, 15 february 2015.

⁵⁰ A. Denny Ellerman, Paul L. Jaskow, *The European Union’s Emissions Trading System in perspective*, Massachusetts Institute of Technology, May 2008.

укупно 144 инструмента прихватања.⁵¹ До 31. октобра 2017. године 84 земаље ратификовале су амандман из Дохе.⁵²

Разлика између првог и другог периода важења Протокола је проценат смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште (са 5% на 18% у односу на нивое из 1990. године), док је и даље задржан кратак период за испуњавање преузетих обавеза, свега осам година. Наведени проценти смањења представљају минимално постављене циљеве. Доха амандман на Кјото протокол обухвата емисије GHG за период од 2012. до 2020. године и додаје азот трифлуорид (NF₃).⁵³

Слика 2: Земље које су ратификовале амандман у Дохи⁵⁴



⁵¹ Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its eighth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012, Интернет: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf>, 04.11.2017.

⁵² Ø. Hodnebrog, M. Etminan, J.S. Fuglestedt, G. Marston, G. Myhre, C.J. Nielsen, K.P. Shine, T.J. Wallington, „Global warming potentials and radiative efficiencies of halocarbons and related compounds: A comprehensive review“, Reviews of Geophysics, An Agu Journal, April 2013.

⁵³ Status of the Doha Amendment, Интернет: http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php, 03.11.2017.

⁵⁴ Интернет: http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php, 04.11.2017.

Постоје мишљења да Доха амандмани само продужавају неадекватна решења Кјото протокола, на тај начин што пружају могућност компанијама из развијених земаља да емитују већи проценат емисија од дозвољеног и при томе остварују профит на тржишту емисија. Проблем који је уочен је фокусирање на краткорочне циљеве и политике уместо увођења значајнијих промена. Не сме се изгубити из вида основни циљ због којег се и кренуло у правцу прописивања процената смањења емисија GHG, а то је заустављање климатских промена.⁵⁵ Креатори политике полако признају важност дугорочних циљева: ЕУ је, на пример, комбиновала своје краткорочне обавезе за 2020. годину са онима усмереним на 2050. годину. С обзиром на ограничени успех флексибилних механизма Кјото режима, системе као што су CDM и трговање емисијама треба преиспитати у смислу њихове способности да произведу намеравано смањење емисија, а не само њихов привид. Треба обратити пажњу и на идентификацију најбољих пракси међу политикама на националном и регионалном нивоу, где је то могуће.⁵⁶ Наша способност ублажавања климатских промена за сада је ограничена, а Кјото протокол свакако носи одређену одговорност из разлога што промовише политику која подстиче краткорочно и самоодрживо понашање међу државама. Можда најбоља могућа стратегија, која би се могла применити, јесте прилагођавање климатским променама које долазе. Програм УН за животну средину (UNEP) предвиђа да количина гасова са ефектом стаклене баште мора да се смањи за 14% до 2020. године. У противном, уколико се пређе граница од два степена, може доћи до распада климатског система.⁵⁷ Ипак, без обзира на предности и мане Кјото протокола, неспорно је да пред собом имамо правно обавезујући документ којег се треба придржавати како би се избегле могуће, несагледиве последице.

3) ИЗВОРИ

Авлијаш, С., „Може ли Кјото протокол допринети већој енергетској ефикасности у Србији“, Интернет: http://www.zenskavlada.org.rs/db_files/81/kjoto_protokol_i_energetska_efikasnost_u_srbiji.pdf, 31.10.2017.

Denny Ellerman, A. D., Jaskow, P. L., *The European Union's Emissions Trading System in perspective*, Massachusetts Institute of Technology, May 2008.

⁵⁵ David G.Victor, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, 2001.

⁵⁶ Rüdiger K. W. Wurzel, James Connelly, *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, New Jersey 2011.

⁵⁷ На Конференцији УН о новом споразуму о клими, <http://www.ekologija.rs/nakonferenciji-un-o-novom-sporazumu-o-klimi>, 04.11.2017. године.

- Directive (EU) 2016/802 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels, *OJ L* 132, 21.5.2016, pp. 58-78.
- Directive (EEC) No 85/337 of the Council of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, as amended by Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 and Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003, *OJ L* 175, pp. 40-48.
- Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, *OJ L* 197, 21.7.2001, pp. 30-37.
- Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, *OJ L* 143, 30.4.2004, pp. 56-75.
- Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) Text with EEA relevance, *OJ L* 334, 17.12.2010, pp. 17-119.
- Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment Text with EEA relevance, *OJ L* 26, 28.1.2012, pp. 1-21.
- Двогодишњи ажурирани извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, http://www.klimatskepromene.rs/uploads/useruploads/Documents/E-version_FBUR-srpski-2016.pdf, 01.11.2017.
- Дреновак-Ивановић, Д., „Одговорност за штету у животној средини: упоредни модели и правци новелирања законодавства Србије“, *Правни живот, Удружење правника Србије*, 2014.
- Други извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, http://www.klimatskepromene.rs/wp-content/uploads/2017/04/SNC_na-misljenje.pdf, 01.11.2017.
- Energy Community, Decisions, Интернет: <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 09.01.2019. године.
- European Commission, Managing Natura 2000 sites, The provisions of Article 6 of the „Habitats’ Directive 92/43/EEC, Интернет: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf, 19. мај 2017.
- Hodnebrog, Ø. ., Etminan, M., Fuglestedt, J. S., Marston, G., Myhre, G., Nielsen, C. J., Shine, K. P., Wallington, T. J., “Global warming potentials and radiative efficiencies of halocarbons and related compounds: A comprehensive review“, *Reviews of Geophysics, An Agu Journal*, April 2013.

- Извештај Европске комисије за Србију 2018, Интернет: <http://europa.rs/wp-content/uploads/2018/04/20180417-serbia-report.pdf>, 79-81, 20.04.2018. године.
- Једначак, М., „Увођење еколошких директива Европске уније у правни систем Републике Хрватске“, *Горива и мазива: часопис за трибологију, технику подмазивања и примјену текућих и пливовитих горива и инжињерство излагања*, Vol.45, No.6, пролинац 2006.
- Кјото протокол, <http://www.klimatskepromene.rs/obaveze-prema-un/kjoto-protokol/>, 03.11.2017. године. Кјото Protocol, http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php, 01.11.2017. године.
- Kyoto protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>, 27.10.2017.
- Конференција УН о новом споразуму о клими, Интернет: <http://www.ekologija.rs/na-konferenciji-un-o-novom-sporazumu-o-klimi>, 04.11.2017.
- Крвавац, Љ., Јованетић, В., Водич кроз заштиту и унапређење животне средине, Интернет: http://www.uecpd.org/uploads/files/Vodic_kroz_zastitu_i_unapredjivanje_zivotne_sredine.pdf, 09. јануар 2019. године, стр. 2.
- Крећа, М., *Међународно јавно право*, Београд, 2010.
- Лепотић Ковачевић, Б., „Заштита животне средине у светлу Уговора о оснивању Енергетске заједнице“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу* 5-6/2011
- М. Дреновак Ивановић, Сретен Ђорђевић, *Практикум о праву на правну заштиту у питањима животне средине у управном поступку и управном спору*, Београд 2013.
- Министарство животне средине и просторног планирања, Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године, Београд 2011.
- Мирјана Дреновак Ивановић, „Правни оквир заштите биолошке разноврсности (биодиверзитета)“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011.
- Национална стратегија за укључивање Републике Србије у Механизам чистог развоја Кјото протокола за секторе управљања отпадом, пољопривреде и шумарства, „Службени гласник РС“, број 8/10.
- Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/nraa/NPAA_2014_2018.pdf, 19. мај 2017.
- Odluka Vijeća od 25. travnja 2002. godine o odobravanju, u ime Europske zajednice, Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime

- i zajedničkom ispunjavanju obaveza koje iz njega proizlaze (2002/358/EZ), *Službeni list Europske unije*, br. 130 od 15.05.2002.
- Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its eighth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012, <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf>, 04.11.2017.
- Rosen, a. M., „The Wrong Solution at the Right Time: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change”, *Politics & Policy*, 15 february 2015.
- Rüdiger K. W. Wurzel, James Connelly, *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, New Jersey 2011.
- Стојиљковић, Д., „Енергетика, загађење и заштита животне средине“, *Право енергетике зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
- Schoenberger, H., “Integrated pollution prevention and control in large industrial installations on the basis of best available techniques – The Sevilla Process”, *Journal of Cleaner Production*, Volume 17 Issue 16, November 2009.
- Sebastian Oberthür, Hermann E. Ott, *The Kyoto Protocol, International Climate Policy for the 21st Century*, Germany 1999.
- Status of the Doha Amendment, Интернет: http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php, 03.11.2017. године.
- Тодић, Д., *Водич кроз ЕУ политике – Животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010.
- Victor, D. G., *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, 2001.
- Вид Вукасовић, „Међународноправно регулисање заштите животне средине и енергетика“, *Право енергетике зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
- Закон о заштити ваздуха, „Службени гласник РС“, број 36/09 и 10/13.
- Закон о заштити животне средине, „Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон, 43/11 - УС, 14/16, 76/18, 95/18 – др. закон.
- Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, *Сл. гласник РС*, бр. 38/09.
- Закон о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене Мисије Уједињених нација на Косову у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација –УЕнЗ, *Сл. гласник РС*, бр. 62/06.

4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Предуслов за заштиту, очување и унапређење животне средине је боље разумевање самог појма животна средина, као скупа природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот, као и начина на који она утиче на друштво. Промене климе у виду глобалног загревања могу бити веома штетне по сам опстанак човека и свих живих бића на Земљи. Због тога је унутар Европске уније развијена политика заштите животне средине и одрживог развоја, под којим се подразумева развој знања, вредности и вештина за учешће у одлукама које ће унапредити садашњи квалитет живота без угрожавања будућности планете. Проблеми дерогације животне средине наметнули су потребу заједничког договарања и усклађивања напора свих народа света. Стога се тенденција унапређивања правног амбијента у области заштите животне средине не односи само на хармонизацију са прописима ЕУ, већ и на примену одредби и принципа међународних конвенција које је наша земља потписала. Европска унија хармонизује еколошко законодавство у целој Европи и на тај начин осигурава висок ниво квалитета животне средине. Политика Заједнице у области животне средине има за циљ обезбеђивање високог степена заштите водећи рачуна о разноликости стања у различитим регионима Заједнице, расположивим научним и техничким подацима, као и о предностима и оптерећењима која могу да проистакну из подухвата или одсуства подухвата. Надлежност ЕУ у овој области дефинисана је експлицитно чланом 4 Уговора о функционисању ЕУ и то као подељена надлежност између Уније и држава чланица, тј. надлежност Уније у области политике животне средине ограничена је са два кључна чиниоца: принцип супсидијарности, који је у вези са политиком животне средине уведен у Јединствени европски акт, а уговором из Мастрихта његова улога је проширена и захтевом да се за одређена, нарочито осетљива питања, и даље тражи једногласност уместо већинске подршке држава чланица у Савету министара („зелени“ порези, неки аспекти управљања водним ресурсима, просторно планирање, енергетска политика итд).⁵⁸ Ратификовањем Споразума о стабилизацији и придруживању, те отпочињањем преговора о придруживању, Србија је започела хармонизацију националног законодавства са прописима Европске уније. Подношењу пријаве Србије за приступање ЕУ претходило је усвајање већег броја закона из области заштите животне средине, који су у значајној мери били усклађени са постојећим законодавством ЕУ (Закон о управљању отпадом, Закон о заштити природе, Закон о заштити буке у животној средини, Закон о хемикалијама, Закон о заштити од нејонизујућих зрачења и др.). Затим је крајем 2015. и почетком 2016. године, због усвајања одређеног

⁵⁸ Д. Тодић, *op.cit.*, стр. 27-28.

броја међународних уговора, настала потреба за усаглашавањем сета закона којима се регулише ова област. Циљ прописа који се преносе у домаће право јесте да заиста буду применљиви на одговарајуће објекте и инфраструктуру, те је потребно створити услове да одређена правила, одређени правни оквир и одређене процедуре нађу своју практичну примену. Коначно, усклађивање прописа на унутрашњем плану јесте подизање сопствених стандарда у наведеној области, како би се омогућио што квалитетнији живот са еколошког становишта. За остваривање овог циља неопходни су адекватан правни оквир, као и одговарајућа технологија и знање како би се прописане мере спровеле на адекватан начин. За нашу земљу значајно је то што смо кроз процес Енергетске заједнице, која је основана овим Уговором, постали део енергије Европске уније. Овај процес нас води, са пуном имплементацијом релевантних комунитарних прописа, ка постајању саставног дела јединственог тржишта енергије Европске уније, знатно пре формалног прикључења.

**THE TREATY ESTABLISHING THE ENERGY COMMUNITY
AND IMPLEMENTATION OF THE EU REGULATIONS IN THE FIELD
OF ENVIRONMENTAL PROTECTION**

Abstract: In this work, the author analyzes the Treaty establishing the Energy Community from the aspect of environmental protection and in relation to the obligations undertaken by the contracting parties by its signing and especially those that should be undertaken in order to protect, preserve and improve the environment. The obligations on the protection, conservation and improvement of the environment imply the adoption of the appropriate national regulations and policies to mitigate the effects of climate change. In this regard, the Treaty establishing the Energy Community aims to contribute to the strengthening of the regional ties, and to the faster economic and political integration of the countries of Southeastern Europe into the European Union. Starting from the fact that the functioning of the internal energy market of the European Union presupposes a single legal framework in all the territories in which it is applied, the contracting parties to the Treaty establishing the Energy Community which are not the members of the European Union are obliged to harmonize their internal legislation with the law of the European Union. This, *per se*, includes the harmonization of regulations in the field of environmental protection.

Key words: Treaty Establishing Energy Community, Directives of the European Union, environmental protection, *acquis communautaire*, Kyoto Protocol.

УДК: 355.01:327.51НАТО(4-672ЕУ)
Bibliid 1451-3188, 18 (2019)
Год XVIII, бр. 67, стр. 186–206
Изворни научни рад

СТРАТЕГИЈЕ „ПАМЕТНЕ ОДБРАНЕ“ НАТО И „УДРУЖИВАЊА И ДЕЉЕЊА“ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

*Хатица БЕРИША,
Мила ЈЕГЕШ,
Миленко ЦЕЛЕТОВИЋ¹*

Апстракт: Нови стратегијски концепти НАТО и Европске уније треба да допринесу превазилажењу разлика и обликовању решења која ће довести до дугорочне стабилизације. У том смислу, НАТО концепт паметне одбране (Smart Defense) и концепт удруживања и дељења Европске уније (Pooling&Sharing) треба да допринесу изградњи заједничких капацитета за пружање адекватног и ефикасног одговора на савремене безбедносноне изазове. У поменутиим концептима, државе чланице НАТО савеза и Европске уније могу узети војно учешће ради отклањања најразличитијих ризика и претњи. Учешће обухвата заједничко и реципрочно ангажовање у одређеним мисијама и задацима. Интензивирање учешћа обухвата употребу нових техника, технологија и знања којима треба да се сачувају постојећи ресурси. На унутрашњем политичком плану државе су, стога, у обавези да предвиде мере како би се елиминисале све потенцијалне претње, изазови и ризици на национаном и међународном плану.

Кључне речи: Безбедност, буџет одбране, концепти, одбрана, ЕУ, НАТО, Србија, Западни Балкан, изазови, ризици, претње.

¹ Школа националне одбране, Универзитет одбране у Београду. Е-mail: berisa.hatidza@mod.gov.rs; Центар за развој и примену науке, технологије и информатике, СNTI, Нови Сад; Факултет безбедности, Универзитета у Београду.

1) УВОД

Савремени свет је у последњих двадесет година прошао кроз крупне и суштинске промене. Након периода „одушевљења“ насталог после распада СССР-а и реорганизације међународних односа у Европи, па и свету, 21. век се, углавном, описује као век глобализације или „мондијализације“ у новим условима мултиполарног света. Сложеност глобалног позитивистичког окружења и природа асиметричних претњи захтевају редефинисање концепта безбедности, промену перцепције у промишљању безбедности, реорганизовање институција безбедности и редефинисање мисија и задатака које те институције обављају. Терористички напади широм света указују на везу између технологије, терора и профита. Дефицити природних ресурса, пре свега енергената, као и еколошка деградација и уопште запостављање животне средине такође могу довести до нестабилности. Савремени начин прикупљања, чувања и размене информација са собом је донео нове ризике по безбедност грађана и безбедносне импликације пиратства. Светска економска криза и проблеми националних буџета су нове асиметричне претње које указују на повећану међузависност држава и неопходност изналажења колективних решења. Евроатлантске и европске интеграције су пут ка ефикасној употреби савременог концепта колективне безбедности, као један прихватљиви безбедносни концепт савременог доба.

Мањи буџети за одбрану умањују одбрамбене капацитете држава и њихову спремност да одговоре на потенцијалне безбедносне изазове, ризике и претњи. У државама не постоји дилема да ли треба градити и осавремењавати капацитете, већ како то учинити ефикасно и рационално. Државе су разматрале различите концепте одговора на ова питања, од „поделе надлежности“, која подразумева да САД, као водећа НАТО сила, развија стратегијске борбене капацитете, односно тврду моћ (*hard power*), а да европске чланице организују обуку и развој институција Алијансе, односно меку моћ (*soft power*). Овакава подела надлежности није прихватљива за све чланице, чак и да САД одустаје од некадашњег опредељења и креирања тврде моћи и своје капацитете преусмери на преобликовање оружаних снага које би биле флексибилне и спремне за читав низ непредвиђених околности. Оба концепта су осмишљена као пројекти за превазилажење постојећих проблема, али се намеће питање да ли управо постојање два готово идентична концепта додатно раслојава ионако осиромашене одбрамбене капацитете чланица? Или је можда на помолу нова ера партнерства, која ће Европљане ујединити и заштити Европу, а САД, са новим партнерима попут Аустрије, Новог Зеланда, Јапана, Аргентине или Чилеа, усмерити на заштиту атлантске зоне? Сматрајући да је таква опција још увек само у оквирима теорије, проблемско питање на које ће се овим радом покушати дати одговор засновано је на једној основној хипотези: НАТО концепти паметне одбране и ЕУ концепти удруживања и

дељења усмерени су на допринос дугорочној стабилизацији односа између држава чланица и изградњи њихове ефикасности у одговору на најсавременије безбедносне изазове, ризике и претње.

2) САВРЕМЕНИ КОНЦЕПТ БЕЗБЕДНОСТИ

Глобализација схваћена у смислу брзог развоја представља савремену реалност међународних односа, која убрзано мења и међународно безбедносно окружење. Глобализација је довела до промена у бројним областима као што су: економија, право, међународни односи, технологија, информатика и комуникације, финансијске услуге и сл. У условима тако крупних промена на међународном нивоу покушава се задржати постојећи концепт колективне безбедности. Као најзначајније безбедносне међународне актере данас у евроатлантској регији посматрамо НАТО и ЕУ. Разлог за то је, пре свега, у објективном сагледавању њиховог деловања у складу са прокламованим оснивачким принципима унапређења стабилности и безбедности у евроатлантској области, с циљем колективне одбране и очувања мира и безбедности уз поштовање демократских вредности. Задаци проистекли из тако дефинисаних начела јасно су представљени међународном окружењу. Инсистирање на континуираним реформским процесима институција и концепата у данашње време је реалност. Готово да не можете чути да данас оружане снаге било које државе, па чак и оне милитантне, не спроводе реформе својих одбрамбених система, или реорганизацију војске или трансформацију оружаних снага. А намера је иста: створити довољно ефикасан и довољно мобилан систем да одговори на све облике претњи, да задовољи потребе националног друштва и да истовремено довољно компатибилно са другим државама може деловати у међународном окружењу.

3) НАТО КРОЗ СТРАТЕГИЈСКЕ КОНЦЕПТЕ

Стратегијски концепт НАТО је документ који описује сврху и задатке НАТО, разматра стратешке перспективе у светлу измењеног међународног окружења, поставља темеље новом приступу у безбедности и даје смернице Алијансе. Са завршетком Хладног рата и успоставом новог безбедносног поретка у Европи дефинисане су и мисије НАТО. Поред примарних задатака, НАТО себи поставља и нове задатке – да остане функционалан форум за безбедносни дијалог својих чланица али и партнера, да и даље буде гарант колективне одбране и да унапређује безбедност Европе у целини. У периоду од 1989. године до 2010. године одржано је тринаест НАТО самита. Алијанса је проширена новим чланицама на самитима одржаним 1999, 2004. и 2009. године. Донета су три стратегијска концепта и два посебна документа „*Comprehensive Political Guidance endorsed*“, 2006. године и „*Declaration on Alliance*

Securities Issued“, 2009. године. Сви ови догађаји имали су за циљ дефинисање нових стратешких циљева у светлу измењеног међународног окружења и постављање темеља новом приступу безбедности који ће пружити ефикасну одрживу и економичну индивидуалну и колективну безбедност. Претечу будућим стратегијским концептима представљао је концепт који је био темељен на политици застрашивања и доминантности и на интегралној одбрани северноатлантског простора познат као „Предња одбрана“. Концепт је подразумевао одбрану европских НАТО земаља од источног непријатеља и далеко на истоку, уколико је то могуће, као интеграцију нуклеарних способности како би се у првој фази сукоба обезбедила предност. Међутим, како је источни блок јачао своје нуклеарне капацитете, политика застрашивања нуклеарним оружјем губила је смисао. Потом долази Кенедијев концепт флексибилног одговора који подразумева јачање нуклеарних капацитета и конвенционалног оружја, односно, изградњу високо опремљених конвенционалних оперативних и стратешких нуклеарних снага. Уз модификацију принципа флексибилног одговора Алијанса наставља да унапређује процес контроле наоружања, да јача поверење и игра активну улогу у промовисању дијалога и сарадње између држава. Стратегијски концепт НАТО из 1991. године базирао се на развоју одбрамбене политике Алијансе, њеног оперативног концепта, конвенционалних и нуклеарних снага и дефинисању планирања њене колективне одбране. Овим документом јасно је изражена потреба трансформације Савеза која би се рефлектовала на ново, више обећавајуће раздобље у Европи. Такође се апострофира обезбеђење ефективне одбране са акцентом на политичком дијалогу са другим нацијама и активном тражењу кооперативног приступа европској безбедности, укључујући и контролу наоружања и разоружање, трансформишући концепт Савеза који је одговоран за колективну одбрану у Савезу колективне безбедности.² У овом стратегијском концепту главне назнаке се односе на интензивирање дијалога и сарадње, развоја способности за управљање кризама, комбиновање конвенционалне и нуклеарне одбране. Овај концепт по први пут јасно препознаје низ механизма одговора на претње, што је много шири појам од основних војних способности. Стратегијски концепт НАТО из 1999. године означен је у то време као НАТО концепт за 21. век, а карактерисала га је чињеница да се променила зона деловања, односно зона интереса. Зона европске безбедности преименована је у евроатлантску зону, у коју је посебно укључена и зона Медитерана, Блиског и Средњег истока и део Централне Азије. Овај концепт се много значајније него претходни бавио сарадњом са међународним организацијама УН, ОЕБС, ЕУ, истичући да управо и ове организације морају значајно учествовати у евроатлантској безбедности и

² Интернет: <http://www.nato.int/strategic-concept-1991eng.pdf>, 25.05.2015

стабилности.³ Овим документом дефинисани су задаци за будући период, који су се пре свега односили на јачање партнерских односа и сарадње и интензивирање и проширење Медитеранског дијалога, пријем нових чланица које за то изразе жељу али и испуне дефинисане услове, обезбеђење развоја европског безбедносног интегритета јер НАТО жели да Европа сноси реципрочан ниво одговорности за свој регион. Стратегијски концепт НАТО из 2010. године настаје као израз уважавања корених промена у ширем безбедносном окружењу које су се појавиле након терористичких напада септембра 2001. године. У овом концепту централно место заузима нова ера партнерства, потреба за његовим јачањем и глобалним деловањем, али и спремности Савеза да се прилагођава партнерима, а не само да се партнери прилагођавају Савезу, уз уважавање и разумевање пре свега националних специфичности и могућности. Један од основних задатака је рационалнији али ефикаснији приступ планирању и извршавању задатака са фокусом на оне које може да обави „само НАТО“ и препуштајући питања економске реконструкције, политичког помирења и јачање цивилног друштва другим међународним организацијама. Концепт је значајан и по томе што у светлу драматично измењених безбедносних претњи покушава да дефинише ефикасан начин превенције и одговора на њих и то за период од најмање девет наредних година.⁴ Стратегијски концепт НАТО имао је за циљ, реafirмисање базичних принципа у складу са измењеним стратешким окружењем, уз снажан утицај економских фактора. У основи креиран је контекст значајно шире него раније, о чему сведочи најосновнија подела задатака Алијансе. Наиме, у стратегијском концепту из 1991. године као задаци НАТО прецизирани су безбедност, консултације, одвраћање и одбрана, у концепту 1999. године, поред безбедности, придодати су и управљање кризама и партнерство, док су у концепту из 2010. године јасно и до тада најсвеобухватније задаци дефинисани кроз колективну одбрану, кризни менаџмент и кооперативну безбедност. Партнерство и сарадња међународних организација, креирање нових механизма одговора базираних на националним, партнерским капацитетима одређују судбину будућег НАТО.

4) ЕВРОПСКИ КОНЦЕПТ БЕЗБЕДНОСТИ

Стварање посебног оквира питања одбране и безбедности чланица европских заједница дуго је било у другом плану, пре свега што су економска питања увек имала примат и стога што је постојала довољна заштита и

³ Интернет: <http://www.nato.ins/strategic-concept-1991eng.pdf>, 25.05.2015

⁴ Интернет: <http://www.nato.ins/strategic-concept-2010-eng.pdf>, 27.05.2015

гаранције која је земљама пружало чланство у НАТО. Западна унија је одиграла кључну улогу у креирању безбедносне политике на тлу Европе.

Први формални мултилатерални уговор који је регулисао област одбране у Западноевропској заједници био је Бриселски уговор из 1948. године. Следи покушај стварања Европске одбрамбене заједнице (ЕОЗ) маја 1952. године која је била кратког даха. Уговором из Париза 1954. године основана је Западноевропска унија (ЗЕУ) и овај споразум је представљао реално постојање колективне одбране јер је предвиђао, не само заједничко деловање држава потписница у случају оружаног напада на неку од њих, већ и деловање колективне одбране и у миру. Већ у овом споразуму учача се члан 4 који предвиђа сарадњу са НАТО, али и указује да ће се, у циљу избегавања дуплирања капацитета, ослањати на НАТО по питању информација и савета о војним питањима.⁵ Период Хладног рата учинио је да земље ЗЕУ своју безбедност и одбрану чврсто вежу за НАТО што је, свакако, слабило постојање ионако крхког европског безбедносног идентитета. Све до средине осамдесетих година НАТО је представљао јединог релевантног одбрамбеног чиниоца на међународној сцени. Питање стварања европског концепта заједничке одбране јасно се и недвосмислено појављује у Уговору из Мастриха из 1992. године, када се дефинишу перспективе стварања заједничке одбране, више не као сегмент НАТО, већ као политике одбране која пре свега зависи од земаља чланица ЕУ. Члан Ј.4 овог уговора потврђује да „заједничка и безбедносна политика обухвата сва питања укључујући и дугорочно дефинисање заједничке одбрамбене политике која би, у одговарајућем тренутку, могла довести до заједничке одбране“.⁶ Декларација из Ст. Малија из 1998. године, настала као потреба реаговања на ратна збивања на подручју бивше СФРЈ, довела је до стварања Европске безбедности и одбрамбене политике (ЕБОР). И са овом Декларацијом безбедност Европе и даље остаје у рукама НАТО. У исто време појављују се споразуми који промовишу потребу да ЕУ развије сопствене одбрамбене и војне капацитете. У томе предњаче декларације са самита у Келну и Хелсинкију 1999. године, које у закључцима имају обавезу дефинисања односа НАТО–ЕУ. Берлинским споразумом, и касније Берлин плус споразумом, европске земље су, између осталог, добиле право да самостално изводе војне мисије, док Лисабонски уговор још изричитоје упућује државе на ближу сарадњу.⁷ Са доношењем Европске стратегије безбедности на један другачији начин се апострофира да је ЕУ глобални безбедносни фактор и да је спремна да преузме одговорност као глобални

⁵ Интернет: <http://www.weu.int/treaty.htm>, 27.05.2015

⁶ Милутин Јањевић, *Спољна политика ЕУ*, Службеник гласник, Београд, 2007, стр. 257.

⁷ Бериша Хатица: *Безбедносна политика Европске уније кроз стратешку културу*, Мегатренд ревија, бр. 3, Београд, 2014. стр. 343-363.

безбедносни „играч“. Овим документом јасно се препознају глобални безбедносни изазови и претње, дефинишу стратешки циљеви, указује да је кључ успеха у „остварењу циљевима кроз мултилатералну сарадњу у међународним организацијама и кроз партнерство са кључним актерима. Документ указује да је ЕУ неминовно глобални чинилац и да би Европа морала да буде спремна да преузме део одговорности за глобалну безбедност и изградњу мира и безбедност за бољу светску будућност“.⁸ Не прејудицирајући оно што ће се касније догодити са националним буџетима за одбрану, у Европској стратегији безбедности се указује на неопходност издвајања више средстава за одбрану, на њихову делотворнију употребу, као и на систематичну употребу груписаних и заједничких средстава чиме би се умањила дуплирања.⁹ За разлику од НАТО, који своје мисије и задатке „редефинише и ажурира“ кроз стратегијски концепт, а тиме и правно формализује њихов мандат, ЕУ нормативном уређењу питања одбране и безбедности није придавала велики значај, односно није имала капацитете и неопходан консензус да се јасније упуту у конкретизацију задатака, ресурса или мандата. Најзначајнији документ – Европска стратегија безбедности – донета је већ давне 2003. године. Од тада су се десиле значајне промене у међународном окружењу. Примат су узеле асиметричне невојне претње безбедности које захтевају дијаметрално другачији приступ и одговор, а променио се и однос НАТО и ЕУ. Евидентна је и потреба израде свеобухватне стратегије за одбрамбену индустрију у Европи. Многа решења из Лисабонског уговора до сада нису имплементирана, што указује на потребу доношења нове Стратегије безбедности ЕУ. Савет ЕУ је, стога, децембра 2012. године „наложио“ израду нове Европске Стратегије безбедности. Очекивало се да ће током одржавања Европског савета о безбедности и одбрани децембра 2013. године управо то бити један од закључка, односно да ће бити представљена нова Стратегија. У условима глобалне финансијске кризе и сталних редуцирања националних буџета за одбрану било је неопходно кроз заједничке концепте, прилагодити стратегије и активности НАТО и ЕУ новонасталим околностима. Ти концепти су, пре свега, имали за циљ да створе висок квалитет способности за одговор

⁸ Европска стратегија безбедности – безбедна Европа у бољем свету, Брисел, 2003, стр. 20.

⁹ После терористичких напада у Шпанији постало је јасније да осим опредељења Европе да активно учествује у очувању мира и стварању безбедности и боље Европе, она мора развити механизме којима ће то и спроводити. Зато је 2005. године донет документ „Главни циљеви 2010. и концепт борбених група ЕУ“. Циљ овог документа био је да се операционализују механизми којима би европске земље своје капацитете ставиле у функцију европске одбрамбене и безбедносне политике и биле спремне за брз одговор и одлучну акцију применом кохерентних приступа у извођењу операција за управљање кризама, *Headline Goal 2010 and the EU Battle Groups*, Minhenski univerzitet, Pariz, 2005, p. 1.

на најразличитије безбедносне претње кроз усклађена национална улагања. Да ли НАТО концепт паметне одбране и ЕУ удруживања и дељења, објективно то могу?

5) СТРАТЕГИЈА „ПАМЕТНЕ ОДБРАНЕ“ НАТО

Почетком 2011. године генерални секретар НАТО, Андрес Фог Расмусен (Andres Fog Rasmussen), током традиционалне Минхенске конференције о безбедности, покренуо је иницијативу „паметне одбране“ (*Smart Defense Initiative*). Иницијативи је претходила оштра критика тадашњег министра одбране САД, Роберта Гејтса, упућена европским савезницима због значајних смањења буџета за одбрану, што је свакако утицало на њихово ангажовање у заједничким операцијама. Поједине земље смањиле су ниво ангажовања у операцијама, док има и оних земаља које су повукле своје националне капацитете из актуелних мисија. Смањење националних буџета за одбрану значајно се одразило на борбене капацитете сваке појединачне државе, у заједничким мисијама и задацима, а свакако и на смањење одвајања у буџет Алијансе. Последице економске кризе и значајних финансијских рестрикција узроковали су да је само 2010. година (када је инициран овај концепт) улагање чланица Алијансе у њен буџет за одбрану било мање за 56 милијарди долара. У периоду од 1991. године до 2012. године средства која у Алијансу долазе изван простора САД смањена су са 35% на 23%, што је у време ангажовања НАТО у различитим и сложеним мисијама, и те како било од утицаја. Овакав тренд изазвао је потребу проналажења механизма који би, бар привремено, надоместили недостатке и умањили последице изазване економском кризом. Концепт паметне одбране један је од реалних механизма који може на дуге стазе, дати резултате. Потребна за практичном применом овог концепта снажно се осетила већ у интервенцији НАТО током кризе у Либији, када је за седам месеци обављено више од 26.000 летова, а у тамошњим водама било стационарирано 296 ратних бродова, што је сваку државу ангажовану у овој операцији значајно коштало. Концепт паметне одбране није „производ и идеја“ новијег датума. Иницијативе и тенденције које обухвата овај концепт виђене су још на самиту НАТО у Вашингтону 1999. године и преточене у Иницијативу за унапређење одбрамбених капацитета. На НАТО самиту у Прагу 2002. године донета је „Прашка обавеза о способностима“, која је развијена ради побољшања војних капацитета и достизања интероперабилности у следећим областима: покретљивост и развијеност снага, одрживост снага, делотворно ангажовање, самозаштита и компатибилне комуникације.¹⁰ Све наведене области можемо видети и данас у мултинационалним пројектима паметне одбране. Дакле, та

¹⁰ Интернет: <http://www.nato.int>, 06.06.2015

потреба за специјализацијом и заједничким унапређењем одређених способности је стална тема, али се стиче утисак да је, услед недостатка консензуса, али и компромиса, све ово остало у домену апстрактности. Лидери земаља чланица НАТО, на самиту у Чикагу 2012. године, постигли су сагласност како би развили неопходне способности за достизање циљева дефинисаних као „НАТО снага 2020”, те с тим у вези одобрили и конкретан пакет мултинационалних пројеката чији је циљ обезбеђење боље оперативне ефикасности, сразмерне економичности и повезаности између националних снага. Тренутно постоје 24 мултинационална пројекта која су креирана да обезбеде бољу оперативну ефикасност, сразмерну економичност и повезаност између националних снага. Ови пројекти су усмерени на ваздухопловне, медицинске, логистичке капацитете, као и капацитете обуке и информатичких услуга и сајбер одбране.¹¹ Концепт паметне одбране представља координацију активности на повећању безбедности за мање новца. Он пружа решења у случају ограничених ресурса, а пре свега у случају „критичних“ капацитета. Концепт подразумева паметнија улагања и унапређење међусобне сарадње, односно заједничко коришћење расположивих капацитета ресурса. Овакв концепт не подразумева додатну штедњу већ координисано трошење.¹² Ова иницијатива првобитно је била намењена само чланицама НАТО, али се врло брзо проширила и на партнерске државе. Сам концепт је усмерен ка усклађивању међународних захтева и потреба са националним приоритетима држава чланица. Неопходно је истовремено постићи ефикасност уз рационални приступ, што би значило да државе не дефинишу и не припремају само способност за национални ниво одбране и безбедности, већ да се у обликовање решења укључи више, непосредно заинтересованих или одговорних држава чланица и то, пре свега, у области обуке, логистике, набавке и опремања. Како су индивидуалне способности и могућности партнерских држава различите, диференцијација мора бити водећи принцип за сарадњу, односно мора постојати довољан ниво флексибилности који би свакој појединачној држави дао адекватан простор за деловање. Пажњу је потребно све више усмеравати на изражено политичко уверење појединачних држава да у таквим заједничким концептима учествују и на тај начин пруже допринос у флексибилном формату. Концепт паметне одбране омогућава заинтересованим државама да идентификују заједничке интересе, у складу са тим поделе трошкове набавке, употребе и одржавања неког система или опреме која је скупа. На тај начин се

¹¹ Интернет: <http://www.nato.int>, 06.06.2015

¹² Генерални секретар НАТО је на поменутој Минхенској конференцији о безбедности рекао „да у временима оскудице не можемо трошити више. Али, не би требало ни да трошимо мање. Дакле, одговор је трошити боље. Извор: www.nato.in/cps/en/matoolive/news

омогућава набавка средстава које би држава морала самостално да набави, уз велике финансијске издатке. Овим концептом, државе деле терет набавке, док је употреба заједничка а резултати синергијски.¹³

Пројекти концепта паметне одбране значајни су не само са аспекта смањења трошкова улагања у поједине оперативне способности и борбене капацитете већ и за запошљавање домаће „јавности”. Примера ради, НАТО је на самиту у Чикагу требало да донесе одлуку о избору ваздухопловне базе у којој ће бити смештене извиђачке беспилотне летелице. Шпанија је била веома заинтересована и понудила је своју базу на северозападу земље. Њен интерес огледа се у чињеници да би на тај начин запослили око 1.500 људи. Иако је изабрана база на Сицилији, Шпанија није одустала да партиципира у сличним пројектима.

Као пример концепта паметне одбране наводи се и ракетни штит који подразумева систем одбране од балистичких пројектила и обухвата радаре и ракетне базе у којима су стационаране ракете-пресретачи. Изградња ракетног штита у Европи и распоређивање пресретача планирано је да се реализује у три фазе: постављање једног радара на разарачу у Средоземном мору, затим до 2015. године у копненој бази у Румунији и до 2018. године у копненој бази у Пољској. Овом пројекту се противи Русија, која ракетни штит сматра претњом по сопствену оперативну способност, тражећи да буде укључена у тај систем, и да добије гаранције да њени капацитети за одвраћање неће бити мета таквом систему.¹⁴

Примена концепта паметне одбране можда је у овом тренутку најевидентнија у домену обуке и образовања, уз ефикасно коришћење националних капацитета за обуку на регионалном нивоу и за регионалне потребе, али и шире. Један од свежијих примера је заједничка обука хрватских и чешких хеликоптерских тимова која се спроводи у склопу припрема за ангажовање у мировној мисији ИСАФ у Авганистану. Посебно место у концепту паметне одбране је област истраживања и развоја, пре свега са становишта развијања наоружања и војне опреме која ће бити компатибилна са

¹³ Конкретан пример оваквог ангажовања је Иницијатива „*Strategic Airlife Capobility*“, која је окупила десет чланица Алијансе и две државе Програма за партнерство за мир (Шведска и Финска) у заједничкој набавци и употреби три транспортна авиона Ц-17. Један од примера је и „*Air Policing*“ мисија на балтичким државама (заједничко чување ваздушног простора изнад Естоније, Литваније и Летоније), која је од привремене прерасла у трајну мисију Алијансе и која иде неколико корака даље у заједничкој набавци борбеног авиона Ф-35. Осим тога, у овом пројекту земаља НАТО се редовно ротирају у чувању ваздушног простора балтичких држава (констатација аутора)

¹⁴ Катарина Ђокић, *Ракетни штит у Европи у потрази за чињеницама*, Београдски центар за безбедносну политику 2012.

дефинисаним стандардима. У земљама региона постоје научно-истраживачки центри, истраживачки институти, који могу да пруже решења у складу са захтевима интероперабилности, те је њихова међусобна сарадња битан темељ за будуће заједничке пројекте. У време све сложенијих безбедносних изазова, ризика и претњи, када невојне претње као што су сајбер тероризам, еколошки проблеми, енергетска безбедност и слично постају примат рационалном приступу изградњи савремених, често скувих система за превентивно деловање и одговор, изазов је за сваку државу. Истовремено, ради се о сложеним процесима који захтевају подршку свих друштвених субјеката, као и политички и економски консензус на националном и међународном нивоу. Приступ изградњи заједничких капацитета, који могу да задовоље националне и регионалне безбедносне потребе, представља рационалан и реалан концепт промишљања безбедности у савременим условима.

6) НАТО ПОЗИЦИОНИРАЊЕ ПРЕМА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Постоји широк спектар могућности сарадње земаља Западног Балкана (ЗБ) усмерених ка достизању жељених стандарда, интероперабилности и дугорочних решења на најефикаснији начин. Како земље Западног Балкана нису у могућности да развију све што им треба за систем одбране, препорука је да се специјализирају и концентришу на развој одређених области и специјалности, чиме ће постићи и финансијске уштеде.¹⁵ Примена концепта паметне одбране у земљама Западног Балкана најочигледнија је област обуке. Ове земље имају развијене националне капацитете за обуку за одређене специјалности и одређене су да постојеће капацитете даље модернизују и пруже их на употребу заинтересованим земљама. Македонија има развијен медија центар, Црна Гора центар за обуку пилота хеликоптера, Босна и Херцеговина центар за разминурање, Србија центар за обуку АБХО кадрова и сл. Предности размене капацитета за обуку је у томе што се кроз размену припадника различитих војски, на различитим облицима обуке и усавршавања ствара могућност за њихово боље упознавање и разумевање, чиме се стварају предуслови за боље и лакше заједничко ангажовање у међународном окружењу. Концепт паметне одбране значајну примену налази и у реаговању у случају ванредних ситуација изазваних природним непогодама, односно у извршавању задатака из домена у „треће мисије”. То подразумева координисано ангажовање цивилних и војних структура у хитном реаговању. Колико је значајно у оваквим случајевима, показују и дешавања у земљама Западног Балкана последњих година које су се суочавале са низом проблема изазваних природним

¹⁵ Интернет: <http://ceas.serbia.org>, 27.05.2015

катастрофама, поплавама у Албанији, Румунији, Србији, затим пожари у Хрватској, Црној Гори, земљотреси и снажни сметови који су 2012. и 2013. године готово паралисали свакодневни живот. Чланство држава Западног Балкана у регионалним безбедносним иницијативама, омогућава размену информација о могућностима ангажовања у најразличитијим ситуацијама, о расположивим капацитетима неопходним за реаговање, као и недостатку истих, о нормативно-правним ограничењима и питањима од значаја за реаговање у ситуацијама када је време кључни фактор. С обзиром да су се државе Западног Балкана определиле за укључивање у европске и евроатлантске безбедносне структуре, овакве иницијативе и заједнички пројекти доприносе њиховом бржем интегрисању у одређене институције.¹⁶ За очекивати је да ће оваквих и сличних пројеката у будућности бити још више. Време ће показати да ли концепт који је представљен као прагматичан, рационалан и ефикасан представља помоћ и „руку спаса“ државама у транзицији и њиховим економијама, да ли је способан и довољан избор, или је ипак нужан, а суптилно наметнут потребама без алтернативе.

7) СТРАТЕГИЈА „УДРУЖИВАЊА И ДЕЉЕЊА“ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Европски безбедносни одбрамбени идентитет, или „Европски стуб НАТО“, настао је као резултат потребе за изградњом европске сталне политичке и војне структуре која би вршила политичку контролу и стратешко управљање кризама тамо где НАТО није ангажован или је завршио ангажовање. Заједничка безбедносна и одбрамбена политика суштински зависи од сарадње националних оружаних снага чланица, што је потврђено и Уговором из Лисабона који упућује државе на ближу сарадњу како би лакше достигале циљеве које, пре свега, треба да им омогући пуну европску интеграцију.¹⁷ Појачана сарадња у областима као што је обука, логистика, медицина, транспорт, комуникације, доприноси ефикасности, односно олакшава државама да се на националном нивоу ефикасније спреме и ангажују у међународном окружењу. Услед све израженијег суочавања са економским проблемима, а са намером да се на најбољи начин искористе потенцијали националних економија и на тај начин повећа војна ефикасност, покренут је концепт обједињавања и дељења (*Pooling & Sharing*). Концепт паметне одбране је иницијално представљен кроз три фазе: заједничко коришћење капацитета (*Pooling & Sharing*, односно обједињавање и дељење), затим одређивање

¹⁶ Интернет: <http://www.mycity.military>, 28.05.2015

¹⁷ Giovanni Faleg, Alessandro Giovannini, *The EU Between Pooling and Sharing and Smart defenci: Making a virtue of necessity*, 2012.

приоритета, и трећа фаза подразумева бољу координацију војних капацитета, односно обједињавање и делење је процес заснован на регионалном принципу, делимично већ актуелан али недовољно популаризован. Нешто касније инициран ЕУ концепт удруживања и делења може се рећи да представља конкретизацију ове „НАТО фазе“, усмерене пре свега на област набавке, развој, обуку и употребе нових борбених система. Европска унија је овај концепт развила преко Европске одбрамбене агенције (ЕДА), која делује на унапређење националних оружаних снага у свим областима, од сарадње у наоружању истраживања и развоја нових технологија до регулисања тржишта наоружања, а све у циљу развоја одбрамбених способности. У духу француске фразе „припрема будућности“, ова Агенција имала је за циљ да развије иницијалну дугорочну визију европских одбрамбених способности и капацитета за наредне две деценије.¹⁸ Учесће у ЕДА је значајно јер пружа много информација, сарађује се са пуно страна и свака од држава чланица партиципира и на буџет ове агенције. Један од кључних задатака учешћа у ЕДА је припрема националних одбрамбених индустрија за корпорацију са ино-партнерима. Иако замишљен као остварљив концепт у коме сви добијају, у примени се наилази и на одређене препреке које се, пре свега, огледају како у концептуалним тако и у разликама у нивоу достигнутог технолошког развоја. Наиме, наменске или одбрамбене индустрије имају првенствено национални предзнак и примарни циљ им је да буду конкурентне све присутнијем приватном сектору, а не да се стандардизују са компанијама нових партнерских држава које су у највећој мери тек у повоју. С друге стране, у области заједничке обуке највише је могућности за сарадњу, пре свега кроз коришћење постојећих капацитета, односно центра за обуку, као што је већ препознат и концепт паметне одбране.

Европски концепт удруживања и делења намењен је првенствено конкретним европским потребама у домену контроле ваздушног простора, медицинског збрињавања, усавршавања посебних специјалности и сл. Један од првих корака које је ЕУ учинила на јачању својих одбрамбених капацитета у области Европске безбедности и одбрамбене политике било је формирање снага које би се могле распоредити у кризним подручјима. У циљу сповођења тих задатака припремљен је и „Каталог снага“ који је, у прво време, обухватио 144 области. Врло брзо су уочени проблеми са којима се земље у припреми за ангажовање и у ангажовању сусрећу, а то је пре свега набавка опреме или оптимизација постојеће опреме кроз европску сарадњу. На неминовност да концепт удруживања и делења постане и реалност утичу, пре свега, криза еврозоне и њен утицај на буџете за одбрану, војне лекције из Либије, позив НАТО (САД) на мултилатералну сарадњу и изградњу одбрамбених капацитета

¹⁸ An initial long-term vision for European Defence capability, and capacity needs, EDA, 2006, p. 4.

одбране, као и будућност глобалне одбрамбене индустрије и транзиције ка мултиполарном свету.¹⁹ Либијска криза је управо потврдила присуство наведених проблема на терену и на најбољи начин показала мане европске одбрамбене политике. С друге стране, управо је Либијска криза представљала идеалну прилику за ЕУ да се потврди и покаже као важан безбедносни актер на међународној сцени. Нажалост, и у овом случају су потврђене све тешкоће постизања консензуса и заједничког става. Док су одређене чланице ЕУ, пре свега Француска и Велика Британија, гласно подржавале војну интервенцију у Либији, Немачка је остала неутрална, а земље Централне и Источне Европе нису показале велику заинтересованост за ову кризу окупиране „својим проблемима“. Чак је и Висока представница Кетрин Ештон остала прилично тиха и недоречена у случају кризе и интервенције у Либији: „Успех европског ангажовања“ у овој мисији свакако је додатно пољуљала и појава практичних проблема, као што је повлачење италијанских авиона из борбених дејстава услед недостатка горива.

Један од најочитијих примера концепта удруживања и дељења су борбене групе ЕУ (БГ ЕУ). Претеча борбеним групама ЕУ биле су европске снаге за брзу интервенцију (*ERRF – European Rapid Reaction Force*) које су биле намењене за брзо деловање и извршење задатака дефинисаних Петерсбуршком декларацијом. Значај малих снага, које могу брзо и успешно да реагују у удаљеним подручјима, потврдио се на случају операције *ARTEMIS* у Конгу 2003. године.²⁰ Државе чланице су преузеле одговорност и обавезу да створе снаге које су у стању да одговоре брзом и одлучном акцијом примењујући кохерентан приступ у целокупном спектру операција управљања кризама које покрива уговор о Европској унији.²¹ Борбене групе ЕУ представљају статичне, дежурне снаге, формирају се са циљем доприноса целокупној европској безбедности, јачања војних капацитета ЕУ унапређења и ангажују се по потреби. Државе формирају мултинационалне борбене групе у којима једна држава, на одређени период има водећу улогу (*framework nation*). Ако се има у виду да борбене групе ЕУ до сада нису биле употребљиве, поставља се питање колико је овакав механизам за државе чланице скуп, односно ефикасан. Државе које аплицирају у конкретним борбеним групама ЕУ изводе војне вежбе у циљу провере достигнутих стандарда и благовременог отклањања евентуалних проблема, али и са циљем одржавања координације и коперативности учесника. С обзиром да ЕУ у сваком тренутку има на располагању по две

¹⁹ Giovanni Faleg, Aleksandro Giovannini, op. cit., p. 5.

²⁰ *Ка борбеној групи Западни Балкан*, Центар за цивилино-војне односе, Београд, 2010, стр. 14.

²¹ Интернет: www.consilium.europa.eu

борбене групе, алармантна је чињеница да је почетком 2012. године по први пут имала само једну БГ на располагању. Да ли се ради о неспособности државе чланица да и на овај начин дају допринос ЗБОП ЕУ, или о притиску на државе због издвајања и за НАТО и за ЕУ, питање је којим ће се, засигурно, експерти обе ове институције бавити у наредном периоду. Закључци са недавно одржаног самита лидера ЕУ посвећеног питањима европске одбране и безбедности, потврђују опредељеност ЕУ да од иницираних концепата и започетих пројеката нема намеру да одустаје, већ има максималну посвећеност изналажењу најефикаснијих механизма за његово даље спровођење. Договорено је и унапређење видљивости Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП) које је евидентно изостало, па се стекао утисак да се на том пољу и не ради много. Потврђено је да обука и образовање представљају дугорочну инвестицију за сваку појединачну државу чланицу, али и ЗБОП у целини. Војне операције у којима је ЕУ недавно била ангажована, а пре свега операција у Либији, показале су да Европљанима недостају неке неопходне способности, поготово у смислу стратегијских омогућавајућих фактора, као што је допуна горива у ваздуху, стратегијски авио-транспорт, обавештајни рад и осматрање.²² Такође је неопходно размотрити питање будућности буџета за одбрану, неравнотеже у потрошњи за одбрану међу земљама чланицама, неравнотежу у улагању у заједничким мисијама, као и дуплирања изградње одређених способности и специјалности. У извештају Високе представнице наглашава се да је сарадња у области развоја војних способности постала веома важна за одржавање способности и успеха ЗБОП. Концепт удруживања и дељења требало би да буде саставни део планирања одбране и доношења одлука земаља чланица како би се обезбедиле кључне способности кроз главне кооперативне пројекте. Таква решења требало би да буду саставни део, и у неким случајевима већ јесу, националних, стратегијско-доктринарних докумената, као што су стратегија националне или Беле књиге одбране. „Подела” планова о будућим способностима допринела би већој транспарентности између земаља чланица, што би свакако олакшало идентификовање недостатака и/или дуплирању способности. Како би концепт удруживања и дељења био и практично у функцији дугорочног планирања, ЕДА је развила механизам „План развоја способности” (СДП) – инструмент усвојен од стране Управног одбора ЕДА за процену будућих претњи идентификовања потребних способности, одређивање приоритета за подршку идентификовања заједничких могућности.²³ План захтева посвећеност чланица његовој имплементацији у циљу постизања суштинског напретка. Уз

²² Финални извештај Високе представнице (шефице Европске одбрамбене агенције о Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици, Брисел, октобар 2013.)

²³ Ibid.

редовну ажурирност Плана каталога снага, разматрати и подстицаје сарадње у Европи на пројектима, иновативних финансијских аранжмана.

Операционализација темељног европског концепта удруживања и дељења заснива се, пре свега, на ефикасној либерализацији одбрамбеног тржишта и конкурентности одбрамбених компанија европеизацији и дела буџета за одбрану и јачању одбрамбене сарадње међу државама чланицама ЕУ, с циљем развоја разноврсне војне технике и технологије.²⁴ Кроз интензивне контакте, укључујући и контакте између Европске одбрамбене агенције и НАТО савезничке команде за трансформацију, успостављена је блиска и интензивна сарадња са НАТО да би се обезбедила комплементарност и заједничко јачање концепта, а на ширем плану развоја способности унутар НАТО. Како би се избегла непотребна а скупа преклапања ангажованих снага и ресурса, како би се учинак и ефикасност подигла на жељени ниво, и НАТО и ЕУ морају бити посвећени већој транспарентности и размени информација, синергији између ЕДА и организација за сарадњу по питању заједничког наоружања (ОССАП) и унапређењу стралне структурне сарадње.²⁵

8) ПОЗИЦИОНИРАЊЕ ЕУ ПРЕМА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Поља на којима би се могли удружити капацитети, по питању проблема са којима се сусреће већи број држава (земље Западног Балкана), је у регулисању области демилитаризације постојећих капацитета Центра за делаборацију муниције и убојних средстава, уништење вишка муниције и обезбеђење складиштења вишка муниције до делаборације да се избегну несреће у складиштима муниције (Албанија, БиХ и Србија). Регион Западног Балкана има низ специфичности и отворених питања, различит је ниво европског и евроатлантског интегрисања појединих држава, што утиче на укупне регионалне односе и односе у безбедности. Све више и све чешће се предлажу решења, механизми и пројекти које земље Западног Балкана упућују једне на друге. Својевремено се појавила идеја о формирању Балканске борбене групе указујући на неке значајне, заједничке карактеристике, као што су културне и језичке сличности, постојеће заједничко међусобно поверење и сарадња. Иницијатива и потписивање Техничког споразума о успостављању ове борбене групе 2006. године потписали су министри одбране Бугарске, Кипра, Грчке и Румуније. Група под називом НЕКБРОС *Battlegroup* је оријентисана искључиво на очување мира и хуманитарне активности. Позив за учешће у овој борбеној

²⁴ Giovanni Faleg, Alessandro Giovanini, The EU between Pooling and Sharing and Smart defence: Making a virtue of necessity, мај 2013, стр. 3.

²⁵ Финални извештај Високе представнице (шефице Европске одбрамбене агенције о Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици, Брисел, октобар 2013).

групи упућен је свим државама Западног Балкана. Борбена група обједињава ОС Мађарске, Пољске, Чешке и Словачке, ојачана и јединицама за подршку украјинских војних снага. Бројно стање ове борбене групе је око 3.000 војника. Пуну оперативну способност требало је да достигне до 2016. године. Предвиђа се да ова борбена група нема формалне везе са НАТО осим извођења војних вежби. Постоје могућности укључивања и ОС Бугарске и Румуније у ову борбену групу, а позив је добила и Република Србија. Република Србија поседује озбиљне капацитете за приступање концепту удруживања и дељења преко Војномедицинске академије и АБХО центра у Крушевцу. До сада је изостала „већа присутност“ земаља ЗБ и ЕУ концепту удруживања и дељења из разлога што су ове државе (осим Републике Србије) приоритетно опредељење за чланство у НАТО и тиме првенствено аплицирају у механизмима и пројектима које нуди НАТО.

9) МЕЃУСОБНИ ОДНОС ДВА СТРАТЕШКА КОНЦЕПТА

Када говоримо о концепту НАТО и ЕУ од кључног је значаја однос и ниво сарадње између ове две организације, јер је већина чланица НАТО уједно у ЕУ. Аустрија, Финска, Шведска, Кипар, Република Ирска и Малта нису у НАТО, док „НАТО земље“ Турска, Норвешка и Албанија нису у ЕУ. Зато неретко долази до проблема „дуплирања“ карактера за ангажовање НАТО и ЕУ. Циљеви за ангажовање и систем обуке је скоро идентичан, али разлике су у начинима предвиђеним за управљање новим безбедносним претњама. Турска се противи да „НАТО“ дели осетљиве информације са Кипром и Малтом, тиме блокира формалне контакте и заједничко планирање у конкретним питањима међу ове две организације.²⁶ Проблем је Турска која није члан Европске одбрамбене агенције, што је и те како значајно ако се има у виду да је ова земља један од најважнијих одбрамбених актера у Европи и да има снажну одбрамбену индустрију. Турска је изразила спремност да учествује у мисијама ЕУ, али то никада није и учинила. Турска са великом стратешком и војном моћи, као главни регионални актер, у будућности ће бити тест за обе организације. Указујемо на чињеницу да се Споразум из Париза из давне 1954. године бавио питањем сарадње НАТО и ЕУ и указивао да је неопходно избећи дуплирање капацитета. Споразум из Лисабона из 2010. године, и последњи НАТО самит у Чикагу, и даље снажно потенцирају на рационалнијем коришћењу средстава и избегавању дуплирања капацитета. Где су решења? Иако све више говоримо о комплементарној безбедносној политици НАТО и ЕУ чињеница је да не постоји заједничко тело које би доносило одлуке које би биле обавезајуће и за

²⁶ *Европска унија и НАТО – стратешко партнерство или замрзнути сукоб*, ФПН, Београд, 2001.

НАТО и за ЕУ. Један од пројеката паметне одбране носи назив „Мултинационални заједнички штаб УЛМ“, и циљ му је да се национална здружена команда у Улму у Немачкој, трансформише у Мултинационалну здружену команду за ангажовање која ће допринети операцијама НАТО и ЕУ. Иако пројекат подржава тренутну командну структуру НАТО, ова команда може бар у некој мери надоместити недостатке „дуплог командовања“.²⁷ Поставља се питање шта је у односима НАТО и ЕУ најпотребније? То су боља координација развоја војних капацитета, смањење командне структуре и бирократског апарата, пре свега веома сложеног и комплексног у ЕУ, а уз координацију НАТО. Неопходно је и постићи договор на релацији НАТО–ЕУ о заједничком развоју сличних борбених система које развијају обе организације, консолидација и рационализација постојећих агенција које се баве пословима у области набавке, подршке, комуникације и информатике. Кључ је у комплементарности НАТО концепта удруживања и дељења, принципијалној сарадњи и сарадњи у конкретним ситуацијама када се за то укаже потреба. У том смислу, могуће је очекивати успостављање нових заједничких иницијатива пројекта попут оних у области борбе против импровизованих експлозивних направа или хемијског, биолошког и нуклеарног оружја (које је ситуација у Сирији и текако актуелизовала). Сарадња ЕУ и НАТО, пре свега у координацији ова два концепта, значајна је и да би се избегла непотребна а скупа преклапања. „Финансијска криза представља још један разлог зашто треба да тежимо већој сарадњи између ЕУ и НАТО-а. Користи су очигледне. Ако сарађујемо обе институције могу да изађу јаче из ових времена економских потешкоћа“,²⁸ речи су генералног секретара НАТО Расмусена, председавајућег на скупштинском одбору за спољне послове земаља ЕУ на састанку марта 2012. године. С друге стране, Висока представница Кетрин Ештон је на годишњој конференцији Европске одбрамбене агенције, јануара 2012. године, нагласила да је однос ЕУ и НАТО од суштинске важности. Спектар различитих инструмената ЕУ може се искомбиновати са дубином улоге НАТО у домену одбране. Зато ове две организације морају наставити да се међусобно допуњавају и сарађују у свакодневном раду. Када се ради о капацитетима, било да се користе називи паметна одбрана или обједињавање и дељење, постигнут је ниво сарадње који никада раније није виђен.²⁹ Европски лидери све гласније постављају питање како обезбедити европски идентитет и аутономију у домену одбране и безбедности, а не нарушити интегритете НАТО. Нека од решења могу се тражити у свеобухватној сарадњи, у наставку реформисаних процеса, како

²⁷ Интернет: www.nato.in.multinational_projects, 12.06.2015

²⁸ Интернет: www.mzv.cv.vesti_iz_NATO, 2012

²⁹ Ibid.

држава, тако и у НАТО и ЕУ, са тенденцијом да се кроз свеобухватни приступ безбедности обезбеди еквивалентна употреба цивилних и војних капацитета. У сваком случају односи НАТО и ЕУ остају и убудуће окоснице глобалне безбедности.

10) ИЗВОРИ

An initial long-term vision for European Defence capability, and capacity needs, EDA, 2006.

Faleg, Giovanni, Giovanini, Alessandro, *The EU between Pooling and Sharing and Smart defence: Making a virtue of necessity*, мај 2013.

Хатица, Бериша, *Безбедносна политика Европске уније кроз стратешку културу*, Мегатренд ревија, бр3, Београд, 2014.

Ђокић, Катарина, *Ракетни штит у Европи: у потрази за чињеницама*, Београдски центар за безбедносна политику, 2012.

Европска стратегија безбедности – безбедна Европа у бољем свету, Брисел, 2003.

Европска унија и НАТО – стратешко партнерство или замрзнути сукоб, Факултет политичких наука, Београд, 2001.

Интернет: <http://ceas.serbia.org>

Интернет: <http://www.mycity.military>

Интернет: <http://www.nato.int/strategic-concept-2010-eng.pdf>

Интернет: <http://www.weu.int/treaty.htm>

Интернет: www.consilium.europa.eu

Интернет: www.mzv.cv.vesti_iz_NATO_avgust_2012.

Интернет: www.nato.int/multinational_projects

Интернет: www.nato.int/cps/en/matoolive/news

Јањевић М., *Спољна политика ЕУ*, Службени гласник РС, Београд, 2007.

Ка борбеној групи Западни Балкан, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2010.

Стратегијски концепт НАТО 2010.

Стратегијски концепт НАТО, април 1999.

Стратегијски концепт НАТО, новембар 1991.

Финални извештај Високе представнице (шефице Европске одбрамбене агенције о Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици, Брисел, октобар 2013).

11) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Природа савремених безбедносних изазова, ризика и претњи захтева синергију заједничких ефикасних одговора, те се с тога истражују механизми сарадње који би дали оптималне одговоре на постојеће захтеве. Механизам сарадње у оквиру НАТО и ЕУ помажу у препознавању потребних способности које се могу градити кроз одређене партнерске циљеве, уз помоћ међународних институција и партнерских држава. Учешће у концептима паметне одбране и удруживања и дељења даје могућност да се у сарадњи са партнерским државама, на најрентабилнији начин, одговори на потребе безбедности региона и шире. Успешност реформи сектора безбедности и примена концепта паметне одбране и удруживања и дељења је у тесној вези са компатибилношћу унутрашњих и спољних фактора, у корелацији планирања неопходних ресурса, али и расхода. Економска криза не погађа све државе једнако. Поједине државе нису у могућности да наставе са развојем или одржавањем постојећих капацитета одређених специјалности и мораће да напусте развијање одређених оперативних способности и да услуге „изнајмљују од других“. То значи да ће неке државе морати да уложе додатне напоре на развијању и тих способности. Чињеница је да су ресурси одбране на удару штедње и рестрикције, али и унапређења достигнутог нивоа сарадње ЕУ и НАТО у домену безбедности. Евидентно је да НАТО концепт паметне одбране и ЕУ концепт обједињења и дељења имају низ сличности. Указано је и на проблеме који су до сада уочени, предложена су и решења за њихово превазилажење. Али, та врста сад већ историјског „надметања“ између ове две организације управо диктира динамику промена који неминовно у одређеном тренутку и фази, добијају и политичку димензију. Чини се да се ради о једном концепту који има два лица: једно је НАТО и његова војна димензија и тенденција за доминацију. НАТО који очекује да и даље има кључну улогу у одлучивању, који нема намеру да препусти улогу регионалног безбедносног лидера, ма у ком правцу усмеравао своја геостратегијска интересовања. И друго лице је лице ЕУ која, суочена са низом проблема и опструкција „изнутра“, нема намеру да након тако дугог и тешког пута очувања и јачања европског безбедносног идентитета препусти неком другом. ЕУ која ће наставити да унапређује цивилне способности ЗБОП и која ће будуће напоре усмерити ка подстицању европске наменске индустрије да постане конкурентнија на глобалном нивоу. То нас свакако наводи на закључак да је редефинисање рада постојећих регионалних и глобалних институција и његова суштинска реформа у складу са новонасталим безбедносним концептима нужности и реалности. НАТО Програм партнерство за мир је за државе партнере изузетно значајан, али се стиче утисак да са померањем геополитичког тежишта и интереса овај формат полако губи примат. Услед недавних дешавања на Блиском истоку, НАТО формати као што су Медитерански дијалог, Истамбулска

иницијатива и формат „28+н“ који је већ био примењен у операцији у Либији, добијају све више на значају. Да ли су будући мултинационални пројекти паметне одбране алтернатива регионалним безбедносним иницијативама, посебно оним које делују на простору ЈИ Европе? Да ли је будућност у *ad hoc* коалицијама држава које су „способне и спремне“ и које ће деловати под мандатом УН? Чињеница је да НАТО стратегијски концепт *паметне одбране* и ЕУ концепт *удруживања и дељења* нуде конкретне специјализоване пројекте кроз које државе чланице могу „надоместити“ националне потребе и ефикасније бити део заједничког пројекта. Свакако да ти пројекти имају цену. На државама је, посебно државама партнерима, да процене биланс између „цене коју треба платити“ и интереса који се учешћем могу постићи, пре свега посматрајући их дугорочно. Чињеница је и да је неопходно да регионалне безбедносне иницијативе конкретизују своје мисије и задатке и отпочну са њиховом практичном применом „на терену“. То свакако захтева њихово редефинисање и реорганизацију. Уколико се то не деси, објективно је очекивати да иницијативе нису довољно ефикасне, чији је делокруг деловања прилично ограничен, чије се деловање у највећој мери своди на „подршку и подстрек“ пројеката и механизма који ретко или тешко заживе, буду замењени конкретним и специјализованим пројектима. Време ће сигурно дати одговор на ова и слична питања и дилеме, али вероватно отворити и нека нова. До тада – НАТО и ЕУ остају гарант евроатлантске безбедности према којима је заједнички изазов.

STRATEGIES OF “SMART-DEFENSE” OF THE NATO AND “POOLING AND SHARING” OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: The new strategic concepts of NATO and the European Union should contribute to overcoming differences and shaping solutions that will lead to long-term stabilization. In this respect, the NATO Smart Defense concept and the EU Pooling & Sharing concept should contribute to building common capacities to provide an adequate and effective response to contemporary security challenges. In these concepts, NATO member states and the European Union can take military participation in order to eliminate the most diverse risks and threats. Participation involves joint and reciprocal engagement in the defined missions and tasks. Intensification of participation involves the use of new techniques, technologies and knowledge to preserve the existing resources. In the internal political plan, states are therefore obliged to anticipate measures to eliminate all potential threats, challenges and risks at the national and international level.

Key words: Security, defense budget, concepts, defense, EU, NATO, Serbia, Western Balkans, challenges, risks, threats.

УДК: 355.02:341.24(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 18 (2019)
Год XVIII, бр. 67, стр. 207–217
Изворни научни рад

„ВОЈНИ ШЕНГЕН“ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ –МОГУЋНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЕ

Милан М. РАНКОВИЋ¹

Анстракт: Шенгенски споразум омогућио је слободно кретање робе, људи, услуга и капитала као четири основне слободе кретања на територији Европске уније. Посматрано са безбедносног аспекта, диверзификација претњи и актуелна криза у Украјини утичу на обликовање заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. У раду аутор анализира могућности за стварање „Шенгенске зоне“ неопходне за превоз војних трупа у случају избијања оружаног сукоба. Европска безбедност је у великој мери зависна од НАТО алијансе као доминантног чиниоца у овом делу света. Постоји потреба унутар званичних кругова ЕУ за формирањем једне такве зоне како би се брзо одговорило на потенцијалне претње. Основна хипотеза предметног рада полази од претпоставке да је за „војни Шенген“ претходно потребно формирати јединствене одбрамбене снаге ЕУ.

Кључне речи: мобилност, шенген, безбедност, Европска унија, НАТО, Република Србија, Заједничка безбедносна и одбрамбена политика.

1) УВОД

За објашњење идеје о стварању војног шенгена, треба претходно разумети контекст људске мобилности због чега је и створена Шенгенска зона. Кретање становништва је иреверзибилан процес који је требало регулисати унутар Европске уније. Камен темељац таквог организовања представља Конвенција о имплементацији шенгенског споразума из 1985. године.² Одређујући појам унутрашњих граница, у документу стоји како: „се унутрашње границе могу

¹ Факултет политичких наука, Београд. Е-mail: rankovicmilan04@gmail.com

² *The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of*

прелазити на било ком месту без претходно спроведене провере.³ Уз то, прописани су и услови под којима нека држава може затворити своје границе ако се ради о директном угрожавању њене националне безбедности.⁴ Брзо реаговање у ванредним ситуацијама и нарастајући тренд диверзификације претњи, условљавају Европску унију да пронађе начин како унутар својих граница омогућити слободно кретање војне и остале санитарско техничке опреме. То зависи како од националних законодавстава држава чланица, тако и од целокупног система управљања ЕУ.

У овом поглављу се, осим предности које са собом доноси шенгенски безвизни режим, говори и о изазовима том устројству. Као што је горе поменуто, једна од многих диверзификованих претњи данашњем поретку јесу миграције. Два појма која треба у том смислу разликовати су мигрант и избеглица. Мигрант се дефинише као: „било која особа која привремено или за стално борави у земљи у којој није рођен/а, имајући одређене јаке везе са земљом пријема.“⁵ Избеглица се на основу Конвенције УН из 1951. године дефинише као: „свако ко има основан страх од прогонства на основу своје „расе, религије, националности, припадништва некој друштвеној групи или због политичког мишљења“.⁶

Тренутна избегличка и мигрантска криза откривају и нестабилност основних докумената којима ЕУ заснива регулисање области миграција. Даблинска регулатива одређује како мигрант/избеглица треба тражити азил у првој земљи ЕУ у којој је ушао. У ствари, мигранти су се у највећој мери кретали ка Немачкој као крајњој дестинацији свог путовања. Упркос доброј вољи званичника да приме што већи број избеглица, видело се како је то економски неисплативо због великих трошкова њиховог задржавања који су утицали на буџете држава примаоца. Зато сматрам како је потребна хитна реформа европске политике

Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders”, *Official Journal L 239*, 22/09/2000 pp. 19-62, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922%2802%29>, (5.1.2019)

³ “The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders”, *Official Journal L 239*, 22/09/2000 P. 0019 – 0062, Chapter 1, Article 2(1), op.cit.

⁴ “The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders”, *Official Journal L 239*, 22/09/2000 P. 0019 – 0062, Chapter 1, Article 2(2), op.cit.

⁵ UNESCO, *Migrant/ migration*, Интернет: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant/>, (6.1.2019).

⁶ International Organization for Migration, *Key migration terms*, Интернет: <http://www.iom.int/key-migration-terms>, (6.1.2019).

азила која би била инклузивнија и обухватила данашњи променљиви контекст кретања роба, људи и капитала. Тероризам и организовани криминал, такође, представљају значајну безбедносну претњу шенгенском систему кретања људи унутар ЕУ. Због тога је потребно поштрипти правила имиграционе политике како би се спречили терористички напади широм Европе. Зато ЕУ тражи нови начин регулације етничких померања. У свом раду о Правном оквиру колективне безбедности и одбране ЕУ говорио сам о Одлуци Европског савета о формирању PESCO (Permanent Structured Cooperation) оквира сарадње где је писало: „јачање одбрамбених капацитета држава чланица ЕУ такође ће имати користи за НАТО. Оснажиће европски стуб унутар Алијансе и моћи ће да одговори на непрекидне захтеве за дељењем одговорности у евроатланском подручју.“⁷

Миграције су незаустављив процес који постоји током целе људске историје. Војна мобилност је изузетно сложен систем регулисања прекограничне сарадње и усаглашавања националних законодавстава у области одбране. Европска унија је велики конгломерат држава, што успорава процес стварања војног шенгена. У наредном поглављу разматрам које кораке је ЕУ предузела како би постигла циљ стварања система војне мобилности на њеној територији. Војна мобилност је заправо део ширег дијапазона Заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније. За њу је Уговором из Лисабона одређено да: „заједничка спољна и безбедносна политика... треба да оспособи ЕУ са операциоалним капацитетима за управљање војним и цивилним средствима“.⁸ Такође, дефинишу се и ситуације када је ЕУ дужна да своје војне ресурсе стави на располагање.⁹ Акциони план војне мобилности такође представља документ који оивичава ово поље деловања ЕУ. Према томе: „боља мобилност снага унутар и ван ЕУ прошириће домашај европске безбедности омогућујући државама чланицама да делују брже, у складу са потребама сопствене безбедности и дужностима, и у контексту мисија и операција Заједничке безбедносне и одбрамбене политике, као и националним и мултинационалним активностима“.¹⁰ У уводу су приказани

⁷ Милан Ранковић, „Правни оквир колективне безбедности ЕУ – претње и могућности“, *Европско законодавство*, Година XVII, Број. 65/2018, УДК: 355.1(4-672ЕУ), стр. 85-97.

⁸ “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007”, Article 49A(1), *Official Journal of the European Union*, p. 34, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT> (17.1.2019).

⁹ “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007”, Article 188R 1(a), p.100.

¹⁰ “Joint communication to the European parliament and the council on the action plan on military mobility”, European Commission, Brussels, 28.3.2018, JOIN(2018) 5 final, p. 2, Интернет: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2018-military_mobility_action_plan.pdf (18.1.2019).

основни документи који одређују поље заједничке одбране и безбедности Европске уније. На основу тога имамо преглед како функционише систем војне мобилности на њеној територији. Спорост процеса уједначавања националних законодавстава онемогућава да се направи војни шенген. У наредном делу се анализирају мере ЕУ којима она покушава олакшати транзит војних капацитета.

Табела 1: Динамика развоја европског система одбране¹¹

Timeline of EU Defense Policy Development	
Year	New Development
1993	Establishment of the Common Foreign and Security Policy, through the Maastricht Treaty
1999	Establishment of the ESDP
2007	Creation of the first standing EU Battlegroup
2009	CSDP replaces the ESDP, through the Lisbon Treaty
2010	Establishment of the European Union External Action Service (EEAS)
2017	Creation of the Permanent Structured Cooperation (PESCO)

2) МЕРЕ ЕУ

Према поменутом документу о PESCO, државе су, колико је то у њиховој моћи, дужне да: „поједноставе и стандардизују прекогранични војни транспорт у Европи омогућавајући брз пренос војног материјала и особља“.¹² Из те одредбе уочавамо неједнак развој војне моћи у државама ЕУ као и оним које су постале чланице овог оквира за сарадњу. Отуда и настаје проблем са дистрибуцијом војног арсенала и особља за потребе прекограничног транспорта. Грађански рат у Украјини, у том смислу, представља директан повод за рад на томе с обзиром како је то озбиљан оружани конфликт на територији суседства Европске уније. Оно што је Европска унија предузела тим поводом је стварање Европске одбрамбене уније, формулисано у Резолуцији о Европској одбрамбеној

¹¹ Hope DeMint, *EU-NATO relations: A future of cooperation or conflict*, European Union Center of California, 25 March 2018, p. 14, Интернет: <http://eucenter.scrippscollege.edu/2018-conference-panels-papers> (23.1.2019).

¹² “Council decision of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States”, (CFSP) 2017/2135, Article 12, p. 4, *Official journal of the European Union*, Brussels, 2017, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017D2315> (8.1.2019).

унији Европског парламента из 2016. године.¹³ Тамо се наводи да: „у циљу обезбеђивања дугорочне безбедности, Европа је потребна политичка воља и одлучност подржана од стране релевантних политичких инструмената, укључујући ојачане и модерне војне капацитете...“.¹⁴ Унутрашњи проблеми безбедности ЕУ су довољан разлог за овакав потез, имајући у виду грађански рат у Украјини и таласе миграција од афричких држава ка Европи. Међутим, сматрам како Европа не може бити самосталан безбедносни актер зато што и даље зависи од НАТО алијансе, као најважнијег мостобрана САД за продор на простор Евроазије кроз Европу. Показатељ тога јесте и заједничка Декларација НАТО и ЕУ о међусобној сарадњи из јула прошле године.¹⁵ У делу декларације који говори о одговору на изазове и претње истиче се рад на развијању: „војне мобилности, против терористичког деловања, флексибилност са хемијским, биолошким, нуклеарним и другим видовима радиолошког ризика и друго“.¹⁶ Прагматичан циљ НАТО алијансе је продор ка Русији због чега јој је мобилност трупа важан чинилац у том стремљењу. Такође, то је битно и зато што НАТО и даље представља гарант безбедности Европе. Формирање Европске безбедносне уније је дуг процес на који утиче и актуелни систем управљања ЕУ који је изузетно сложен. Развој одбрамбених капацитета не иде у корак са претњама које се непрестано јављају. Зато, унутрашња ограничења Европске уније онемогућавају у потпуности његово спровођење. Друго, одбрамбена унија подразумева сагласност свих њених чланица о војној организованости, тако да постоје различите визије треба ли постојати европска војска унутар држава које представљају кључну осу безбедности унутар ЕУ. Зато није могуће постићи консензус у области одбране. У том контексту, важно је анализирати најновију Стратегију европске безбедности из 2016. године. Ту пише да: „...ЕУ треба јачати као одбрамбену заједницу: европски напори у развоју безбедности и одбране требало би да омогуће Европској унији да аутономно делује док, такође, доприноси и предузима акције у смислу сарадње са НАТО-ом. Кредибилнији систем одбране у Европи такође је важан за добробит трансатланског партнерства са САД“.¹⁷ Европска унија показује тенденцију да делује као

¹³ “European parliament resolution of 22 November 2016 on the European Defence Union”, *European parliament*, 2016/2052(INI), 22 November 2016, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0435+0+DOC+XML+V0//EN> (9.1.2019).

¹⁴ “European parliament resolution of 22 November 2016 on the European Defence Union”, *European parliament*, 2016/2052(INI), Article 1, op.cit., (pristupljeno: 10.1.2019).

¹⁵ *Joint declaration on EU-NATO cooperation*, NATO, Press Release (2018)095, Issued on 10 Jul. 2018, Интернет: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm (11.1.2019)

¹⁶ Ibid.

¹⁷ “Shared vision, Common action: A stronger europe”, *Enlargement policy, by the EEAS*, Brussels, 2016, Интернет: <http://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-european-union>, p. 20, (12.1.2019).

јединствени одбрамбени актер у међународној равнотежи снага. Њен систем управљања и етаблирања Заједничке спољне и безбедносне политике јесте корак ка томе. Проблем представља тензија између националног и наднационалног нивоа делегирања суверенитета, зато што је питање одбране изузетно сензитивно за сваку државу чланицу и тешко је организовати га на наднационалном нивоу. Зато још увек не постоји јединствен систем војне мобилности унутар ЕУ, иако документи попут ове Стратегије то желе да постигну. Стање на терену је увек другачије у односу на кодификоване прописе јер стално еволуира. Мера коју ЕУ спроводи је и оснивање Европског фонда за одбрану који: „промовише сарадњу између држава чланица и штеди трошкове за заједничко истраживање, развој и прибављање високе технологије и опреме“.¹⁸ Спор може настати око висине доприноса том фонду, као што је председник САД Доналд Трамп указивао како европске државе неједнако финансирају своје учешће у НАТО одбрамбеном кишобрану.¹⁹ Ту се види неравнотежа у расподели европске војне моћи и њена зависност од НАТО алијансе као гаранта њене безбедности. Сматрам како је процес осамостаљивања ЕУ, као војног актера и јединственог система војне мобилности на њеној територији, спор и не може се предвидети његов крајњи исход. Аргумент за формирање заједничких војних снага и система мобилности трупа и опреме је тај да: „се трошак недостатка сарадње међу државама чланицама у пољу одбране и безбедности процењује на између 25 и 100 милијарди евра годишње“.²⁰ Такође, то се види и кроз скупље националне подухвате за модернизацију војске него што би то било у оквиру ЕУ. Видимо како државе Европске уније нису још увек спремне пребацити свој суверенитет из области одбране на наднационални ниво. Тако нешто може се објаснити бригом за своју националну сигурност. Са таквим ставом се слаже Лео Мишел (Leo Michel) који каже да: „то значи да би државе учеснице биле обавезане да се одрекну безбедносних мера, на пример, у преносу опасних материја“.²¹ Као што смо видели, стварање Европске одбрамбене уније је дугорочна мера коју је ЕУ покренула ради јачања транзита војне опреме. Заштита њених спољних

¹⁸ European commission, *EU Defence: Towards a European Defence Union*, February 2018, p. 2, Интернет: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/towards-a-european-defence-union_en.pdf, (14.1.2019).

¹⁹ Demetri Sevastopulo, Michael Peel, Tobias Buck, *Trump presses Nato allies to lift defence spending to 4% of GDP*, Financial Times, July 12, 2018, <https://www.ft.com/content/ea3bf5ce-84a1-11e8-a29d-73e3d454535d>, (14.1.2019).

²⁰ European commission, *EU Defence: Towards a European Defence Union*, op. cit., p.3.

²¹ Leo Michel, *Europe needs greater cross-border military mobility*, The Finnish Institute of International Affairs, 22/2017, p. 2, Интернет: <https://www.fiia.fi/en/publication/lift-the-tollgates-europe-needs-greater-cross-border-military-mobility> (16.1.2019).

граница је важан елемент њене безбедности, ако имамо у виду потенцијал миграција и текући грађански рат у Украјини. Наредно поглавље се бави темом какав значај те идеје имају за Републику Србију.

3) МОГУЋНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЕ

Европска унија као конгломерат држава је велика територија, што представља значајан изазов успостављању јединственог система безбедности и транзита војног особља као и опреме. Стога је међудржавна сарадња и усклађивање законодавстава важан предуслов за такав развој. Дуализам наднационално-национално је зато битан део система управљања унутар ЕУ, који утиче на развој европске одбрамбене и безбедносне политике успоравајући га. Виде се назнаке добре воље држава чланица за стварањем Европске безбедносне уније и оквира војне сарадње. Међутим, све и даље зависи од воље најјачих држава унутар Уније које утичу на формирање њених војно-безбедносних пројекција. За Републику Србију би укључивање у тај систем било од великог значаја за модернизацију застарелог војног арсенала и сарадњу са трупима које буду пролазиле преко њене територије. Зато треба прагматично посматрати међународне околности и у складу са тим прилагођавати своје националне интересе у области безбедности и одбране. Стога, није довољно имати добро формулисана стратешко доктринарна документе већ афирмисати њихову имплементацију на терену. Имајући то у виду, аутор је мишљења да је почетна хипотеза предметне анализе потврђена и да ЕУ може формирати војни Шенген, али под условом претходног формирања јединствених оружаних снага и милитарних структура, што је старо питање које је заоденуто у ново рухо, а што ће се у перспективи и показати. Јер, заједничка спољна и безбедносна политика зависи не само од материјалних могућности и обједињавања војних капацитета, већ и од процене безбедносних и политичких ризика, као и од дељења заједничке судбине која је, као што се зна, зависна од њихових стратешких интереса.

4) ИЗВОРИ

Баришић, Игор, Талијан, Мирослав, Бериша, Хатица, „Балкан – изазови, ризици и претње“, *Војно дело*, лето 2014, Интернет: http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopisi/arhiva/VD_2014-letu/66-2014-2-06-Barisic.pdf
“Council decision of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States”, (CFSP) 2017/2135, Article 12, *Official journal of the European Union*, Brussels, 2017, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017D2315>

- DeMint, Hope, *EU-NATO relations: A future of cooperation or conflict*, European Union Center of California, 25 March 2018, Интернет: <http://eucenter.scrippscollege.edu/2018-conference-panels-papers> (23.1.2019).
- European Commission, *Chapter of the acquis*, Chapter 31: Foreign, security and defence policy, Интернет: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en (10.4.2018).
- European commission, *EU Defence: Towards a European Defence Union*, February 2018, Интернет: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/towards-a-european-defence-union_en.pdf
- "European parliament resolution of 22 November 2016 on the European Defence Union", *European parliament*, 2016/2052(INI), 22 November 2016, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0435+0+DOC+XML+V0//EN>
- International Organization for Migration, *Key migration terms*, Интернет: <http://www.iom.int/key-migration-terms>.
- "Joint communication to the European parliament and the council on the action plan on military mobility", European Commission, Brussels, 28.3.2018, JOIN(2018) 5 final, Интернет: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2018-military_mobility_action_plan.pdf (18.1.2019).
- Joint declaration on EU-NATO cooperation*, NATO, Press Release (2018)095, Issued on 10 Jul, 2018, Интернет: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm,
- Michel, Leo, *Europe needs greater cross-border military mobility*, The Finnish Institute of International Affairs, 22/2017, Интернет: <https://www.fiaa.fi/en/publication/lift-the-tollgates-europe-needs-greater-cross-border-military-mobility>.
- Master Sgt. Bob Haskell, *U.S., Serbia sign Status-of-Forces Agreement; Ohio welcomes state partnership*, U.S. Department of Defence, Sept 15, 2006, Интернет: <http://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=912>.
- Ранковић, Милан, „Правни оквир колективне безбедности ЕУ– претње и могућности“, *Европско законодавство*, Година XVII, Број 65/2018.
- Република Србија, Министарство спољних послова, *Индивидуални акциони план партнерства (ИПАП) Републике Србије и организације Северно-Атланског уговора НАТО*, Београд, 2014, Интернет: http://www.mfa.gov.rs/sr/images/ipap/ipap_srb_05122017.pdf
- Sevastopulo, Demetri, Peel, Michael, Buck, Tobias, *Trump presses Nato allies to lift defence spending to 4% of GDP*, Financial Times, July 12, 2018, Интернет: <https://www.ft.com/content/ea3bf5ce-84a1-11e8-a29d-73e3d454535d>

“Shared vision, Common action: A stronger Europe”, Enlargement policy, *by the EEAS*, Brussels, 2016, <http://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-european-union>, p. 20.

“The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders”, *Official Journal L 239*, 22/09/2000, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922%2802%29>,

“Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007”, Article 49A(1), *Official Journal of the European Union*, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>

UNESCO, *Migrant/ migration*, <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant/> (приступљено: 6.1.2019).

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Војна мобилност има значај за Републику Србију нарочито у смислу поглавља 31 приступних преговора Србије Европској унији. У опису тог поглавља пише да: „Државе чланице морају бити спремне да спроводе политички дијалог у оквиру ЗСБП, да су сагласне са политиком ЕУ, да учествују у акцијама ЕУ и да примењују договорену политику санкција и рестриктивне мере“.²² У том смислу је важно размотрити односе са НАТО алијансом која представља европски стуб безбедности, а самим тим има јак утицај и на безбедност Србије. Упркос дешавањима од пре двадесет година, Србија сада има веома висок степен сарадње са НАТО, иако формално није његова чланица. То се огледа кроз потписана два важна документа и то: Индивидуални акциони план партнерства (Individual Partnership Action Plan) и Споразум о статусу снага (Status of Forces Agreement). Они оивичавају српску безбедносну спољну политику, а као повезујући елемент ту је учешће Србије у Партнерству за мир. Кроз тај процес Србија само јача и учвршћује везе са НАТО савезом, јер: „од приступања програму Партнерство за мир... Република Србија и НАТО континуирано унапређују међусобну сарадњу и дијалог. Република Србија види Индивидуални акциони план партнерства као оквир за даље јачање те сарадње,

²² European Commission, *Chapter of the acquis*, Chapter 31: Foreign, security and defence policy, Интернет: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en, (10.4.2018).

без тежње за чланством; и као средство за ангажовање у свеобухватним реформским процесима који ће олакшати и подстаћи пружање подршке НАТО...“.²³ Србија је 2007. године прогласила војну неутралност према којој се одриче чланства у било ком војном савезу, не одбацујући могућност сарадње са њим. Тако Србија, осим са НАТО, сарађује и са Националном гардом Охаја (Ohio National Guard), са којом је потписан Споразум о статусу снага (Status of Forces Agreement). Како стоји у архивском тексту америчког министарства одбране: „тај споразум ће омогућити регуларну размену војног особља и војне вежбе Србије са САД отварајући врата за сарадњу са Охајом...“.²⁴ Два споразума олакшавају размену војне технике и кадрова, што отвара могућност за њихов слободан транзит кроз Србију. То се огледа кроз велики број војних вежби НАТО и Србије које још више учвршћују заједничку сарадњу. Република Србија представља специфично безбедносно окружење, с обзиром да се налази на раскрсници путева важних за снабдевање. Географски посматрано, она је зато добра за транзит трупа и пренос војне опреме у случају избијања неког конфликта на територији Европске уније. Међутим, Србија осим тога треба да ради и на развијању капацитета за борбу са невојним претњама попут тероризма и организованог криминала. На простору Балкана у овом тренутку не постоји могућност за избијање оружаног конфликта већих размера, што представља добар аргумент за ову регију у транзиту наоружања. Сматрам да ће укључење Србије у ПЕСКО и систем Европске одбрамбене уније имати вишеструки значај за Србију. Првенствено, заштитиће њене спољне границе и додатно ојачати сарадњу са другим војним и невојним субјектима који обликују Заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ. Територијални суверенитет је данас угрожен диверзификованим облицима претњи, због чега је потребна међувладина и наднационална сарадња унутар Европе зарад ефикасније борбе против тих претњи. Други аргумент због којег би то имало значај за Републику Србију је економски, с обзиром на расподелу трошкова између држава чланица. Трећи аргумент јесте модернизација српског војног наоружања кроз учешће у овим системима. Зато се: „Република Србија залаже за сарадњу у области: безбедности и одбране, у заједничкој обуци и ангажовању у мировним и другим операцијама, контролисању евентуалних криза, граничног менаџмента, супротстављању тероризму, организованом криминалу, илегалној миграцији,

²³ Република Србија, Министарство спољних послова, *Индивидуални акциони план партнерства (ИПАП) Републике Србије и организације Северно-Атланског уговора НАТО*, Београд, 2014, стр. 4, Интернет: http://www.mfa.gov.rs/sr/images/ipap/ipap_srb_0512_2017.pdf, (19.1.2019).

²⁴ Master Sgt. Bob Haskell, *U.S., Serbia sign Status-of-Forces Agreement; Ohio welcomes state partnership*, U.S. Department of Defence, Sept 15, 2006, Интернет: <http://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=912>, (pristupljeno: 19.1.2019).

пролиферацији малог и лаког наоружања, спречавању пролиферације оружја за масовно уништавање, за сарадњу у домену заштите природних ресурса и здравља, и од природних и технолошких катастрофа и другим важним питањима за регионалну безбедност²⁵. То је логична последица тежњи Републике Србије ка чланству у Европској унији. Зато се и наша држава мора усклађивати са најновијим трендовима у области безбедности и одбране. Реаговање на диверзификоване претње је, стога, веома битно због чега је модернизација капацитета меродаван предуслов. Србија нема довољно развијене војне капацитете како би се у потпуности укључила у европски систем одбране, али би учешћем у одбрамбеним активностима ЕУ то могла конвертовати у своју корист. Тако ће моћи да растерети буџет за одбрану и модернизује свој војни арсенал у склопу процеса европских интеграција.

“MILITARY SCHENGEN“ OF THE EUROPEAN UNION – POSSIBILITIES AND PERSPECTIVES

Abstract: The Schengen Agreement has allowed the free movement of goods, people, services and capital as four basic freedoms of movement within the European Union. Observed from the security aspect, the diversification of threats and the current crisis in Ukraine affect the formation of a common EU foreign and security policy. In this work, the author analyzes the possibilities for creating a “Schengen zone” necessary for the transportation of military troops in case of an outbreak of the armed conflict. European security is largely dependent on the NATO Alliance as the dominant factor in this part of the world. There is a need within the official EU circles to form such a zone to respond quickly to potential threats. The basic hypothesis of the subject matter is based on the assumption that for the “Schengen military” a unified EU defense force must be formed beforehand.

Key words: Mobility, Schengen, Security, European Union, NATO, Republic of Serbia, Common Security and Defense Policy.

²⁵ Игор Баришић, Мирослав Талијан, Хатица Бериша, „Балкан – изазови, ризици и претње“, *Војно дело*, лето 2014, стр. 72-92, Интернет: http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopisi/arhiva/VD_2014-let0/66-2014-2-06-Barisic.pdf, (приступљено: 22.1.2019).

УДК: 339.923:332.135
Biblid 1451-3188, 18 (2019)
Год XVIII, бр. 67, стр. 218-236
Извори научни рад

ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

доц. др Ненад БИНГУЛАЦ¹

Анстракт: Развој прекограничне сарадње неопходан је за развој држава чланица Европске уније, али и за саму ову међународну организацију која је заснована на темељима интегративних процеса у свим социјалним доменима. С обзиром да су интегративни процеси у непрестаној динамици и да постоје евидентно видљиви позитивни ефекти, ипак, у тим процесима долази и до одређених девијација које представљају савремене међународне безбедносне изазове. Уважавајући чињеницу да европске интеграције обухватају и одређене негативне тенденције, не може се изгубити из вида да су ти процеси, ма колико изгледали тешки и сложени, ипак довели до помака у перцепцији европских грађана о заједничким користима путем обједињавања интереса њихових матичних држава. Заједништво европских држава кроз регионалне интеграције, отуда, представља по себи један незаустављив процес који се не заснива само на успостављању сигурнијих региона, већ и у развоју економије, политичких, културних и социјалних међурегионалних односа. У предметној анализи разматрају се нека од основних питања прекограничне сарадње, која се односе на улогу Савета европских општина и регија, као и еврорегиона у контексту европских интеграција.

Кључне речи: Савет европских општина и регија, еврорегиони, регионална сарадња, погранична сарадња.

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду; E-mail: nbingulac@pravni-fakultet.info. Рад је резултат истраживања у оквиру краткорочног пројекта 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.

1) УВОД

Стварање уједињене Европе, у смислу проналажења заједничке потребе блиског повезивања, ако не свих, онда барем већине европских земаља, па и оних који су биле побеђене у Другом светском рату, постигнута је на многим нивоима, а на темељу прокламовања европских вредности и стварања и јачања заједничког економског тржишта.

Тежило се многобројним циљевима који су и имали су различите тежине у зависности од призме посматрања, па тако из угла САД-а било је потребно финансијски консолидовати кроз програме помоћи и подстићи стварање уједињене Европе како би се могао образовати адекватан економски партнер, али и „савезник“ у потенцијалној борби против идеологије СССР-а. Интереси Немачке заснивали су се на изградњи угашених односа 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.² Стварање Европских заједница није представљало историјску неминовност, већ је то била ствар 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 свом раду истражује могућност успостављања вечног мира, при чему полази од становишта старих Грка да је природно човеково стање 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, у великој мери су већ размотрене и добро су познате, посебно

² Ненад Бингулац, „Улога и посебност прекограничне сарадње са освртом на значај комитета региона при Европској унији“ Европско законодавство, Институт за међународну политику и привреду, 69/2018.

³ Родољуб Етински, *et alia*, *Основи права Европске уније*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010, стр. 3.

у стручним и научним круговима, али је ипак потребно 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 др. 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

Европи је била потребна колективна повезаност која се често карактерише кроз историјско памћење, митове и слично. У савременим оквирима, поменутом се додаје 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.⁵

Интегрисање и старање заједништва европских земаља није био лак процес, не само у економском и правом смислу, већ и у смислу перцепције тог заједништва које је било потребно створити и оснажити у грађанима. Заједничка сарадња и повезаност које 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 на западну, и од тада започиње тзв. Хладни рат.⁶ Стварање Европске

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 је 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.historylearning-site.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. 53.

⁶ 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

заједнице имало је за последицу решавање многих дотадашњих проблема и изазова, али је проузроковало 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, 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.⁷ Разматрања ове проблематике довела су до очитог закључка, који се односио на то, да не постоји држава у Европској унији која би се могла идентификовати као модел узор према коме би се остале земље чланице требале прилагођавати.⁸ До сада све указано представља један мали приказ комплексности овог истраживања, као и специфичности које постоје у оквиру, или претходе прекограничној сарадњи и организовању исте. Регионална интеграција представља један незаустављив процес, који као један од основних циљева има 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. 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. 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.

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 Zaidel (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.

⁷ Мирослав Прокопијевић, *Европска унија – увод*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 645.

⁸ Tanja Börzel and Thomas Risse, *Europeanization: The Domestic Impact of European Union politics*, Handbook of European Union politics, 2007, p. 496.

2) ЗНАЧАЈ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ

Прекогранична сарадња представља веома значајан део регионалне политике Европске уније. Основни циљ овог облика сарадње је да се унапреде европски региони на основу већ постојећих економских, географских, културолошких и др. могућности које треба посматрати као потенцијал, а не као разлоге недовољне или успорене развијености.⁹

Статистички показатељи указују да се око 37,5% европске популације и приближно 40% територије налази се у пограничним регионима.¹⁰ Густина насељености представља плански показатељ јединице становања, а чиме се изражава и приказује однос између броја становника настањених на одређеној површини и те површине, односно простора.¹¹

Значај поменутог произилази из тога што густина насељености утиче на квалитет живљења, у смислу степена загађења, величине тзв. зелених површина, степена буке и концентрације аеро-загађења, 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.¹² Неспорно је да густина насељености утиче и на степен и врсту криминала.¹³ Конкретно, пограничне регионе карактерише, у генералном смислу, ниска густина насељености становништва, честе су географске специфичности – планине, реке, језера... по којима су и настајале природне границе држава, неразвијена или застарела саобраћајна инфраструктура, док у еколошком смислу често постоји недовољан степен сарадње у управљању прекограничним екосистемима. Затим, пограничне регионе често карактерише и недовољно развијено или неадекватно пословно окружење, ограничено коришћење информационих технологија и др.¹⁴ Имајући развијену свест о поменутом, интереси Европске уније у овом правцу управо су

⁹ Ненад Бингулац, „Улога и посебност прекограничне сарадње са освртом на значај комитета региона при Европској унији“, *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, 69/2018.

¹⁰ 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.

¹¹ Александра Конески, „Одређивање густине насељености у урбанистичким плановима града Ниша“, *Наука и пракса*, Грађевинско-архитектонски факултет у Нишу, 2009, стр. 80.

¹² Ibid.

¹³ Nenad Milić, „Mesto izvršenja krivičnog dela u teorijskim promišljanjima o kriminalitetu“, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, NBP, 2014, str. 144.

¹⁴ 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.*

погранични региони и идеја да они 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 сл., а наравно нужно је створити или унапредити сарадњу између локалних и регионалних власти, створити услове за квалитетна пословна окружења и друго.¹⁵ 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, а они су интегрисани у законодавну легислативу Европске уније и на тај начин, како то поједини аутори називају, са „маргинализованих правних питања“ су прешли 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.¹⁶ 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.¹⁷ Неспоран утицај на регионални развој представља политичка воља, али и интереси великих регионалних предузетника. Поред поменутог, неретки су и бирократски проблеми или недефинисана или нејасна правна регулатива. Управо због тога, 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 окосница развоја, већ фокус развоја мора бити на позитивним исходима сарадње.¹⁸

Усклађивањем регулатива, политичке воље и изворних циљева за успостављање регионалне сарадње постиже се решавање многобројних

¹⁵ 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.

¹⁶ Luis De Sousa, “Understanding european cross-border cooperation: a framework for analysis”, *European Integration*, Routledge, 2012, p. 17.

¹⁷ Olivier Kramsch and Barbara Hooper, “Introduction in Cross-border governance in the European Union”, eds. Kramsch, O. and Hooper, B. *Routledge*, 2004, p. 3.

¹⁸ Michael Keating, *The new regionalism in Western Europe. territorial restructuring and political change*, Cheltenham: Edward Elgar. 1998, p. 183.

проблема свакодневног живота грађана, економског развоја, али подизања степена безбедности не само тог региона већ и целокупне Европе.¹⁹ Такође, код посебно успешних прекограничних сарадњи између партнера се често створи жеља, али и практична потреба за формирањем и настајањем заједничких институција.²⁰ Савет Европе је почетком осамдесетих година донео конвенцију о прекограничној сарањи као својеврстан темељ регулисања, која је познатија као Мадридска конвенција.²¹ Како би се постигао циљ који се односи на веће јединство међу чланицама држава потписницама, конвенција предвиђа да је потребно 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, с обзиром на потенцијални значај и за постизање предвиђеног циља, морају се остварити сарадње између пограничних територијалних заједница или власти у областима као што су регионални, урбани и рурални развој, заштите 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. Посматрано кроз призму домаћег законодавства, 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 уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања. Значај усвајања Конвенције препознат је првенствено у остваривању њених циљева, односно, подстицање 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

¹⁹ Делегација Европске уније у Републици Србији, *Држављанство Европске уније, првих 20 година*, ЕУ инфо центар, Београд, 2013, стр. 31.

²⁰ Привредна комора Србије, Прекогранична сарадња комора Србије, Хрватске и БиХ, Интернет: www.kombeg.org.rs/aktivnosti/udr_fin_org/Detailnije.aspx?veza=9405, 24.10.2017.

²¹ Council of Europe, European Treaty Series No. 106, European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, Madrid, 21.05.1980.

ванредним ситуацијама, а све на основу позитивних и ефикасних искуства о сарадњи између локалних и регионалних власти у Европи.²² 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.²³ Поред до сада изнетог, потребно је још указати да конвенција садржи и конкретне моделе споразума, а додатним протоколима омогућена је и сарадња између земаља које се територијално не граниче. У предлогу закона о ратификацији ове конвенције посебан позитиван акценат стављен је управо на поменуто. У формално-правном смислу, Конвенција је намењена омогућавању закључивања споразума о прекограничној сарадњи по два модела:

- 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.²⁴

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 предвиђа, већ првим чланом, да свака уговорна страна има обавезују 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 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

²² 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.

²³ Ibid. – образложење Закона о ратификовању.

²⁴ Ibid.

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.²⁵ 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 назначавача 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.²⁶

3) САВЕТ ЕВРОПСКИХ ОПШТИНА И РЕГИЈА

Савет европских општина и регија (*Council of European Municipalities and Regions – CEMR*) представља највећу организацију локалних и регионалних власти у Европи.²⁷ Савет је основан у Женеви 1951. године под називом Савет европских општина. Због целисходности организовања рада делокруг је организован и по регионима, што је био један од разлога и за промену имена у данас постојеће. Организација окупља национална удружења локалних и регионалних влада из 42 европске земље. Управо преко ових удружења заступљени су сви нивои територија – локални, средњи и регионални. Током година, односно од оснивања па до данас, искристализовали су се циљеви ове организације који су видљиви кроз промовисање изградње јединствене, мирне и демократске Европе, засноване на локалној самоуправи, поштовању принципа супсидијарности и учешћа грађана. Рад Савета европских општина и регија организован је у два главна стуба:

- Утицај на европску политику и законодавство – у свим областима који се односе и утичу на општине и регионе;

²⁵ Council of Europe, European Treaty Series No. 106, European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, op.cit.

²⁶ Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић и Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, Европски поглед, Београд, 2011, стр. 13.

²⁷ Council of European Municipalities and Regions (CEMR), European section of United Cities and Local Governments, Интернет: http://www.ccre.org/en/article/introducing_cemr; 27.10.2017.

– Обезбеђивање форума за расправу – између локалних и регионалних власти преко њихових националних представничких удружења.²⁸

Конкретније посматрано, рад Савета се фокусира на пет тематских области које утичу на све аспекте живота грађана Европе, а самим тим и на локалне и регионалне владе које их заступају. Оне су: управљање, демократија и држављанство; животна средина, клима и енергија; међународно ангажовање и сарадња; економска, социјална и територијална кохезија; локални и регионални менаџмент јавних служби.²⁹ Чланови Савета су национална удружења локалних и регионалних власти, а чији су чланови управо локалне и регионалне власти у матичним земљама. Савет чини 60 удружења чланица и то из 41 земље, од 47 земаља чланица Савета Европе, укључујући и све државе чланице Европске уније. На овај начин повезано је преко представника око 150.000 општина и регија.³⁰

Савет европских општина и регија има јасно дефинисане услове за прихватање чланства.³¹

Одбор за политику износи своје мишљење о удружењу које се кандидује. Када постоји више удружења који су из исте земље, формира се национална секција и они морају да представљају најмање једну трећину становништва једне или више категорија локалних власти који постоје у земљи или најмање четвртину њеног становништва. Савет једино прихвата националне секције европских земаља које одржавају локалне слободне изборе као пуноправне чланове, који поред поменутог морају испунити и демократске услове Савета Европе. Националне секције држава који нису чланови Савета Европе могу постати придружени чланови Савета. У једном од својих пројеката Савет европских општина и регија изнео је став из којег произилази да су градови међународни канали за пролазак и посредовање робе, трговине и рада. Затим изнели су став да је потребно имати свест о томе да је управо у градовима друштвена кохезија најочигледнија и често постоји високи степен концентрације различитих националности, из чега произилази да интеркултурална сарадња мора да постоји и да буде функционална. Због поменутог, будућност Европе у великој мери зависи од успеха „својих“ градова. Осавремењивање система партнерског управљања на европском нивоу прво захтева промену у локалној управи.³² Савет европских општина и регија у свом

²⁸ Ibid.

²⁹ Више о томе: Local and regional Europe, Political and thematic priorities, *Council of European Municipalities and Regions*, European section of United Cities and Local Governments, 2018, p. 3.

³⁰ Council of European Municipalities and Regions (CEMR), European section of United Cities and Local Governments, Members, преузето са: www.ccre.org/en/article/about_members, 27.10.2017.

³¹ Ibid.

³² Angelika Poth-Mögele, *Europe 2030 - Local leaders speak out*, Council of European Municipalities and Regions, 2018, p. 10.

последњем истраживању и пројекту бавио се питањем значаја локалних и регионалних власти у пружању услуга које се односе на квалитет јавних комуналних услуга.³³ Како се и наводи у њиховом пројекту, јавне услуге у целости и локалне и регионалне јавне службе имају јединствену улогу на локалном нивоу у побољшању свакодневног живота грађана, и да постоји снажна потреба, како у локалном а тако и у регионалном смислу, за одржавање и даљи развој локалних јавних услуга које морају да буду приступачне и доступне свима. Јавне службе имају немерљив двојни значај, у смислу да регулишу локалне потребе али и да спроводе европске циљеве, нпр. социјалне услуге, услуге јавног превоза, инфраструктуре широкопојасног приступа итд. Из тог разлога је усвојен и вишегодишњи финансијски оквир и политике ЕУ, као што су кохезиона политика, подршка локалним јавним службама и политике локалних инвестиција, које се морају сматрати приоритетом. Затим, истим пројектом су се разматрала и следећа питања: за државе чланице Европске уније и Европског економског простора концепт и правила унутрашњег тржишта, и права конкуренције ЕУ имају све већи утицај на организацију и финансирање јавних услуга на локалном и регионалном нивоу. Разматрана су питања која су се односила на важност потпуног поштовања члана 4 Споразума о Европској унији којим се гарантује поштовање националних идентитета, политичке и уставне структуре, укључујући регионалну и локалну самоуправу, као и принципе супсидијарности и пропорционалности у члану 5. Право локалне самоуправе у европским земљама загарантовано је уставом, законом или дугогодишњом праксом, те стога Европска повеља о локалној самоуправи која је усвојена 1985. године и ратификована од стране свих држава чланица ЕУ, мора спроводити и примењивати начела која се односе на питање јединственог тржишта ЕУ. Пројектом је обухваћено и тумачење од стране Савета европских општина и регија које се односи на питање тумачења у Протоколу 26 о услугама од општег интереса и о третману о функционисању Европске уније, а у смислу наглашавања „суштинске улоге и широке дискреције националних, регионалних и локалних власти у обезбеђивању, наручивању и организовању услуга од општег економског интереса што је могуће ближе потребама корисника“. На крају спроведеног пројектног истраживања Савета европских општина и регија указано је на неколико битних проблематика. У свом истраживању приметили су да су применом одређених правила унутрашњег тржишта и конкуренције за јавне услуге, које се пружају на локалном нивоу, довеле до неравнотеже између регулаторног оквира и дискреције јавних органа на штету других. Затим, указано је да услед поједностављења и

³³ Christoph Schnaudigel, *Future of public services – For quality public services, involve local governments*, Council of European Municipalities and Regions, 2018, pp. 3-4.

олакшавања административног оптерећења локалних и регионалних власти применом принципа супсидијарности и пропорционалности, може доћи до удвостручавања надзорних тела. У практичном смислу повећавање регулаторних тела пре ће довести до спречавања иновација и отежавање плана ка одрживости него што ће се иницијално решити оптерећеност, те стога, Европска комисија треба да фаворизује размену знања а не да доносе све већи број јавних услуга активности у области унутрашњег тржишта и права конкуренције. Управо само на кратком осврту последњег пројекта Савета европских општина и регија, може се лако и недвосмислено закључити који је значај и улога овог Савета, и да итекако постоји оправдање и неопходност његовог постојања, а да су до сада постигнути циљеви од посебног значаја за европске општине и регије.

4) ЕВРОРЕГИОНИ

Под термином еврорегион, у најопштијем смислу, мисли се на транснационалну структуру сарадње између две или више суседних територија, које се територијално простиру у различитим европским земљама.³⁴ Имајући претходно на уму, еврорегије представљају специфичну врсту прекограничне сарадње. Оне се најчешће формирају у облику непрофитног јавног приватног партнерства, с тим да је успостављена од стране јавних институција. Циљ ових партнерстава огледа се у промовисању заједничких интереса и изван државне границе и остваривања сарадње на обострану добробит граничне популације.³⁵ Еврорегион и као термин, али и као оно што представља, има призвук савремене европске „творевине“. Први еврорегион, под називом *еурегио*, основан је 1958. године на холандско-немачкој граници. Од тада еврорегије и други облици прекограничне сарадње постепено су се развијали кроз Европу. У савременој Европи постоји велики број еврорегиона и у сваком од њих локалне и/или регионалне власти међусобно сарађују са прекограничним колегама. Облици сарадње су, некад више а некада мање, формални. Ови облици сарадње за локалне и регионалне власти представљају, најчешће, дугорочне облике међународне сарадње, што је била привилегија држава.³⁶

У периоду од 1960. до 1970. године успостављене су различите билатералне и вишестраначне владине комисије, с тим да оне нису

³⁴ Center for research, cross-border cooperation & development (CRCD), *Euroregion*, Интернет: <https://1euroregionxweek.wordpress.com/euroregion-what-is-it/>, 27.10.2017.

³⁵ Ibid.

³⁶ Markus Perkmann, "The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation", *Department of Sociolog*, Lancaster University, 2003, p. 3.

укључивале и локалне институције, иако су се бавили питањима од значаја за локално становништво као што је политика просторног планирања и саобраћајна политика.³⁷ Успешан развој еврорегиона често је био под знаком питања услед многих, до тада, структуралних проблема док, с друге стране, дешавало се да управо јаке прекограничне сарадње, посебно у туризму и из области културе, дају наду за успешну будућност.³⁸ Поједини аутори указују да је последњих тридесет година степен прекограничне сарадње локалних и регионалних власти знатно проширен. Исти аутори поменуто оправдавају са макрорегионалном интеграцијом у Европи. Конкретно, два наднационална тела, Савет Европе и Европска унија, су један од најзначајнијих фактора за побољшање услова прекограничне сарадње. Савет Европе је фокусиран и активан у побољшању правне регулативе, док Комисија Европске уније пружа значајну финансијску подршку.³⁹ Прекогранична сарадња има значајну улогу за успостављање и развој односа суседних држава или њихових пограничних подручја утицајем на толеранцију и разумевање, посебно код простора у којем је изражена мултиетничност.

Погранични региони у Европи имају посебне социо-економске карактеристике, о чему је већ било речи док, с друге стране, карактерише их и прекогранична сарадња у областима транспорта, тржишта рада, пружања услуга, трговине, миграције, заштите животне средине, туризма и сл. Вођењем политика у пограничним областима једне државе постоји јединство правног, институционалног и финансијског оквира док, када је реч о прекограничној сарадњи, често постоје знатне разлике политичко-административних система, односно да постоје различити модалитети финансирања и законодавне надлежности.⁴⁰ У многим истраживањима која су се бавила питањима развоја еврорегиона, може се видети да у периоду након 2000. године долази до постепеног пораста броја еврорегиона као облика прекограничне сарадње, посебно у земљама централне и источне Европе. Може се приметити и став да сам назив (еврорегион) који подсећа, односно подразумева припадност Европи, има утицај на локалне и регионалне власти да учествују прекограничној сарадњи, посебно када је реч о државама које су у процесу европских интеграција. С обзиром да еврорегиони представљају прекограничну сарадњу

³⁷ Ibid.

³⁸ Barbara Hooper and Olivier Kramsch, *Cross-Border Governance in the European Union*, Routledge, 2004, p. 83.

³⁹ Markus Perkmann, "The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation", op.cit.

⁴⁰ Markus Perkmann "Policy Entrepreneurship and Multi-Level Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions", *Environment and Planning: Government and Policy*, Vol. 25, No. 6, 2007, p. 867.

између јединица локалне или регионалне власти, с циљем да се постигну заједнички интереси, почевши од и побољшања животног стандарда становништва, разумно је што анализе функционисања знатног броја еврорегиона показују да, иако су географски а често и развојно веома „дистанцирани“, успевају повезивањем са суседним прекограничним подручјем да поправе свој положај и у условима интеграције. Поједина истраживања указују да управо интеграција Европе мења позицију пограничног региона са периферне на (неретко) средишњу позицију унутар Европе.⁴¹

Да би могли организовати своје деловање ка остваривању предвиђених циљева еврорегиони оснивају стални секретаријат или се оснива и скупштина еврорегиона.⁴² Овај облик организовања не представља облик власти у тој граничној-прекограничној територији јер је рад секретаријата, односно скупштине, ограничен регулативама локалних и регионалних власти. Локалне и регионалне власти у оквиру еврорегиона могу усклађеним заједничким активностима да: постигну усклађивање планова локалног политичко институционалног организовања; унапреде економске и културне повезаности;⁴³ усклађују активности које се односе на просторно планирање;⁴⁴ изграде адекватну прекограничну саобраћајну инфраструктуру; усагласе програме заштите животне средине; успоставе ближу сарадњу између образовних, научних и истраживачких установа и др.⁴⁵ На крају овог дела разматрања, потребно је указати да се еврорегиони могу груписати у теорији на основу многих критеријума.⁴⁶ Према сложености прекограничних активности могу бити они који су ограничени само на размене информација или само на консултовање за израду заједничких студија, док други еврорегиони управљају или врше реализацију конкретних прекограничних пројеката. Ако се посматра из угла развијености еврорегиона они могу бити у почетној фази сарадње, сарадња може бити средњег нивоа развијености и на

⁴¹ Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић и Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, *op.cit.*, стр. 41-42. и Markus Perkmann "Policy Entrepreneurship and Multi-Level Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions", *op.cit.*, p. 870.

⁴² Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић и Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, *op.cit.*, стр. 42.

⁴³ Cretan Remus "The evolution of cultural and economic activities in the DKMT Euroregion", *Review of Historical Geography and Toponomastics. 1*, 2006, p. 67.

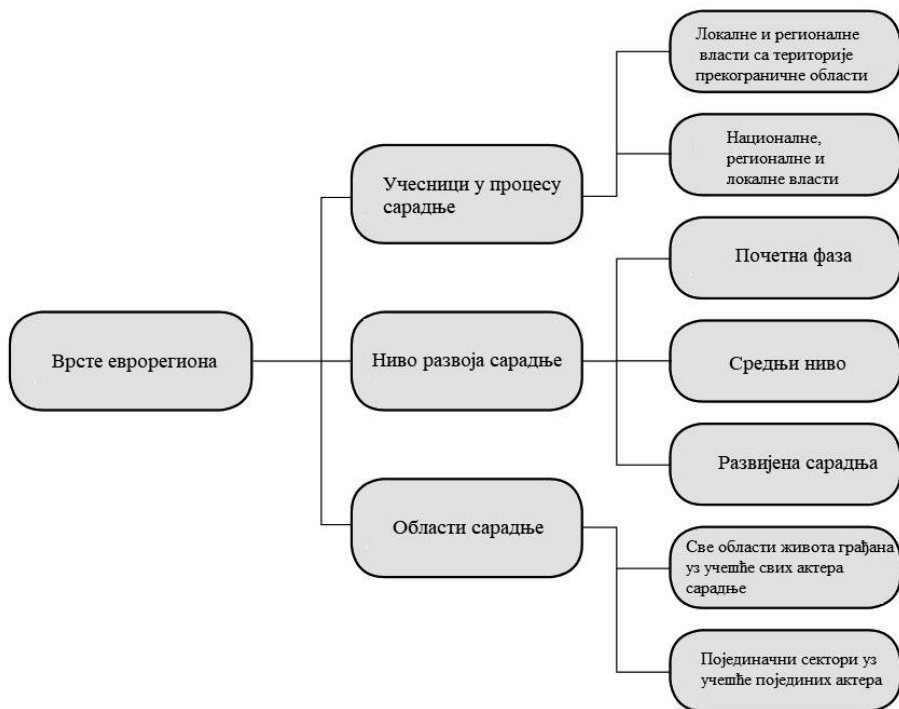
⁴⁴ Martín Guillermo Ramírez, Ana Nikolov, *Spatial planning and cross-border cooperation*, The Association of European Border Regions (AEBR) 2015, p. 4.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић и Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, *op.cit.*, стр. 42-43.

крају могу бити еврорегиони са развијеном сарадњом. Са аспекта учесника у процесу прекограничне сарадње, разликујемо еврорегионе који су основани од стране локалних и регионалних власти са територије прекограничне области (региони – покрајине – окрузи). Други примери еврорегиона показују мешовите структуре (покрајине на једној страни сарађују са општинама на другој страни, или с једне стране државе – Луксембург, док су са друге стране региони). Затим, еврорегиони могу бити у форми без статуса правног лица и тада су организовани у облику сталних конференција за прекограничну сарадњу или као радне заједнице (најчешће имају ограничене циљеве – промоција међународног разумевања и културе и др). Еврорегиони могу имати статус правног лица према националном праву једне земље чланице Европске уније, или на основу међудржавног споразума и то као асоцијација или фондација.

Графички приказ врста еврорегиона⁴⁷



⁴⁷ Ibid.

5) ИЗВОРИ

- Бингулац, Ненад, „Улога и посебност прекограничне сарадње са освртом на значај комитета региона при Европској унији“ *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, 69/2018.
- Börzel, Tanja and Risse, Thomas, *Europeanization: The Domestic Impact of European Union politics*, Handbook of European Union politics, 2007.
- Center for research, cross-border cooperation & development (CRCDD), Euroregion, Интернет: <https://1euroregionxweek.wordpress.com/euroregion-what-is-it/>, 27.10.2017.
- Council of Europe, European Treaty Series No. 106, European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, Madrid, 21.05.1980.
- Council of European Municipalities and Regions (CEMR), European section of United Cities and Local Governments, Интернет: http://www.ccre.org/en/article/introducing_cemr, 27.10.2017.
- Council of European Municipalities and Regions (CEMR), European section of United Cities and Local Governments, Members, Интернет: www.ccre.org/en/article/about_members, 27.10.2017.
- Цветковић, Владимир, „Национални идентитет и (ре)конструкција институција у Србији (идеологије, образовање, медији)“, *Филозофија и друштво*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, 2002.
- Делегација Европске уније у Републици Србији, *Држављанство Европске уније, првих 20 година*, ЕУ инфо центар, Београд, 2013.
- De Sousa, Luis “Understanding european cross-border cooperation: a framework for analysis”, *European Integration*, Routledge, 2012.
- Dragojlović, Јоко и 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*“, одржане у Београду, 29–30. маја 2014. године, у организацији Института за међународну политику и привреду и немачке фондације Hans Zajdel.
- Етински Родољуб, *et alia*, *Основи права Европске уније*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010.
- Европска унија – Zajedno do fondova EU, Prekogranična suradnja – EU projects, – Број пројекта: KK.03.2.1.06.1464, Интернет: <https://pronova.hr/index.php?page=prekogranična-suradnja>, 24.10.2017.
- Европска унија – Zajedno do fondova EU, Prekogranična suradnja – EU projects – Број пројекта: KK.03.2.1.06.1464, Интернет: <https://pronova.hr/index.php?page=prekogranična-suradnja>, 24.10.2017.

- Guillermo Ramírez, Martín, Nikolov, Ana, *Spatial planning and cross-border cooperation*, The Association of European Border Regions (AEBR) 2015.
- Hooper, Barbara and Kramersch, Olivier, *Cross-Border Governance in the European Union*, Routledge, 2004.
- Keating, Michael, *The new regionalism in Western Europe, territorial restructuring and political change*, Cheltenham: Edward Elgar. 1998.
- Конески, Александра, „Одређивање густине насељености у урбанистичким плановима града Ниша“, *Наука и пракса*, Грађевинско-архитектонски факултет у Нишу, 2009.
- Kramersch, Olivier and Hooper, Barbara, “Introduction in Cross-border governance in the European Union”, eds. Kramersch, O. and Hooper, B. *Routledge*, 2004.
- Лазаревић, Гордана, Кнежевић, Иван и Божић, Реља, *Прекогранична сарадња*, Европски погрет, Београд, 2011.
- Local and regional Europe, Political and thematic priorities, Council of European Municipalities and Regions, European section of United Cities and Local Governments, 2018.
- 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 Јазич 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.
- Milić, Nenad, „Mesto izvršenja krivičnog dela u teorijskim promišljanjima o kriminalitetu“, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, NBP, 2014.
- 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. 2007CB16IPO006-2011-2-26, 2015.
- Perkmann, Markus, “Policy Entrepreneurship and Multi-Level Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions“, *Environment and Planning: Government and Policy*, Vol. 25, No. 6, 2007.
- Perkmann, Markus, “The rise of the Euroregion. A bird’s eye perspective on European cross-border co-operation“, *Department of Sociolog*, Lancaster University, 2003.
- 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.
- Poth-Mögele, Angelika, *Europe 2030 – Local leaders speak out*, Council of European Municipalities and Regions, 2018.

Remus, Cretan, "The evolution of cultural and economic activities in the DKMT Euroregion", *Review of Historical Geography and Toponomastics*. 1, 2006, pp. 61-77.

Schnaudigel, Christoph, *Future of public services - For quality public services, involve local governments*, Council of European Municipalities and Regions, 2018.

Закон о потврђивању европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, број 2/ 2016.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Један од циљева овог истраживања јесте да се укаже на значај прекограничне сарадње у контексту европских интеграција. Процес прекограничне сарадње резултат је локалних и регионалних власти које су биле у потрази за ефикасним моделима развоја неразвијених пограничних територија. Због свог значаја, прекогранична сарадња је од стране Европске уније сврстана у питања регионалне политике, а све како би се унапредили европски региони на основу већ постојећих економских, географских, културолошких и других могућности и потреба. Предметна анализа концентрисана је на разматрање улоге и места Савета европских општина и регија и еврорегионе. Чланови Савета су национална удружења локалних и регионалних власти, а чији су чланови управо локалне и регионалне власти у матичним земљама. Савет чини 60 удружења чланица и то из 41 земље од 47 земаља чланица Савета Европе, укључујући и све државе чланица Европске уније. На овај начин повезано је преко представника око 150.000 општина и регија. Не може се не перципирати значај и потенцијална снага оваквог облика организовања. Потребно је подсетити и на еврорегије које представљају специфичну врсту прекограничне сарадње. Оне се најчешће формирају у облику непрофитног јавног приватног партнерства, с тим да је успостављена од стране јавних институција. Циљ ових партнерстава огледа се у промовисању заједничких интереса и изван државне границе и остваривања сарадње на обострану добробит граничне популације. Како би се постигао развој путем прекограничне сарадње, што неспорно представља веома значајно питање и аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, неопходно је успостављање прекограничне сарадње након институционализације заједничких интереса. У оквиру поменутог, потребно је начинити 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. На крају, веома је значајно истакнути да регионалне интеграције представљају један незаустављив процес који, између осталог, има за циљ унапређење економских, политичких, културних, научно-технолошких и других социјалних односа и веза, због чега им треба указати посебну пажњу у контексту приступања Европској унији.

CROSS-BORDER COOPERATION AND EUROPEAN INTEGRATION

Abstract: The development of cross-border cooperation is necessary for the development of the member states of the European Union, but also for this very international organization based on the foundations of integrative processes in all social domains. Although the integrative processes are in constant dynamics and there are obviously visible positive effects, however, in these processes there are certain deviations that present contemporary international security challenges. Recognizing the fact that European integrations also include certain negative tendencies, one cannot lose sight of the fact that these processes, however hard and complex, have nevertheless led to a shift in the perception of European citizens about the common benefits by unifying the interests of their countries of origin. The European Union's integration through regional integration is, hence, an unstoppable process that is not only based on the creation of more secure regions but also in the development of economic, political, cultural and social interregional relations. The subject analysis considers some of the basic issues of cross-border cooperation related to the role of the Council of European Municipalities and Regions, as well as the Euroregions in the context of European integrations.

Key words: Council of European Municipalities and Regions, Euroregions, regional cooperation, border cooperation.

УДК: 614.8(492)

Biblid 1451-3188, 18 (2019)

Год XVIII, бр. 67, стр. 237–245

Изворни научни рад

ЗАКОН О БЕЗБЕДНОСИМ РЕГИОНИМА У ХОЛАНДИЈИ

др Александар ЈАЗИЋ¹

Анстракт: Холандија је законским нормама уредила деловање у ванредним ситуацијама у виду безбедносних региона. Формирање безбедносних региона односи се, искључиво, на деловање релевантних субјеката у ванредним ситуацијама на некој територији. Безбедносни региони представљају неку врсту организације чији су чланови, поред јединица локалне самоуправе, субјекти чија је примарна активност деловање у ванредним ситуацијама. Главни учесници безбедносних региона у Холандији су представници локалне самоуправе. Безбедносни региони не угрожавају систем локалне самоуправе у Холандији, већ се са тим системом преклапају и покривају другу сферу. Систем локалне самоуправе у Холандији и безбедносни региони покривају другачије области функционисања државе. Ова два система спајају се кроз јединице локалне самоуправе и њихове надлежности. Укључивањем јединица локалне самоуправе у безбедносне регионе утиче се на обликовање ових региона, у складу са потребама на некој територији. Тиме се истовремено врши подела посла међу релевантним субјектима у складу са њиховим капацитетима, а у циљу веће ефикасности. Носиоци активности у области безбедности у овим регионима су хитне службе, односно ватрогасно-спасилачке јединице, полиција и служба хитне помоћи.

Кључне речи: ванредне ситуације, кризе, катастрофе, елементарне непогоде, Холандија, локална самоуправа, општине, региони, хитне службе, ватрогасно-спасилачке јединице.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: jazic@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) СВРХА

Холандија је административно подељена на покрајине, односно регионе. Сваки регион има регионално веће, извршни одбор и краљичиног (краљевог) комесара. Број чланова регионалног већа разликује се од региона до региона, а у зависности од броја становника који на територији тог региона живе. Ако у међувремену дође до смањивања или повећања броја становника неког региона број чланова регионалног већа не мења се до наредних избора.² Тренутно, Холандија је подељена на 12 региона. Регионална већа представљају законодавна тела у регионима. Њихови чланови бирају се на директним општим изборима, а мандат им траје четири године. Регионална већа имају овлашћења да доносе подзаконске акте и њима председава комесар који представља краљицу, односно краља. Извршни одбор је извршни орган региона. Овај орган спроводи одлуке регионалних већа и у његову надлежност спада извршавање политике централних власти на регионалном нивоу. Извршни одбор састављен је од краљичиног (краљевог) комесара и од три до девет чланова које именује регионално веће. Краљичин (краљев) комесар председава извршним одбором. Његов мандат траје шест година, а на то место га именује влада на предлог регионалног већа. Области које спадају у директну надлежност регионалних власти су: животна средина, локални путеви, јавни превоз, регионални медији и медијски програм, енергија, регионално планирање, култура, туризам и програми за коришћење слободног времена.³ Регионално веће има овлашћења да оснива различите комитете у складу са тренутним потребама. Исто овлашћење имају и извршне власти региона. Оснивање комитета на територији региона обавља се на исти начин као и на територији општина. Принципи формирања, организације и функционисања комитета које оснивају регионалне власти исти су као и у случају комитета које формирају општинске власти.⁴ У Холандији је током 2011. године смањен број надлежности и овлашћења општина у вези са функционисањем ватрогасних јединица. Обавезе у вези са ватрогасним јединицама додељене су регионалним властима. Тиме су надлежности и обавезе регионалних власти у области безбедности додатно увећане. Последица такве одлуке било је увећавање капацитета безбедносних региона.⁵ Оснивање

² "Act of 10 September 1992 containing new provisions governing provinces", Government of the Netherlands, The Hague, 2014, Sect. 6. and 8.

³ "Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences", *The Council of European Municipalities and Regions*, Brussels, pp. 60-61.

⁴ "Act of 10 September 1992 containing new provisions governing provinces", op. cit., Sect. 80, para. 1. and 3; Sect. 81, para. 1.

⁵ "The duties of the Fire Brigade transferred from the municipalities to the safety regions", *Government of the Netherlands*, Интернет: <https://www.government.nl/latest/news/2011/03/>

безбедносних региона утицало је на промене положаја и утицаја јединица локалне самоуправе. Те промене имају у одређеној мери ограничавајући карактер. До 2010. године јединице локалне самоуправе, односно општине, имале су у Холандији најважнију улогу у припреми планова у случају криза и ванредних ситуација. Доношењем Закона о безбедносним регионима најважнија овлашћења и дужности пренесене су са локалног на регионални ниво власти. Конкретније, ради се о оснивању и организовању безбедносних региона. Безбедносни регион представља облик сарадње надлежних органа села и градова у области криза и ванредних ситуација на територији региона у којима се налазе. Циљ доношења Закона о безбедносним регионима је подизање спремности јавних служби у случају криза и ванредних ситуација. Локалне власти у Холандији имају високу аутономију и велики утицај на питања од локалног значаја на својој територији. Безбедносни региони представљају функционални ресорни ниво спровођења јавних политика. Промене изазване успостављањем безбедносних региона, а које укључују преузимање одређених надлежности од нижих нивоа локалне самоуправе, узроковале су промену облика и структуре локалне самоуправе. Тиме су на неки начин спроведене промене у области система локалне самоуправе у Холандији. Те промене донекле су смањиле утицај јединица локалне самоуправе на политику у вези са функционисањем безбедносних региона. То потврђује начин организовања безбедносних региона у коме своје место имају бројни учесници. Тако је положај јединица локалне самоуправе у оквиру безбедносних региона постао још компликованији.⁶

2) МЕРЕ ЕУ

- “European Parliament resolution of 19 June 2008 on stepping up the Union’s disaster response capacity”, *Official Journal of the European Union*, 27.11.2009.
- “EU Strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries”, *Commission of the European Communities*, COM (2009) 84 final, Brussels, 23.02.2009.
- “IMPACT ASSESSMENT accompanying document to the Communication “Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance”, Commission staff working document, *European Commission*, COM (2010) 1242 final, 26.10.2010, Brussels.

18/the-duties-of-the-fire-brigade-transferred-from-the-municipalities-to-the-safety-regions, 03/01/2019.

⁶ Erik van Wijngaarden, “Public Management Reform Within The Local Government Due To The Established Dutch Law Regarding The Safety Regions”, *The Hague Governance Quarterly*, Vol. 1: Austerity, October 2013, pp. 1-2.

- “Opinion of the Committee of the Regions on “Towards a stronger European disaster response”, *Official Journal of the European Union*, 01.07.2011.
- “Proposal for a Council Regulation establishing a Rapid Response and Preparedness Instrument for major emergencies”, *Commission of the European Communities*, COM (2005) 113 final, 06.04.2005, Brussels.
- “Reinforcing the Civil Protection Capacity of the European Union”, *Commission of the European Communities*, COM (2004) 200 final, 25.03.2004, Brussels.
- “Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management”, *European Commission*, SEC (2010) 1626 final, Brussels, 21.12.2010.
- “Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance”, *European Commission*, COM (2010) 600 final, 26.10.2010, Brussels.
- “Towards Better Protecting Citizens against Disaster Risks: Strengthening Early Warning Systems in Europe”, *Commission of the European Communities*, SEC (2007) 1721, Brussels, 14.12.2007.

3) САДРЖАЈ

У надлежност општинских извршних органа спада: ватрогасна служба, управљање катастрофама и кризним ситуацијама и медицинска помоћ. Општински извршни органи одговорни су за организацију наведених служби и деловања у наведеним ситуацијама. То су задаци и овлашћења које општине преносе безбедносним регионима. Градоначелник наставља да буде надлежан за ватрогасну службу и задржава овлашћења да издаје наређења уколико постоји опасност. Та овлашћења укључују издавање наређења која се односе на: евакуацију стамбених зграда, затварање улица и удаљавање лица која онемогућавају гашење пожара. Градоначелник задржава врховну команду и зато је у могућности да издаје налоге организацијама које иначе нису под његовом надлежношћу, али које учествују у борби против катастрофа. Извршне власти општина које припадају региону састављају заједничке прописе о оснивању јавног органа који је одређен као безбедносни регион. Безбедност спада у надлежност локалних власти, али су општине често сувише мале да би биле способне да се на адекватан начин припреме за све врсте пожара, катастрофа и криза. Поред тога, катастрофе и кризе понекад нису проблем само једне општине, већ могу да погоде више општина истовремено. Безбедносни регион је облик проширене локалне самоуправе. Сваки безбедносни регион има заједничке прописе као свој законски темељ. Закон обавезује општине да доносе такве заједничке прописе у којој је свака општина учесник. То значи да свака општина дели одговорност са другим општинама када је у питању административно и организационо управљање безбедносним регионом. Сваки безбедносни регион у Холандији мора имати адекватно

припремљену професионалну организацију за случај катастрофа и управљање кризама. Комбиновањем снага на регионалном нивоу, службе за ванредне ситуације могу бити боље припремљене за претње као што су велики пожари, несреће широких размера, тероризам, пандемије или нуклеарне несреће. Зато је надлежни управни орган дужан да утврди кохерентну политику за све хитне службе.⁷ Управни одбор је главни и одлучујући орган сваког безбедносног региона и чине га градоначелници општина учесница. Председник управног одбора безбедносног региона је један од градоначелника и он се на то место именује краљевским декретом. Безбедносни регион утемељен је на заједничким прописима. Да би се осигурала административна власт безбедносног региона, управни одбор доноси одлуке већином гласова. Ако су гласови изједначени, председник управног одбора има одлучујући глас. Управни одбор безбедносног региона мора бити способан да одговори на веома широк спектар катастрофа и криза, па је зато неопходно да своје активности координира са многим странама учесницама. Партнери који учествују у кризама позивају се да учествују на састанцима управног одбора када је њихово присуство неопходно због дневног реда састанка. Задаци Управног одбора безбедносног региона су: (1) снабдевање у случају пожара, природних катастрофа и постојања ризика од појаве криза, (2) саветовање надлежних органа о ризицима у вези са пожарима, катастрофама и кризама, (3) саветовање општинских извршних органа о ватрогасној служби, (4) набавка и подела комуналне опреме, (5) припрема за гашење пожара и реаговање на веће инциденте и организовање управљања катастрофама и кризним ситуацијама, (6) успостављање и одржавање функционисања ватрогасне службе, (7) успостављање и одржавање функционисања организације здравствене помоћи на регионалном нивоу, (8) обезбеђивање адекватног простора за случај инцидента и (9) редовна достава и проток информација у оквиру служби безбедносног региона.⁸ Управни одбор безбедносног региона усваја план активности најмање једном у четири године. Овај план се усваја у складу задацима безбедносног региона. План активности у вези са сваким могућим догађајем мора да садржи: (1) опис оперативног деловања служби и организација безбедносног региона, укључујући полицију, као и општина у оквиру управљања катастрофама и кризама, (2) план вежби, и (3) време одзива ватрогасне службе, као и опис објеката и мера неопходних да би ватрогасна служба могла да буде у стању да испуни наведено време.⁹

⁷ "Safety Regions Act", *Ministry of Security and Justice*, The Hague, April 2013, pp. 11-13.

⁸ Erik van Wijngaarden, "Public Management Reform Within The Local Government Due To The Established Dutch Law Regarding The Safety Regions", *op.cit.*, pp. 15-16.

⁹ "Act of 11 February 2010, containing provisions for the fire services, disaster management, crisis management and medical assistance (Security Regions Act)", *Ministry of the Interior and Kingdom Relations*, The Hague, 11. February 2010, Section 12, para. 1. and 2.

Поменути план активности делом ће бити заснован на профилу ризика који утврђује управни одбор безбедносног региона. Утврђивање профила ризика састоји се од: (1) прегледа ситуација високог ризика унутар безбедносног региона који могу да резултирају пожарима, непогодама или кризама, (2) прегледа типова пожара, катастрофа и криза који се могу појавити на територији безбедносног региона, и (3) анализи која укључује отежавајуће околности и процену последица различитих врста пожара, катастрофа и криза. Управни одбор безбедносног региона утврђује профил ризика након консултација са саветима општина учесника. Најмање једном годишње управни одбор безбедносног региона позива субјекте, који могу бити укључени у могуће катастрофе и кризе у региону, на заједничке консултације о ризицима у региону.¹⁰ Управни одбор безбедносног региона усваја кризни план најмање једном у четири године, који ће у сваком могућем догађају садржати опис организације, надлежности, задатака, овлашћења и одговорности у оквиру управљања катастрофама и кризама. Кризни план садржи опис организације, одговорности, задатака и овлашћења и надлежности у вези са предузетим мерама и објектима које ће обезбедити општине у оквиру управљања ванредним и кризним ситуацијама. Такође, кризни план ће садржати споразуме закључене са осталим странама које ће бити укључене у могуће катастрофе и кризе.¹¹ Савет за безбедност се састоји од 25 лица који уједно председавају безбедносним регионима и функционише као национална платформа за безбедносне регионе. Савет за безбедност представља консултативно тело за безбедносне регионе, али је истовремено и место контакта за холандског министра за безбедност и правду када се доносе споразуми у вези са управљањем катастрофама и кризама. Поред наведених улога, Савет за безбедност обезбеђује обуку за ватрогасне официре, испите за припаднике ватрогасне службе, издавање сертификата, стицање и ширење знања и стручности, потребне стручне материјале и слично.¹²

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Закон о безбедносним регионима донет је 11. фебруара 2010, а ступио је на снагу 1. априла 2010. године, и односи се на све регионе у Холандији. У међувремену су усвојени многи амандмани на поменути Закон, па је његова ревизија коначно завршена 1. јануара 2013. године. Усвајање овог Закона обављено је у Хагу. У коначним одредбама наводи се да ће се „Закон од 11. фебруара 2010, који садржи одредбе о ватрогасним службама, управљању

¹⁰ Ibidem, Section 15, para. 1, 2, 3. and 5.

¹¹ Ibidem, Section 16, para. 1. and 2.

¹² Видети: “Safety Regions Act”, op.cit., p. 16.

катастрофама, управљању кризама и медицинској помоћи“, наводити као Закон о безбедносним регионима.

5) ИЗВОРИ

- “Act of 10 September 1992 containing new provisions governing provinces”, Government of the Netherlands, The Hague, 2014.
- “Act of 11 February 2010, containing provisions for the fire services, disaster management, crisis management and medical assistance (Security Regions Act)”, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, 11. February 2010.
- Van Wijngaarden, Erik, “Public Management Reform Within The Local Government Due To The Established Dutch Law Regarding The Safety Regions”, *The Hague Governance Quarterly*, Vol. 1: Austerity, October 2013.
- Keković, Z., Marić, P., Komazec, N., (2011), Republic of Serbia natural and other disaster risk assessment – methodology, *Nauka, bezbednost, policija – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, br. 3, str. 2-3.
- “Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences”, *The Council of European Municipalities and Regions*, Brussels.
- “Safety Regions Act”, *Ministry of Security and Justice*, The Hague, April 2013.
- “The duties of the Fire Brigade transferred from the municipalities to the safety regions”, *Government of the Netherlands*, Интернет: <https://www.government.nl/latest/news/2011/03/18/the-duties-of-the-fire-brigade-transferred-from-the-municipalities-to-the-safety-regions>, 03/01/2019.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Ванредне ситуације представљају изненадну појаву, па захтевају ангажовање додатних снага да би се нормализовало функционисање једног дела државе или целе територије. Није неопходно ванредну ситуацију аутоматски окарактерисати као кризу, али се исто тако не може тумачити као нормално стање. Кризе широких размера захватају веће оквире у односу на ванредне ситуације. Ванредне ситуације су стање у којима хитне службе функционишу у складу са утврђеним процедурама и ослањају се на постојеће капацитете. Значајна је и различита перцепција ванредних ситуација, односно криза. Група људи или локална заједница која је погођена, на пример елементарном непогодом, вероватно ће настало стање посматрати као кризу широких размера током које се јавља осећај угрожености. За групу или за локалну заједницу која није директно погођена елементарном непогодом то стање нема тако снажан ефекат и значај. Ванредне ситуације су оквир у којем се утврђују улоге и надлежности различитих субјеката, као и њихове могућности за ефикасно деловање. Утврђивање позиције и капацитета

субјеката врши се ради пружања адекватног одговора да би се елиминисале или умањиле последице ванредних ситуација. Примарни циљ управљања ванредним ситуацијама је откривање фактора који могу имати негативног ефекта на локалне заједнице, али и шире. Идентификацијом таквих фактора ствара се оквир за изградњу капацитета да би се адекватно одговорило на могуће испољавање негативних фактора.¹³ Узимајући у обзир овакво схватање ванредних ситуација, може се рећи да су безбедносни региони ефикасан одговор на питање стварања платформе за брзу поделу надлежности у припремама и деловању. Укључивање у безбедносне регионе свих релевантних субјеката неопходан је предуслов за формирање безбедносних региона. Ефикасност функционисања безбедносних региона у ванредним ситуацијама управо зависи од субјеката који их чине. То исто важи ако се говори и могућности избегања великих несрећа које би се временом трансформисале у катастрофе. Република Србија има неопходне капацитете за формирање безбедносних региона, а кроз холандска искуства може креирати сопствени модел. Као проблем може се појавити тренутна снага релевантних субјеката који би требали да ојачају безбедносне регионе. Ту се на првом месту ради о привредним субјектима у домаћем власништву који се тренутно боре са економским проблемима. Ипак, Србија се може ослонити на јавне установе и институције које могу доста допринети ефикасности безбедносних региона. Безбедносне структуре у Републици Србији, као што су ватрогасне јединице и полиција, имају значајно искуство у ванредним ситуацијама. То се може искористити за адекватно формирање и постављање безбедносних региона. Србија је често била погођена различитим елементарним непогодама које су прерастале у ванредне ситуације. Организацијом безбедносних региона свака општина може утицати на функционисање безбедносног региона, чији је део у складу са могућим опасностима које постоје на њеној територији. Безбедносни региони су добро и изводљиво решење за Србију у вези са јачањем превенције и одбране у ванредним ситуацијама.

¹³ Zoran Keković, Predrag Marić and Nenad Komazec „Republic of Serbia natural and other disaster risk assessment – methodology”, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, No. 3, 2011, pp. 2-3.

LAW ON SECURITY REGIONS IN THE NETHERLANDS

Abstract: Emergency situations are frequently happening and require a high level of preparedness in order to respond quickly and efficiently. The Netherlands has regulated its activities in emergency situations in the form of security regions. In the Netherlands, there is a high level of autonomy of the local self-government units, so their inclusion in the security regions is very simple. The establishment of the security regions refers exclusively to the operation of relevant entities in emergency situations in a given territory. The security regions are some type of organization whose members, in addition to the local self-government units, are subjects whose primary activity is an emergency response. The main participants in the security regions in the Netherlands are representatives of local self-government. The security regions do not jeopardize the system of local self-government in the Netherlands, but overlap with that system and cover the other sphere. The system of local self-government in the Netherlands and the security regions cover different areas of the functioning of the state. It is a form of local self-government in the field of emergency situations. These two systems are merged through the units of local self-government and their competencies. The inclusion of the local self-government units in the security regions affects the design of these regions in accordance with the needs of a particular territory. At the same time, the division of work among the relevant entities is carried out in accordance with their capacities to increase efficiency. Each security region formulates its goals separately but also coordinates with other security regions. It may happen that an emergency situation hit two or more regions, so it is important that there is mutual cooperation. Carriers of activities in the field of security in these regions are emergency services, like the firefighting-rescue units, police and emergency services. The most important role is played by the firefighting-rescue units because of the areas they cover in their regular activities and the knowledge they possess.

Key words: emergency situations, crises, catastrophes, natural disasters, the Netherlands, local self-government, municipalities, regions, emergency services, firefighting-rescue units.

УДК: 004.738.5:343.85
Biblid 1451-3188, 18 (2019)
Год XVIII, бр. 67, стр. 246–257
Изворни научни рад

ИНТЕРНЕТ И ЗЛОУПОТРЕБЕ У САЈБЕР ПРОСТОРУ

*проф. др Јелена МАТИЈАШЕВИЋ-ОБРАДОВИЋ
Сара ЗАРУБИЦА¹*

Анстракт: Савремене технологије омогућавају транснационални карактер сајбер простора. Отуд није спорно да рачунарске мреже могу постати предмет различитих злоупотреба. У том смислу, рачунарске мреже могу имати троструки значај. Прво, могу се појавити као циљ или објекат напада. Друго, рачунарске мреже су истовремено и техничко средство и алат за напад. И треће, оне омогућавају извршења кривичног дела. Сајбер деликтне радње врше се прикривено, те их је тешко разоткрити, а још теже доказати пред надлежним органима. Посебно изражен проблем у овој материји представља злоупотреба интернета као основне глобалне комуникацијске компјутерске мреже. У анализи која следи, ауторке су указале на чињеницу да је 85,7% популације у Европској унији користило интернет у 2017. години, док је 49,8% популације користило Фејсбук. Такође, на светском нивоу 51,7% популације користило је интернет у 2017. години, док је 26,3% користило Фејсбук. У Републици Србији, у периоду од 2015. до 2017. године, уочено је континуирано повећање броја корисника у области примене информационо-комуникационих технологија. Такође, констатоване су и одређене криминолошке тенденције због којих је у перспективи неопходно унапредити праћење динамике и структуре криминалитета.

Кључне речи: сајбер простор, рачунарске мреже, интернет, Европска унија, Република Србија.

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

1) УВОД

Од појаве првог рачунара, па до данас, дошло је до веома брзог, чак се може рећи и експанзивног, ширења његове употребе у скоро свим областима живота и рада. У почетку примене рачунарске технологије рачунари нису били подобни за веће злоупотребе, јер њихова примена није била масовна, тако да се њима бавио само узак круг корисника – информатичких стручњака. Оно што је отворило врата ширењу могућности да се компјутерска технологија злоупотреби у различите сврхе, јесте њен брз развој, поједностављење њене употребе, као и доступност исте широком кругу корисника.² Упоредо са оваквом динамиком развоја рачунара развиле су се и рачунарске мреже, од којих је најпознатија глобална рачунарска мрежа – интернет. Први рачунари били су аутономни, изоловани од осталих рачунара. Међутим, рачунарске мреже су осмишљене у веома кратком периоду након почетка масовније производње рачунара, пре свега да би се подаци који се налазе на различитим рачунарима могли делити и дистрибуирати појединим или свим корисницима одређене мреже. Због начина на који функционишу рачунари и рачунарске мреже су, захваљујући корисничким програмима, постали једноставнији и приступачнији највећем броју људи који се могу без проблема за неколико дана обучити за основе рада на рачунару. Напредак у телекомуникационој и рачунарској технологији покренуо је информациону револуцију, чији се утицај може поредити са индустријском револуцијом 19. века. Наиме, промене које је изазвала информациона технологија учиниле су да у први план дођу нови стратешки ресурси савременог друштва – знање и информација. Међутим, бројне промене које је са собом донео развој овог сегмента изузетно су погодивале асоцијалним и криминалним активностима, подржавајући и подстицајући њихово настајање, ширење и интензитет.

2) САЈБЕР ПРОСТОР

За разлику од класичних видова криминалитета, рачунарски криминалитет карактерише знатно проширен простор криминалног деловања који не захтева присуство извршиоца на месту извршења кривичног дела. Корисници рачунарске технологије се без контроле могу кретати у виртуелном информатичком свету, без обзира на временске и просторне параметре. С обзиром да се рачунарска кривична дела врше у специфичном окружењу, званом кибернетички или сајбер простор, то повлачи за собом

² Јелена Матијашевић, Светлана Игњатијевић, „Компјутерски криминалитет у правној теорији, појам, карактеристике, последице“, у: *Инфотех®-Јахорина 2010*, Електротехнички факултет, Источно Сарајево вол. 9, 852-856, 2010, стр. 852.

мноштво нових и занимљивих импликација. Стога, имајући у виду ову битну карактеристику рачунарског криминалитета „чињеница да се извршава у информационом амбијенту даје му одређене специфичности, које се огледају у чињеници да се криминал у информационом амбијенту у односу на класичну ситуацију извршава лакше, брже, разноврсније, обимније и, што је са становишта криминалаца нарочито значајно, анонимније“.³ Сајбер простор нуди бесконачне могућности: различите начине комуникације са другим лицима и изражавања сопствених мисли и осећања, садржајне и бесплатне информације о било којој теми, различите форме забаве, могућности пословања и још много тога. Важна карактеристика сајбер простора је глобални и транснационални обим, што директно указује на чињеницу да ова проблематика превазилази територијалну контролу националних држава. У овом контексту, постоје извесне сличности рачунарског криминала и транснационалног организованог криминала, с обзиром да „транснационални организовани криминалитет јесте организовани криминалитет чија се криминална делатност одвија на просторима двеју или више држава, или је по било ком основу повезана са више држава. Организовани криминалитет се све више интернационализује, ширећи свој утицај у економској и политичкој сфери на територијама више земаља“.⁴ Имајући у виду да је „жеља за стицањем профита основни мотив највећег броја почињених криминалних дела иза области организованог криминала“,⁵ и у овом контексту се могу уочити извесне сличности једне групације активности из области компјутерског криминала са активностима из сфере организованог криминала. Термин сајбер простор (енгл. *cyberspace*) први пут је употребљен 1984. године. Бенедикт посматра сајбер простор као „нови универзум, паралелни створен универзум, који је одржаван помоћу ‘светских рачунара’ и комуникационих линија“.⁶ У нешто другачијој перспективи Хјуз дефинише сајбер простор као „међусобно спојено, окружење посредством компјутера у коме су представљени сви претходно настали медији“.⁷ Према актуелним ставовима,

³ Слободан Петровић, „О информационој револуцији у контексту злоупотребе информационе технологије“, у: *Злоупотребе информационих технологија (ЗИТЕХ)*, ур. Слободан Петровић, Удружење ИТ вештак, Тара, 1-14, 2004, стр. 6.

⁴ Јелена Матијашевић, Зоран Павловић, „Организовани криминалитет“, *Право – теорија и пракса*, 26(5-6), 57-65, 2009, стр. 61.

⁵ Јелена Матијашевић, „Праће новца, актуелни облик организованог криминала – манифестације, методи и последице“, *Право – теорија и пракса*, 27(5-6), 118-131, 2010, стр. 119.

⁶ Michael Benedikt, „Cyberspace: some proposals“, in *Cyberspace: First Steps*, ed. Michael Benedikt, Mit Press Cambridge, USA, 119-224, 1991, p. 119.

⁷ Kevin Hughes, *From Webspace To Cyberspace*, Enterprise Integration Technologies, Menlo Park, CA, 1995; Volker Schneider, Dirk Hyner, *The Global Governance of Cybercrime: Issue Space and the Transnational Policy Network*. University of Konstanz, Germany, 2003, p. 4.

сајбер простор се посматра као нова акциона димензија и социјална топологија проистекла из рачунарских мрежа, а нарочито са интернета. У извесној мери сајбер простор је социо-културни слој, неопходна надградња на техничку инфраструктуру интернета. Као виртуелна реалност омогућава потпуно нове обрасце друштвеног деловања. То је предуслов и резултат савремених друштвених знања. Према томе, сајбер простор је вештачка творевина која захтева високу техничку опремљеност, добру информациону инфраструктуру која је ничија и свачија својина, у коме паралелно коегзистирају виртуелно и реално и код кога је комуникација колективна. Зато се овај криминал сврстава у најизразитији облик транснационалног криминала против кога ни борба не може бити конвенционална.⁸

3) ЗЛОУПОТРЕБЕ РАЧУНАРСКИХ МРЕЖА

Несумњиво је да рачунарска мрежа може бити предмет различитих злоупотреба, објект радње више кривичних дела и може се наћи у неколико различитих улога. Постоје различите категорије учинилаца компјутерског криминалитета, с обзиром да постоји мноштво различитих дела које чине, али и имајући у виду мотиве који их покрећу у вршењу ових активности.⁹ Криминал везан за рачунарске мреже је облик криминалног понашања код кога је специфичност окружења разлог тога што се рачунарске мреже појављују у трострукој улози: као циљ или објект напада, као средство или алат, или као окружење извршења кривичног дела. Ако рачунарске мреже посматрамо као циљ или објект напада, увиђамо да се нападају сервиси, функције и садржаји који се на мрежи налазе. Краду се услуге и подаци, оштећују се или уништавају делови или цела мрежа и рачунарски системи, или се ометају функције њиховог рада. Ако посматрамо мреже као средство или алат, увиђамо да велики број модерних криминалаца користи све више рачунарске мреже као оруђе за реализацију својих намера, управо због могућности које им то окружење пружа. Узнемиравање (енгл. *cyberstalking*) је пример коришћења компјутера и интернета као средства којим се олакшава вршење традиционалних кривичних дела. Ако рачунарске мреже посматрамо као окружење извршења кривичних дела, увиђамо да то окружење служи за врло ефикасно прикривање криминалних радњи. Рачунарске мреже су се развиле као последица потребе војске и различитих владиних институција у

⁸ Мирјана Дракулић, Ратимир Дракулић, Сајбер криминал, 2010, доступно на: <http://www.bos.rs/cepit/idrustvo/sk/cyberkriminal.pdf> (03.09.2010).

⁹ Jelena Matijasevic, Zaklina Spalevic, "Specific characteristics of computer criminal offenses with regard to the law regulations", in: *Icest 2010 Conference*, ed. Cvetko Mitrovski, Faculty of Technical Sciences, University „St. Clement Ohridski“, Bitola, Macedonia, 643-646, 2010, p. 643.

Сједињеним Америчким Државама. Ове мреже су биле само за интерну употребу, са јаком заштитом од недозвољеног упада и коришћења, и без икакве намере да се комерцијализују.¹⁰ Ови модели мрежа су пак били полазна основа за развој првих цивилних мрежа. У последњих 20-ак година интернет је постао најпопуларнија и најзаступљенија глобална рачунарска мрежа. Посебно изражен проблем у овој области јесте управо злоупотреба интернета, као основне глобалне комуникацијске рачунарске мреже. Ако погледамо претходно објашњене улоге у којима се једна рачунарска мрежа може наћи, констатоваћемо да је интернет изузетно погодан, превасходно као средство вршења различитих кривичних дела. Проблем који постоји на интернету, а који веома погодује вршењу различитих недозвољених радњи, јесте проблем идентитета. Наиме, тешко је на интернету утврдити нечији прави идентитет.¹¹ Огромне могућности које ова глобална мрежа свакодневно пружа свим својим корисницима, константно су подложне различитим злоупотребима, због чега неизоставно треба предвидети у позитивноправним кривичним законодавствима и мере заштите овог сегмента рачунарског система. Експанзивни развој интернета отворио је врата новог периода у историји цивилизације под називом информатичка ера. Отварају се нове димензије научног рада, привредног пословања, државног планирања, ратовања, угрожавања, али и стварања безбедности. Настају нове могућности за планирање, припрему и извршење различитих врста кривичних дела, ширење опасних идеја, идеологија и информација, али и могућности за деловање и сарадњу органа и служби безбедности, као и јачање безбедносне културе грађана.¹² О значају интернета, као основне глобалне комуникацијске компјутерске мреже, говори податак да је на дан 25. марта 2005. године број корисника интернета био је 888.681.131, што чини 13,9% укупне светске популације.¹³ Интернет достиже пунолетство у 2008. години са око милијарду корисника и са око 100 милиона сајтова. На мрежи се сваког дана у просеку прикључи 100.000 нових корисника.¹⁴ Дакле, интернет је од луксуза и

¹⁰ Лидија Комлен-Николић, Радоје Гвозденовић, Саша Радуловић, Александар Милосављевић, Ранко Јерковић, Владан Живковић, Саша Живановић, Марио Рељановић, Иван Алексић, *Сузбијање високотехнолошког криминала*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2010, стр. 10.

¹¹ Chris Reed, *Internet Law – Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000; Милош Бабовић, „Хакерска субкултура и компјутерски криминал“, *Правни живот*, 53(9), 741-753, 2004, стр. 744.

¹² Желимир Кешетовић, „Интернет као оруђе терориста“, *Ревизија за безбедност*, 2(4), 37-41, 2008, стр. 37.

¹³ Видоје Спасић, *Актуелна питања у области сајбер криминала*, Билтен судске праксе Врховног суда Србије – Интермекс, 1, 107-130, 2006, стр. 107.

¹⁴ Желимир Кешетовић, „Интернет као оруђе терориста“, *op. cit.*, стр. 37.

апстрактног експеримента, непознатог већини људи, постао неминовност и средство информисања и комуникације, забаве и едукације које свакодневно користи милијарду и по људи широм планете. Подаци о заступљености интернета на простору Европске уније за 2017. годину, са компаративно приказаним подацима о заступљености интернета на преосталом делу планете, као и компаративно приказаним подацима о укупној заступљености интернета на светском нивоу, приказани су у Табели 1.

Табела 1: Број корисника интернета на простору Европске уније за 2017. годину

Светски региони	Популација (до 2017)	% популације	Интернет корисници до 30. јуна 2017.	% у односу на популацију	Фејсбук корисници до 30. јуна 2017.
ЕВРОПСКА УНИЈА	506,279,458	6,7%	433,651,012	85,7%	252,070,000
Остатак света	7,012,749,512	93,3%	3,451,916,607	49,2%	1,727,633,530
УКУПНО на светском нивоу	7,519,028,970	100,0%	3,885,567,619	51,7%	1,979,703,530

Извор: Internet Usage Statistics, *World Internet Users and 2017 Population Stats*, 2017, стање на дан 30.06.2017. године, Интернет: <https://www.internetworldstats.com/stats9.htm> (05.01.2019).

Из приложених података види се да је 85,7% популације у Европској унији користило интернет у 2017. години, док је 49,8% популације у Европској унији у истој години користило Фејсбук друштвену мрежу. Такође, види се да је 51,7% популације на светском нивоу користило интернет у 2017. години, док је 26,3% популације на светском нивоу у истој години користило Фејсбук друштвену мрежу. У складу са претходним представљањем могућности које једна рачунарска мреже може да пружи учиниоцима разних облика рачунарског криминала, навешћемо још један начин коришћења претходно поменутих капацитета рачунарске мреже. Наиме, последњих година слање електронске поште постало је најчешћи вид комуникације. Према неким истраживањима у овој области, у 2009. години дневно је послато 247 милијарди имејл порука, док је у 2010. години број послатих имејл порука износио 294 на дан. Податак да је дневно послато 294 милијарди порука значи да је сваке секунде послато више од 2,8 милиона порука. Око 90% ових порука

представља нежељену пошту (спам) или садржи штетне програме.¹⁵ Постоји велики број програма чија је једина сврха слање што већег броја електронских порука, најчешће путем имејл сервиса. Ове поруке најчешће имају рекламни карактер, али понекад могу садржати елементе преварних имејлова – спам.

Извршиоци кривичних дела путем спам-а имају небројене могућности да преваре потенцијалне клијенте, оштете компјутерске системе у свету у року од само неколико часова, те изложе рањивости системе корпорација и државне администрације нападајући их тзв. компјутерским вирусима.¹⁶ Врло је честа примена и бот мрежа. Наиме, неки комерцијални спам сервиси укључују бот мреже за слање ових порука, које помажу да се избегну анти-спам мере на рачунарима корисника и заштите на серверима интернет провајдера, које функционишу на тај начин што се блокирају ИП адресе које су постављене на „црне листе“. Данас постоји велики број ИП адреса са којих је вршено слање ових порука и које су идентификоване као носиоци спам активности.¹⁷ Друга страна спам-а јесте добијање нежељене поште која је најчешће рекламног карактера. Ту се заправо врши (незаконито) филтрирање. Овде се користе само постојеће, активне адресе и „обезбеђује“ се пажња њиховог корисника. Иако је овакво „уступање“ података сасвим сигурно кажњиво у већини земаља према прописима о заштити података о личности, практично је немогуће утврдити да ли је и на који начин неки од сајтова уступио нечију имејл адресу.¹⁸ Дешава се и да сам корисник својом непажњом омогући да се његова имејл адреса нађе на неком од поменутих спискова, тако што се приликом регистрације на неке интернет веб портал сајтове сагласи са том опцијом, не прочитавши пажљиво текст процедуре регистрације.

4) ЗАСТУПЉЕНОСТ ИНТЕРНЕТА У СРБИЈИ

У Републици Србији је у 2016. години 64,7% домаћинстава поседовало интернет прикључак, што чини повећање од 0,9% у односу на 2015. годину, а 1,9% у односу на 2014. годину.¹⁹ Према истраживањима, у истој години преко

¹⁵ Radicati Group Statistics, *Email Statistics Report 2011-2015*, 2011, Интернет: http://email.about.com/od/emailtrivia/f/emails_per_day.htm (12.02.2011).

¹⁶ Сергеј Уљанов, Владимир Урошевић, Звонимир Ивановић, „Високотехнолошки криминал из угла међународне сарадње криминалистичке полиције“, у: *Међународна и национална сарадња и координација у супротстављању криминалитету*, ур. Миле Матијевић, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука, 530-541, 2010, стр. 534.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Драган Прља, Марио Рељановић, „Високотехнолошки криминал – упоредна искуства“, *Страни правни живот*, 53(3), 161-184, 2009, стр. 171.

¹⁹ Миладин Ковачевић, Кристина Павловић, Владимир Шутић, *Употреба информационо-комуникационих технологија у Републици Србији – домаћинства/појединци предузећа*, Републички завод за статистику, Београд, 2015, стр. 14-15.

3. 100.000 лица користило је интернет сваког или скоро сваког дана. У односу на 2015. годину, број лица која су користила интернет сваког, или скоро сваког дана, повећао се за нешто више од 150.000.²⁰ Ако се учини осврт на старосне групе које претежно користе интернет, уочава се да је 90,3% интернет популације од 16 до 24 године старости имало налог на друштвеним мрежама (Фејсбук, Твитер).²¹ Претходно приказани подаци указују на трендове заступљености интернета на нивоу Републике Србије, ослањајући се на основне параметре. У табели која следи, приказаће се подаци о заступљености рачунара, интернета и широкопојасног (бroadband) интернета у домаћинствима, по регионима у Србији, за период 2015–2017. година.

Табела 2: Заступљеност рачунара, интернета и широкопојасног (*broadband*) интернета у домаћинствима, по регионима у Србији за период 2015–2017. година

%				%
	Персонални рачунар	Интернет	Широкопојасни (<i>broadband</i>) интернет	
РЕПУБЛИКА СРБИЈА				
2015.	64,4	63,8	56,0	
2016.	65,8	64,7	57,8	
2017.	68,1	68,0	61,9	
СРБИЈА – СЕВЕР				
2015.	70,2	69,6	62,2	
2016.	72,2	71,3	65,1	
2017.	70,7	72,0	65,8	
СРБИЈА – ЈУГ				
2015.	58,0	57,2	49,1	
2016.	59,4	57,9	50,4	
2017.	65,3	63,8	58,0	

Извор: Душан Гавриловић, *Статистички годишњак Републике Србије*, Републички завод за статистику, Београд, 2018, стр. 362.

²⁰ Ibid., str. 25.

²¹ Ibid.

Посматрајући процентуалну заступљеност рачунара, интернета и широкопојасног (*broadband*) интернета у домаћинствима, по регионима у Србији, за период 2015–2017. година, уочава се континуирано повећање броја корисника у области примене сва три елементта информационо-комуникационих технологија. Поредићи податке за регионе Севера и Југа, уочава се да већу примену рачунара, интернета и широкопојасног (*broadband*) интернета у домаћинствима има регион Севера, у све три посматране године.

5) ИЗВОРИ

- Бабовић, Милош, „Хакерска субкултура и компјутерски криминал“, *Правни живот*, 53(9), 2004.
- Benedikt, Michael, „Cyberspace: some proposals“, in *Cyberspace: First Steps*, ed. Michael Benedikt, Mit Press Cambridge, USA, 1991.
- Hughes, Kevin, *From Webspace To Cyberspace*, Enterprise Integration Technologies, Menlo Park, CA, 1995.
- Matijasevic, Jelena, Spalevic, Zaklina, “Specific characteristics of computer criminal offenses with regard to the law regulations“, in: *Icest 2010 Conference*, ed. Cvetko Mitrovski, Faculty of Technical Sciences, University „St. Clement Ohridski“, Bitola, Macedonia, 2010.
- Radicati Group Statistics, *Email Statistics Report 2011–2015*, 2011, Интернет: http://email.about.com/od/emailtrivia/f/emails_per_day.htm (12.02.2011).
- Reed, Chris, *Internet Law – Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Schneider, Volker, Hyner, Dirk, *The Global Governance of Cybercrime: Issue Space and the Transnational Policy Network*. University of Konstanz, Germany, 2003.
- Дракулић, Мирјана, Дракулић, Ратимир, Сајбер криминал, 2010, Интернет: <http://www.bos.rs/cepit/idrustvo/sk/cyberkriminal.pdf> (03.09.2010).
- Кешетовић, Желимир, „Интернет као оруђе терориста“, *Ревуја за безбедност*, 2(4), стр. 37-41, 2008.
- Ковачевић, Миладин, Павловић, Кристина, Шутић, Владимир, *Употреба информационо-комуникационих технологија у Републици Србији – домаћинства/појединци предузећа*, Републички завод за статистику, Београд, 2015.
- Комлен-Николић, Лидија, Гвозденовић, Радоје, Радуловић, Саша, Милосављевић, Александар, Јерковић, Ранко, Живковић, Владан, Живановић, Саша, Рељановић, Марио, Алексић, Иван, *Сузбијање високотехнолошког криминала*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2010.

- Матијашевић, Јелена, „Прање новца, актуелни облик организованог криминала – манифестације, методи и последице“, *Право – теорија и пракса*, 27(5-6), 2010.
- Матијашевић, Јелена, Игњатијевић, Светлана, „Компјутерски криминалитет у правној теорији, појам, карактеристике, последице“, у: *Инфотех®-Јахорина 2010*, Електротехнички факултет, Источно Сарајево вол. 9, 2010.
- Матијашевић, Јелена, Павловић, Зоран, „Организовани криминалитет“, *Право – теорија и пракса*, 26(5-6), 2009.
- Матијашевић, Јелена, Петковић, Милорад, „Кривична дела против безбедности рачунарских података – анализа позитивноправних решења и значај у контексту сузбијања високотехнолошког криминала“, у: *Криминалистичко-форензичка истраживања*, ур. Миле Матијевић, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука, 2011.
- Милашиновић, Радомир, Мијалковић, Саша, Амићић, Горан, „Безбедност и интернет“, у: *Сузбијање криминала и европске интеграције, с освртом на високотехнолошки криминал*, ур. Миле Шикман, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2012.
- Петровић, Слободан, „О информационој револуцији у контексту злоупотребе информационе технологије“, у: *Злоупотребе информационих технологија (ЗИТЕХ)*, ур. Слободан Петровић, Удружење ИТ вештак, Тара, 2004.
- Прља, Драган, Рељановић, Марио, „Високотехнолошки криминал – упоредна искуства“, *Страни правни живот*, 53(3), 2009.
- Спасић, Видоје, *Актуелна питања у области сајбер криминала*, Билтен судске праксе Врховног суда Србије – Интермекс, 1, 2006.
- Уљанов, Сергеј, Урошевић, Владимир, Ивановић, Звонимир, „Високотехнолошки криминал из угла међународне сарадње криминалистичке полиције“, у: *Међународна и национална сарадња и координација у супротстављању криминалитету*, ур. Миле Матијевић, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука, 2010.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Сагледавањем карактеристичних обележја сајбер простора, али и имајући у виду друге специфичности, попут високе стопе раста и великих потенцијалних могућности, злоупотреба рачунарске технологије, првенствено рачунарских мрежа, прераста у врло озбиљан национални, али и наднационални проблем. Потребно је нагласити да поред кривичних дела која су усмерена против безбедности рачунарске технологије и елемената информационог система, постоји велики број традиционалних кривичних дела која се уз помоћ коришћења рачунара и рачунарских компоненти врше

брже, лакше, учиниоцима се теже улази у траг, а последице су далеко озбиљније и веће.²² Последњих година је нарочито дошао до изражаја проблем злоупотребе рачунарских мрежа, посебно интернета, при чему се рачунарске мреже појављују у трострукој улози: као циљ или објект напада, као средство или алат, или као окружење извршења кривичног дела. С обзиром на експанзивни развој интернета, последњих година створила се потреба за перманентним развојем ефикасне заштите ове комуникације у пракси, те веома озбиљним теоријским приступом у разматрању ове проблематике. Сагледавајући табеларно представљене податке, дошло се до следећих закључака. Из приложених података у табели 1, види се да је 85,7% популације у Европској унији користило интернет у 2017. години, док је 49,8% популације у Европској унији у истој години користило Фејсбук друштвену мрежу. Такође је 51,7% популације на светском нивоу користило интернет у 2017. години, док је 26,3% популације на светском нивоу у истој години користило Фејсбук друштвену мрежу. Посматрајући процентуалну заступљеност рачунара, интернета и широкопојасног (*broadband*) интернета у домаћинствима, по регионима у Србији, за период 2015–2017. година, уочава се континуирано повећање броја корисника у области примене сва три елемента информационо-комуникационих технологија. Поредићи податке за регионе Севера и Југа, уочава се да већу примену рачунара, интернета и широкопојасног (*broadband*) интернета у домаћинствима има регион Севера у све три посматране године. Према водећим ставовима правне теорије, савремена комуникација заправо подразумева првенствено разумевање рачунарских мрежа, посебно интернета, те свест о потенцијалним опасностима, а следствено наведеном, и одговорно понашање у коришћењу рачунарских мрежа. Јер, како Милашиновић и сарадници наводе, „безбедност на интернету мора се посматрати као процес, а не као стање, уз уважавање максиме да „апсолутна безбедност није могућа“, ни у друштву, па тако ни на интернету“.²³

²² Јелена Матијашевић, Милорад Петковић, „Кривична дела против безбедности рачунарских података – анализа позитивноправних решења и значај у контексту сузбијања високо-технолошког криминала,“ у: *Криминалистичко-форензичка истраживања*, ур. Миле Матијевић, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука, 598-609, 2011, стр. 599.

²³ Радомир Милашиновић, Саша Мијалковић, Горан Амићић, „Безбедност и интернет“, у: *Сузбијање криминала и европске интеграције, с освртом на високотехнолошки криминал*, ур. Миле Шикман, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 31-42, 2012, стр. 40.

INTERNET AND ABUSE IN CYBERSPACE

Abstract: Modern technologies allow the transnational character of cyberspace. Hence, it is not at all sporadic that computer networks can become subject to various misuses. In this sense, computer wrecks can have a triple meaning. First, they can appear as a target or object of attack. Second, computer networks are both a technical tool and an attack tool. Third, they allow for the commission of a criminal offense. The cybercriminal act is carried out concealed and difficult to disclose, and it is even more difficult to prove it before the competent authorities. A particularly prominent problem in this matter is the abuse of the internet as a basic global communications computer network. In the following analysis, the authors pointed to the fact that 85.7% of the population in the European Union used the Internet in 2017, while 49.8% of the population used Facebook. Moreover, at the global level, 51.7% of the population used the internet in 2017 while 26.3% used Facebook. In the Republic of Serbia, in the period from 2015 to 2017, a continuous increase in the number of users in the field of application of information and communication technologies was observed. Also, certain criminological tendencies were identified, due to which it is necessary to improve the monitoring of the dynamics and structure of crime in the future.

Key words: Cyberspace, computer networks, internet, European Union, Republic of Serbia.

УДК: 347.77:006.3/.8
Biblid 1451-3188, 18 (2019)
Год XVIII, бр. 67, стр. 258–277
Изворни научни рад

УЛОГА ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ У КРЕИРАЊУ СТАНДАРДА СИСТЕМА КВАЛИТЕТА

*Ана ЧОВИЋ,
Александра Дарија ЧОВИЋ
Драган ЧОВИЋ¹*

Апстракт: Нова индустријска револуција и развој информационих технологија, у условима процеса глобализације, доводе до наглог раста научних и технолошких иновација у свим областима људског старалаштва. Такође, појава све веће присутности међународне конкуренције у промету роба и услуга стимулисала је и већа улагања у науку, односно у технолошке иновације, знање и креацију техничко-технолошких нових решења, што је интензивирало економски развој и унапређење међународне трговине. Један од значајних фактора економског напретка је и интелектуална својина, а улагања у њу су убрзала економски развој оних земаља које су училе значај интелектуалног стваралаштва и обезбедила тим земљама значајну предност, па и монополски положај на међународном тржишту. Значајан утицај на светску економију има широка примена нових производа интелектуалне својине, и стога се данас не могу одвојено посматрати правни од њених економских аспеката. Процеси аутоматизације, контроле и аутоматске обраде података су од све већег значаја како за производњу, тако и за вршење услуга. Век трајања једног производа на тржишту се скраћује, било изведбом нових производа или техничко-технолошким унапређењима постојећих, па се самим тим опстанак на тржишту везује за све већи значај промета правима индустријске својине, који обезбеђују и задовољавају потребу за иновацијом

¹ Институт за упоредно право у Београду; SSL/Dubai International Financial Centre; Пословни и правни факултет Универзитета „Унион – Никола Тесла“ у Београду. E-mail: tankosicana@yahoo.com

и унапређење квалитета производа и услуга.² У Србији све више привредника и предузетника предузима мере за доношење програма у циљу стратешког повезивања са западом и оспособљавања фирми за пословање по међународним стандардима. Процеси подизања квалитета све мање су ствар предузимљивих власника, а све чешће се јављају као организована потреба задовољења потреба свих учесника у привредном животу. На овај начин интелектуална својина прераста у TQM, капитал знања, где је управо знање најважнији фактор успеха. У оваквим односима добро осмишљен и постављен менаџмент треба да допринесе испољавању знања као полуге развоја, а улагање у њега постаје инвестиција која захтева континуитет. Аутори ће у раду представити главне разлике у основним приступима управљања квалитетом, сврху имплементације ISO 9000 и TQM, као и међусобни однос и учешће интелектуалне својине у надоградњи и унапређењу квалитета. Такође, неопходна је анализа интелектуалне својине и менаџмент организације са аспекта учешћа запослених у истраживању, као и улога *Benchmarkinga* у условима деловања TQM, ради што потпунијег и јаснијег разумевања TQM алата и техника квалитета у функцији резултата организације.

Кључне речи: интелектуална својина, стандарди система квалитета, TQM, ISO 9000, Six-sigma, benchmarking, SWOT анализа

СТАНДАРДИ СИСТЕМА КВАЛИТЕТА

Данас у теорији и пракси постоје различити приступи менаџмент квалитету чији је творац Edwards Deming.³ Основни приступи управљању квалитетом су: TQM (Total Quality Management); ISO 9000; Six-Sigma; Организациони програм квалитета. Менаџмент тоталним квалитетом као мултидисциплинарни концепт истовремено интегрише и нов концепт квалитета и савремени менаџмент. Менаџмент тоталним квалитетом као концепт квалитета задовољава потребе и интересе свих *stakeholdera* (заинтересованих страна – купаца, запослених, акционара, добављача и друштва). Термин квалитет употребљава се да означи све елементе активности у организацији који директно или индиректно утичу на квалитет. Менаџмент тоталним квалитетом је посебна менаџмент процедура и интегрални је део стратегије организације. Овај концепт је доминантан у САД и Јапану, док се ISO 9000 користи у Европи. Разлика између ова два концепта је у очекиваним ефектима и начину на који се долази до њих. Најбољи ефекат се постиже интеграцијом менаџмента и квалитета у Менаџмент тоталним

² Н. Перић, Д. Човић, *Специјални медијски догађаји – менаџерски и правни аспекти*, Београд: Висока школа за комуникације, 2018, стр. 139.

³ W. E. Deming, *Quality Productivity, and Competitive Position*, Cambridge, Mass.: Centre for Advanced Engineering study, Massachusetts Institute of Technology, 1982, pp. 1-2.

квалитетом. TQM (Менаџмент тоталним квалитетом) је развијени систем чија се поставка заснива на генерисању и примени идеја, концепата и алата, помоћу којих се унапређује квалитет организације. TQM представља концепт унапређења квалитета у глобалном смислу, а заснива се на три основна принципа: континуираном унапређењу свих процеса, укључењу запослених у TQM процесе и превентивном деловању за достизање и одржавање захтеваног нивоа квалитета. Такође, TQM је снажно допринео да се концепт у области технолошких система промени и да се примат сада даје следећим претпоставкама: измештању глобалне производње према најоптималнијим условима, прилагођавању и изменама производње према захтевима купаца и повећању продуктивности и квалитета и њиховој међузависности.⁴

Слика 1: Потреба за комбиновањем свих аспеката у вези са квалитетом⁵



⁴ Термин „тотални“ се пре свега односи на режим свих потребних активности које утичу на квалитет у организацији, а допринос термина „менаџмент“ је у томе што технички аспект квалитета постаје генерални принцип, не само организационих и пословних чиниоца, већ и дефинисаног унапређења које доводи до изврсности организације и њене даље самоизградње. Човић, Д., Човић, А., "Управљање интелектуалном својном у условима формирања система менаџмента квалитетом", *Европско законодавство*, 47-48/2014, стр. 311.

⁵ Н. Вујановић, *Постављање система квалитета према захтевима серије стандарда JUS ISO 9000*, Београд: Фирасо, 1994.

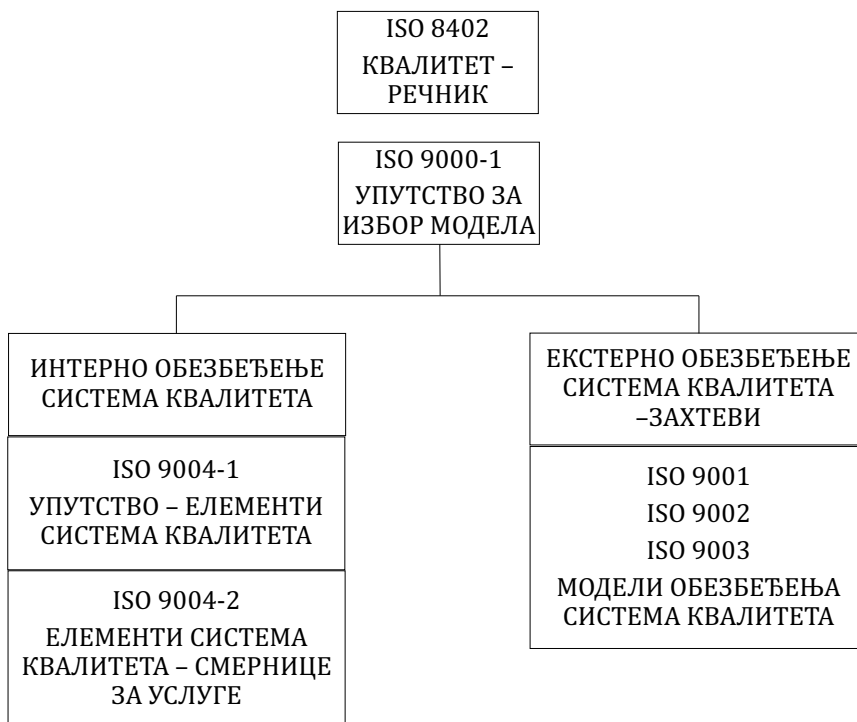
ISO 9000 је други приступ менаџмент квалитету и представља европску стратегију унапређења квалитета. Европска унија сертифициује систем квалитета који истовремено представља баријеру за наступ на европско тржиште. Овај квалитет је добар у погледу унапређења, документације, организације и процеса, али још увек представља техничко питање, јер није постао „посао“ менаџмента. Ово из разлога што највећи број стандарда представља комплементарни део техничких прописа. Међутим, стандарди за менаџмент представљају срж менаџмента организације и мотивације. Систем квалитета се не може организовати без менаџмента, што стандардима није дефинисано.

SIX-SIGMA је облик приступа менаџмент квалитету. Он се реализује као пројекат базиран на статистичком концепту квалитета за побољшање процеса. Метод користи различите статистичке анализе за мерење пословних процеса. Као статистички израз који се у техничком смислу односи са 99,99966%>, смањује трошкове шкарта за 20–30%. Six-Sigma је концепт који је произвео Motorola Inc. у САД 1985. године, када су се суочавали са претњом јапанске конкуренције у области електронске индустрије, а у циљу драстичног побољшања квалитета производа. Овај концепт побољшава пословање, проналазећи и отклањајући узроке грешака или недостатака у послу, уз усмеравање пажње на излазе који су критични. Процес побољшања се одвија у четири фазе: мера, анализа, побољшање и контрола (МАИС). Дизајниран је да драматично надогради рад организације, побољша квалитет и продуктивност.⁶

Стандардизација менаџмент система поставља се као прворазредни задатак опстанка привредних субјеката и профитабилности њихових пословних програма и стратегија конкурентности, тако да сви *stakeholderi* препознају промену менаџмента који је окренут изабраном стандарду квалитета ради своје препознатљивости. Сертификација различитих менаџмент система: квалитета (QMS) према 9001, животне средине (EMS) према ISO 14001, здравља и безбедности према OHSAS 18001, социјалне одговорности корпорације SA 8000, безбедности хране (НАССР/ISO 22000), представљају приоритет организације и саставни део стратегије менаџмента тоталним квалитетом. Менаџмент тоталним квалитетом је системски приступ управљању чија је сврха унапређење вредности за купца пројектовањем и сталним побољшањем организационих процеса и система. Интеграција обухвата тотални квалитет обједињен са стратегијом организације окренуте купцу, која му даје нову вредност, као надоградњу постојећој или потпуно нов асортиман који је бољи од постојећег.

⁶ M. Hekmatpanah, et al., „Six Sigma Process and its Impact on the Organizational Productivity“, *International Journal of Economics and Management Engineering*, World Academy of Science, Engineering and Technology, Vol:2, No:7, 2008, pp. 731-735., <https://waset.org/publications/8018/six-sigma-process-and-its-impact-on-the-organizational-productivity>

Слика 2: Основни оквир серије стандарда ISO 9000



Серија ISO 9000 је систем руковођења који за успешност организације и стицања сертификата подразумева побољшања у континуитету, а унапређења повезује у јединствен систем стандардизованог квалитета. Овај стандард је окренут корисницима док су TQM и TQC више окренути обавезама произвођача. ISO 9000 се не простира на све запослене; акценат је на регулисању и документовању процеса; није довољно изражен захтев задовољења корисника; одговорност се базира на постојећој хијерархији; кратко време искуства уведеног стандарда; усредсређеност на квалитет. TQM одликује: хумана оријентација; акценат на задовољењу интереса корисника; обухвата све запослене; значајан чинилац је и задовољавање потреба запослених, ангажовање и позитиван приступ на свим нивоима; хијерархијска расподела одговорности и овлашћења; захтев за задовољавање потреба и очекивања шире заједнице и околине; усредсређеност на профит. Заједничка карактеристика TQM и ISO 9000 је тенденција континуираног развика применом различитих метода.

2) РАЗУМЕВАЊЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ISO 9000 И TQM

Међусобни однос и учешће интелектуалне својине у надоградњи и унапређењу квалитета

ISO 9000 је међународни стандард квалитета производа и услуга и сачињавала су га три основна стандарда:

- ISO 9000:2000 Quality Management Systems-Fundamentals and Vocabulary – ISO 9000 стандарди дефинисани су да помогну организацијама да спроводе и примењују системе менаџмента квалитетом. ISO 9000 описује основе система менаџмента квалитетом и утврђује терминологију за системе;
- ISO 9001:2000 Quality Management Systems-Requirements – ISO 9001 дефинише захтеве који се односе на системе менаџмента квалитетом, који се користе онда када је неопходно да се истакне способност организације да испоручује производе који задовољавају кориснике.
- ISO 9004:2000 Quality Management Systems Guidelines for Performance Improvements – ISO 9004 дефинише упутство које се односи и на ефективност и на ефикасност система менаџмента квалитетом. Циљ овог стандарда је унапређивање перформанси организације и побољшавање задовољења корисника и осталих заинтересованих страна.

ISO 9001:2008 представља верзију из 2008. године која преиспитује ISO 9001:2000 и уводи појашњења постојећим захтевима стандарда, као и неке измене којима се жели побољшати доследност са ISO 14001:2004. Ревидирани стандард ISO 9001:2015 објављен је 23. септембра 2015. године и његов се опсег није променио. Међутим, структура и основни термини су модификовани како би се омогућило да се стандард лакше интегрише са другим међународним стандардима система управљања. Овај нови стандард осигурава да потрошачи добију поуздане, жељене, квалитетне робе и услуге. Верзија за 2015. годину се фокусира на перформансе, што је постигнуто комбиновањем процесног приступа са размишљањем заснованим на ризику.⁷ Кореспондирајући однос између стандарда и Менаџмента тоталним квалитетом огледа се и у томе што ови стандарди преузимају све више принципе менаџмента тоталним квалитетом и то осам важних инкорпорирајућих принципа:

- фокус на купце, односно кориснике, задовољење њихових потреба и очекивања;
- лидерство и директан утицај надзора и очекивано понашање запослених;

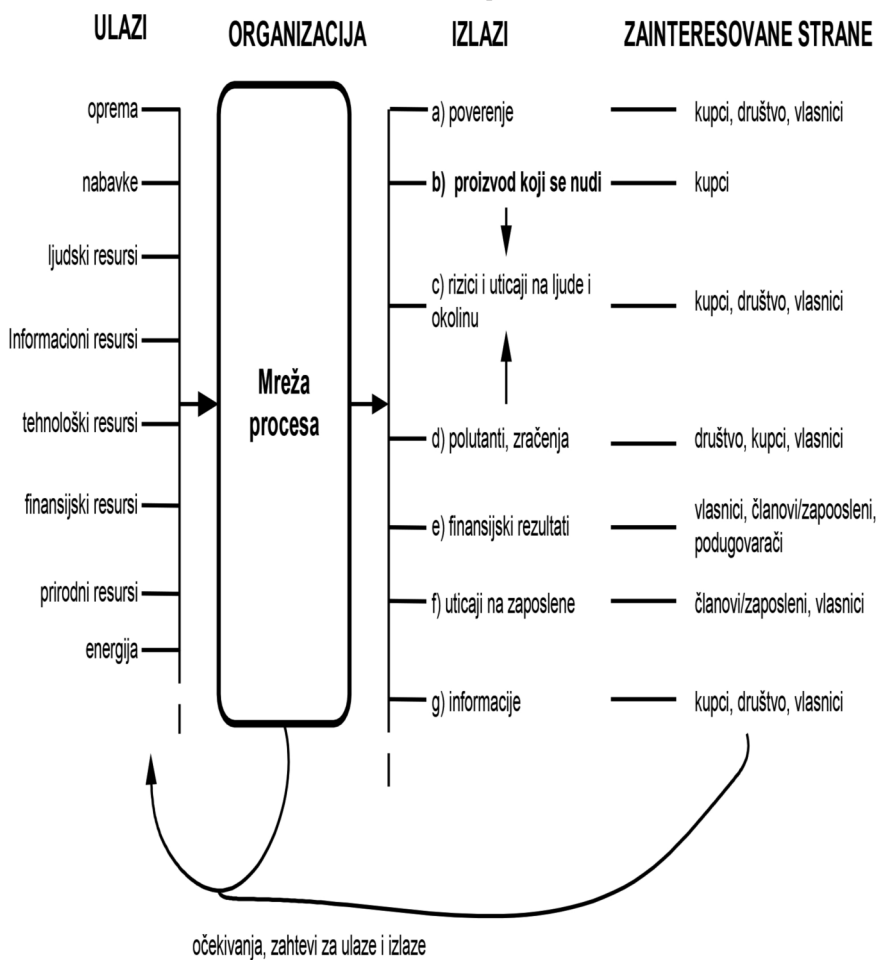
⁷ ISO 9000 family – Quality management, International Organization for Standardization, <https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html>

- одговорност свих запослених за своје обавезе и корисност за организацију;
- приближавање и препознавање свих запослених у успостављању потребног квалитета, а посебно менаџерског тима;
- систем препознавања управљачких процеса као очекивање функционисања свих принципа у тимском одговору према постављеним захтевима и њиховим међусобним односима и релацијама;
- побољшања у континуитету као кретање реализације усвојене стратегије организације са препознавањем свих чиниоца који утичу на тај процес;
- приближавање чиниоцима на основу којих се доносе одлуке на бази провере поузданости информације и анализе чињеница;
- проналажење бенефита побољшања у међусобном односу и кореспондирању управљачких процеса и усвојеног модела стандарда квалитета, као однос методологије стандардизације и управљачког фокуса.

Пет од ових осам принципа садржани су као примарни принципи Менаџмента тоталним квалитетом, док су преостала три принципа Филозофије менаџмента тоталним квалитетом. Систем менаџмента квалитетом подстиче организацију да анализира захтеве корисника, да дефинише процесе који побољшавају прихватљивост производа за кориснике и да ове процесе држи под сталном контролом. Овај систем даје оквир за стална побољшања која доприносе повећању задовољења интереса и очекивања корисника и свих осталих заинтересованих страна. Приступ системима менаџмента квалитетом састоји се од више фаза активности, као на пример: утврђивање потреба и очекивања корисника и осталих заинтересованих страна; утврђивање политике квалитета и циљева квалитета организације, утврђивање процеса и одговорности потребних за остваривање циљева квалитета; утврђивање и обезбеђивање ресурса неопходних за остваривање циљева квалитета, утврђивање метода мерења ефикасности и ефективности сваког процеса; примена мера за утврђивање ефективности и ефикасности сваког процеса; утврђивање начина за спречавање неусаглашености и елиминисање њихових узрока; утврђивање и примена процеса за стална побољшавања система менаџмента квалитетом. Организација која наведени приступ усвоји ствара поверење у моћ својих процеса и квалитет својих производа и на тај начин обезбеђује основ за стална побољшања. Процес се посматра као активност или скуп активности којима се улазни елементи трансформишу у потребне излазне елементе. Прави циљ ових стандарда је подстицање усвајања процесног приступа у менаџменту организације. Код овог стандарда заинтересоване стране имају значајну улогу у обезбеђивању улазних елемената организације. У наставку вредновања, информација се категорише у односу на степен задовољења заинтересованих страна. Постојећи систем менаџмента квалитета организације подлеже непрестаној надоградњи, усавршавању и праћењу свих процеса који га карактеришу са

периодичним преиспитивањем система.⁸ Реализацију објективизира документација извештаја, односно записи о извршеним активностима и оствареним резултатима.

Слика 3: Стандарди ISO 9000



⁸ Aavo Kokk, *TQM and Business Development How to Integrate Quality Activities into an organisation*, 41st EOQ Congress Trondheim, 1997.

Нека истраживања показују да 56% организација сматра да одржавају исти ниво и задовољство купаца и након ISO сертификације, 24% њих сматра да је задовољство клијената побољшано, а 20% се није сложило са позитивним ефектима ISO сертификације. Што се тиче континуираних побољшања, 28% испитаника има формални приказ континуираних побољшања након сертификације, док је њих 44% осетило побољшања, иако нису били сигурни да ли су иста била последица сертификације, нити су имали статистичке податке који би детаљније потврдили њихову међузависност.⁹

Управљање интелектуалном својином у условима формирања система менаџмента квалитетом

Нови производи и поступци не могу се освојити уколико није предвиђена и обезбеђена заштита права индустријске својине, а израда стандарда се не може извршити ако се права индустријске својине не инкорпорирају у њих. Како је стандард и техничка спецификација одређеног производа или поступка, може се закључити да на данашњем нивоу техничко-технолошког степена развоја фактички нема производа или поступка уколико није примењен одређени стандард као техничка спецификација, који је као такав признат од стране надлежног нормативног тела. Правно и фактички без тога нема регистрације производа или поступка, па самим тим, ни облика интелектуално-правне заштите индустријске својине. Регистрацијом производ или поступак добијају сертификат о испуњености услова прописаних стандардом и на тај начин постају предмет правне заштите одређеног облика индустријске својине. Важно је истаћи да индустријска својина мора бити инкорпорирана и у циљеве стандардизације. Ако се пође од основног циља производње, да се одређеним производом задовољи нека потреба, онда је свакако циљ да се производ успешно пласира како би на тржишту имао одговарајућу позицију, ради задовољења очекиваног пласмана. Унапређење постојећег производа, или креирање нових, резултат је креативног истраживачког рада и развоја и зато се у привредама високих технологија велика пажња посвећује истраживању. Вредност улагања у истраживачки развој у савременим условима развоја увелико премашује постојећи ниво улагања у производњу. Приликом вредновања калкулације цене производа, долази до изражаја ставка вредности права интелектуалне својине и она

⁹ D. Anand, Kumar, V. Balakrishnan, "A Study on ISO 9001 Quality Management System Certifications – Reasons behind the Failure of ISO Certified Organizations", *Global Journal of Management and Business Research*, Volume 11, Issue 9, Global Journals Inc. (USA), Online ISSN: 2249 – 4588, Print ISSN: 0975 – 5853. Интернет: <https://pdfs.semanticscholar.org/454f/b49276fcf701e40b734f86dd31914d8ab2df.pdf>

постаје део интелектуалног капитала, као капитал-знање организације. Европски комитет за стандардизацију у оквиру методологије за израду међународних стандарда примењује следеће принципе:¹⁰

Ако се предлог прихвата из техничких разлога, предлагач треба да затражи од сваког познатог власника патента изјаву да ће бити спреман да преговара о патентним лиценцама и сличним правима својине, под разумним условима. Изјава власника патента треба да буде регистрована у досијеима главног Секретаријата ISO или главног Бироа CEI, и на њу се треба позвати у одговарајућем међународном стандарду. Ако власник патента не потпише такву изјаву, комитет укључује патентирани елемент само ако то одобри Савет ISO или CEI;

Ако се после објаве међународног стандарда покаже да се лиценце које се односе на патент или слична права својине не могу добити по разумним условима, међународни стандард треба вратити стручном одбору на преиспитивање.¹¹

¹⁰ European Commission, *Information Society Statistic*, data 1996–2000, Eurostat, Luxembourg, 2002.

¹¹ Проналазак из било које области технике, који је нов, инвентиван и индустријски применљив је патент и уређује се патентним правом. Патентним правом се штити проналазак у облику производа или поступка. Не сматрају се проналасцима открића, научне теорије, математичке теорије, естетске креације и слично, јер имају опште друштвени значај, корист и вредност. Проналазак се сматра новим ако није садржан у стању технике. Проналазак има инвентивни ниво ако за стручњака из одговарајуће области не произилази, на очигледан начин, из стања технике. Он је индустријски примењив ако се предмет проналаска може произвести или употребити у било којој грани индустрије и пољопривреде. Проналазач има право да ужива економске користи од свог пријављеног проналаска, односно од проналаска заштићеног патентом. Права проналазака који је створио проналазак у радном односу и права организације у којој је проналазак настао утврђују се законом, општим актима и уговором између послодавца и запосленог, односно њихових представника. Титулар патента има одређена права за одређену територију и за одређено време. Само проналазак који је остварио одређене резултате ужива правну заштиту и добија патентну исправу регистрованог патента. Национални патент се одобрава у земљи где се подноси патентна пријава, у тој земљи ужива правну патентну заштиту и важи на њеној територији. Конвенција о европском патенту основала је европски патентни биро са седиштем у Минхену, који одобрава европски патент као наднационални патент, који важи на територији већег броја земаља, односно на територији земаља које су ратификовале наведену конвенцију. Европски патент траје 20 година као наднационални патент и представља хармонизацију националних патентних права. Д. Човић, *Појам интелектуалне својине, облици њене заштите и утицај на тотални квалитет менаџмента*, Европско законодавство, 43-44/2013, стр. 199-220.

Ефекти права интелектуалне својине

Интелектуална својина је као роба-знање прерасла у интелектуални капитал-знање, које је постало роба на тржишту и важан елемент пласмана и трговине. Знање као роба и посебан облик капитала, доживљава наглу експанзију на националном и на међународном тржишту. Како знање постоји и без своје материјализације, то није неопходно да се знање преточи у неки производ или технолошки поступак, већ оно као такво има свој садржај и значај који се може у промету исказати економским вредностима. Илустрације ради, то је случај са *know-how*, које као посебан облик интелектуалне својине не мора да се материјализује, већ као специфично знање поседује адекватну вредност на тржишту. Створено и стечено знање се може третирати као „знати-како“ власништво пословног субјекта, само под условом да су запослени радници уговором обавезани на чување пословне тајне и забрану злоупотребе исте. Иако је досадашњи приступ у теорији био да се „знати-како“ односи на скуп знања и искуства из техничко-технолошке области која се може применити у индустријској или некој другој производњи, било би целисходније да ово знање има третман правне заштите интелектуалне својине.¹² Разлог би био инвентивност пословних захтева модерног доба 21. века и потреба унапређења пословних подухвата у којима је неопходна правна заштита примене капитал знања у условима тоталног квалитета менаџмента. Понекад ни индустријска примена патента није могућа без преноса посебних знања и искуства *know-how*, трансфером путем уговора о лиценци.¹³ Институционализовани су начини правне заштите својине на националном и на међународном нивоу и дефинисани су општи принципи правне заштите:

- интелектуална својина се може пренети и користити само уз дозволу носиоца права;
- носилац права интелектуалне својине располаже са њом на начин и под условима који су утврђени прописима, а њено коришћење је ограничено обимом заштите, временски и територијално;
- санкционисана је злоупотреба права интелектуалне својине са обавезом надокнаде настале штете.¹⁴

Европски органи за стандардизацију настоје да се изврши идентификација носиоца сваког права интелектуалне својине пре усвајања стандарда и да се одобре праведне накнаде и остали услови носиоцима права интелектуалне

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Agreement on Trade-Related-Aspect of Intellectual Property Rights, Geneva, Switzerland, 15 April 1994, Интернет: <http://www.projuris.org/konvencije I s.htm>, 15/10/2002.

својине, у односу на арбитражне механизме везане за стопу лиценцих накнада. Стандардизација се у сваком конкретном случају може извршити ако су позната сва права интелектуалне својине и уколико та права могу да буду предмет лиценци.

Стратегија интелектуалне својине је стратегија иновација или стратегија науке и технологије, односно, план истраживања и развоја за сваку националну економију. Стратегија интелектуалне својине на националном плану је и пакет мера за стимулисање проналазаштва и ефикасан креативан рад, развој и менаџмент интелектуалне својине. Развој талената који се укључују у систем иновација привлачи директне стране инвестиције и помаже изградњи отворене тржишне привреде. Иновације покрећу привреду, културни и социјални напредак и обогаћују свакодневни живот човека. На тај начин, оне постају полуга одрживог развоја привредних субјеката и економског просперитета целог друштва. Када се иновација и правно заштити кроз свој појавни облик интелектуалне својине, тада носилац тог права стиче тзв. бенефите заштите: заштићена права су покретач нове производње и продаје роба и услуга и самим тим добијају нови економски израз као одређена вредност; заштићена интелектуална својина постаје капитал привредног субјекта исказан у билансима и вредности акција; заштићеном интелектуалном својином се може трговати, путем лиценцирања или других облика уступања, а иста може бити и предмет залог; заштићена интелектуална својина даје гаранцију квалитета, гаранцију порекла, али и гаранцију еколошке ознаке и здравствене исправности, док слаба заштита интелектуалне својине обесхрабрује инвеститоре и стране улагаче. На овај начин интелектуална својина као комбинација иновација и људских ресурса постаје моћна економска полуга у савременој привреди која почива на знању и управљању квалитетом у складу са опште прихваћеним стандардима квалитета (ISO 9001; ISO 14001; OHSAS 18001; ISO 22000; ISO 27000).¹⁵ Посебно су важни међународни стандарди правне заштите, што је резултирало доношењем великог броја међународних споразума и конвенција у области дефинисања правног положаја и заштите интелектуалне својине. Међународна трговина правима интелектуалне својине је довела до закључења важног споразума, тзв. TRIPS споразума.¹⁶ Он представља значајан међународни аранжман и уговор из области интелектуалне својине, којим је обезбеђен ефикасан систем заштите права интелектуалне својине, увођењем казних одредби и укидањем одређених царинских повластица за повреду

¹⁵ Д. Човић, „Управљање интелектуалном својином у условима формирања система менаџмента квалитетом“, *op. cit.*, стр. 316.

¹⁶ Споразум о трговинским аспектима права интелектуалне својине, Интернет: http://www.zis.gov.rs/upload/documents/pdf_sr/pdf/trips.pdf

тих права. Уколико једна земља има развијеније национално право у заштити интелектуалне својине, она је у прилици да убрза промет тих права и трансфер технологије, а самим тим и да оствари значајну предност у одрживости привредног развоја и присутности на међународном тржишту.

3) ИНТЕЛЕКТУАЛНА СВОЈИНА И МЕНАџМЕНТ ОРГАНИЗАЦИЈЕ СА АСПЕКТА УЧЕШЋА ЗАПОСЛЕНИХ У ИСТРАЖИВАЊУ И РАЗВОЈУ

Међународне конвенције правно регулисање проналазака остварених у радном односу препуштају националним прописима. Зато се и начин регулисања разликује од земље до земље. Радно право истиче принцип да послодавац присваја све резултате рада запосленог за време рада, јер за рад запослени према уговору о раду остварује зараду, а то се односи и на проналаске. Код права индустријске својине истакнут је принцип да је изворни носилац права на проналазак управо проналазач и само његовим располагањем се то право може пренети на друго лице. Ипак, постоји могућност за компромис, тако да послодавац буде носилац права на проналазак, а запослени за проналазак добија одређену накнаду која је независна од редовних примања. Право на заштиту проналазака има послодавац, осим када постоји разлика у уговорном дефинисању проналаска. Међутим, послодавац има одређене моралне обавезе према запосленом – да у пријави за патент означи његово име и да му за проналазак одреди правичну накнаду у зависности од постигнутих економских ефеката реализованог проналаска. Посебна врста проналазака у радном односу је када запослени дође до проналаска уз помоћ одређених активности послодавца или када послодавац обезбеди материјално-техничка средства и друге услове запосленом ради стварања услова за развој проналазаштва, односно, до проналаска дође на основу програма који су створени могућностима послодавца. У овом случају право да буде носилац проналаска има запослени-проналазач, а послодавац стиче право да економски експлоатише проналазак. Тада су послодавац и запослени у обавези да закључе уговор о лиценци за одређени проналазак и да уговоре накнаду коју послодавац треба да исплати запосленом-проналазачу. Запослени је у обавези да на први позив послодавца пренесе право привредног искоришћавања проналаска. Иста је ситуација и ако до проналаска дође у року од годину дана од престанка радног односа запосленог-проналазача. Разлог оваквог решења лежи у чињеници да се у пракси дешавало да запослени-проналазач напусти посао како би проналазак заштитио под својим именом и тиме, као носилац права коришћења, располагао проналаском. Понекад се у пракси дешава да запослени-проналазач до проналаска дође коришћењем неке од пословних тајни послодавца и у том

случају, послодавац може спречити објављивање проналаска и затражити посебну накнаду од запосленог-проналазача који се на неки начин окористио пословном тајном.

Што се тиче регулисања права на накнаду запосленом-проналазачу, оно није условљено чињеницом да је проналазак патентибилян, јер и ако није, исти се може третирати као техничко унапређење. Једини критеријум за одређивање накнаде јесте да се патент, односно техничко унапређење користи. Због сузбијања произвољности од стране послодавца код одређивања накнаде, неопходно је да се уговором између запосленог-проналазача и послодавца прецизирају међусобни односи у складу са општим актом послодавца. У свим овим случајевима најбоље решење је да се критеријуми за одређивање накнаде за проналазак или техничко решење, предвиде општим актом послодавца и прецизирају уговором о раду са запосленим. Треба прецизирати и време, односно када и у ком року се врши исплата накнаде, као и друге међусобне односе између послодавца и запосленог-проналазача.¹⁷

4) МЕНАЏМЕНТ ИНТЕЛЕКТУАЛНОМ СВОЈИНОМ И УЛОГА BENCHMARKINGA У УСЛОВИМА ДЕЛОВАЊА TQM

Benchmarking је дефинисани континуирани процес мерења и поређења производа и услуга у њиховом пласману на тржишту у односу на најснажнијег конкурента или у односу на оне компаније које су већ постале лидерске на одређеном тржишту. Код реализације своје стратегије у условима *benchmarking* процеса, организација „сазнаје“ своје слабости, али и одређену снагу коју поседује и која се може преточити у перформансе организације. Други ефекат ових процеса је „сазнање“ организације о својим конкурентима и лидерима праксе на тржишту. Трећи, такође важан ефекат процеса, је то што организација учи од већ наметнутих индустријских лидера.

Ови ефекти доводе до одређених користи за организацију која своја „сазнања“ треба да употреби: за уважавање мишљења потрошача; за уградњу у стратегији организације најбоље праксе неке индустрије; за стимулисање напора стручног тима организације за уградњу у стратегији најбоље праксе; за аргумент за потребну измену одређених елемената стратегије или промену одређених процеса у току реализације стратегије; за сазнање могућих техничко-технолошких иновација које су у току у другим организацијама. Међутим, да би сам процес био користан за организацију он мора да се одвија у континуитету и да буде институционализован у култури компаније, односно

¹⁷ Закон о патентима, чл. 6 и чл. 57–66, „Службени гласник РС“, 99/2011, 113/2017 и 95/2018.

мора бити формиран одговарајући *benchmarking* тим, који је у стању да дефинише и разради све процесе и *benchmarking* моделе. Данас постоје многе дефиниције од којих све фактора зависи успех на тржишту одређене организације. Ипак, заједнички именитељ многим од ових фактора је присуство интелектуалне својине изражене у свим облицима индустријске својине и ауторским делима. Менаџмент интелектуалне својине постаје одређујући фактор у условима деловања менаџмента тоталним квалитетом. Данас сваки познати модел *benchmarkinga* садржи више фаза и то:

- шта се и који се процеси подвргавају *benchmarkingu*;
- према којим компанијама се врши упоређење властитих процеса;
- изградња базе података за компаније са одређеног тржишта према којима ће се вршити поређење и прибављање података о њима;
- анализа и дефинисање активности пословних процеса у будућности;
- сагледавање података унутар организације, кретање истих и могући утицај на процесе у току;
- сагледавање резултата унутар организације и метод њихове верификације;
- избор метода и дефинисање властитог система мерења;
- дефинисање плана активности и њихово кретање;
- праћење и примена резултата;
- нови циклус започињања процеса, корак по корак;
- процес поређења у сагледавању производних операција и вршењу услуга;
- начин и услови вршења производње и услуга;
- сагледавања хала и других пословних просторија;
- начин организације и вршења истраживања и развоја производа и услуга;
- сагледавање канала дистрибуције, финансијских токова и наплата, концепта управљања квалитетом и изабраног концепта унапређења квалитета.¹⁸

Достизање домета светског лидера у одређеној области је знак да је организација уложила велике напоре да своје пословне активности доведе у склад са процесима из изабраног концепта квалитета, као и да је своје истраживање и развој условила пословним функцијама и садржајима маркетинга и менаџмента изабраних концепата.

¹⁸ Robert C. Camp. *Benchmarking: The Search for industry best Practices That Lead to Superior Performance* (Milwaukee, WI: Quality Resources, 1989).

5) SWOT АНАЛИЗА И ТЕХНИКЕ КВАЛИТЕТА У ФУНКЦИЈИ РЕЗУЛТАТА ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Утврђивање шанси за неки производ који се пласира на одређеном тржишту је могуће посматрати применом SWOT (Strengths – снага; Weakness – слабост; Opportunities – прилика; Threats – опасност) анализе за истраживање тржишта. SWOT анализа је стратегијска метода помоћу које се динамички сучељавају снаге/слабости предузећа са приликама/опасностима окружења, ради идентификовања шанси/ризика за опасност предузећа. Та анализа је дијагностички и прогностички инструмент који омогућава планирање мера и акција, исходиште је у процесу стратегијског менаџмента и први корак према жељеној позицији предузећа. Портфолио матрица обезбеђује сагледавање позиција производа на тржишту у односу на водећег конкурента. Критичари SWOT анализе истичу њену недовољну ефикасност као део организационе стратегије и сматрају да је не треба прихватити као технику анализе, будући да је анализа као техника почела да се користи шездесетих година прошлог века и да је као таква превазиђена. Такође, они сматрају да то није валидна техника у данашњем свету који се заснива на промени и конкуренцији. Динамичке и структурне промене на нивоу система и подсистема утичу и на валидност уноса у SWOT матрици, а наводе се и различите студије које показују да је SWOT анализа лоше формулисана. Категоризација варијабли у један од четири SWOT квадранта је изазовна. Исти фактор се може поставити у две категорије и може бити и снага и слабост у исто време, као што и снаге које се не одржавају могу постати слабости.¹⁹ Узимајући у обзир све наведене предности и недостатке, може се закључити да је SWOT анализа, која је коришћена у последњих педесет година, вредна техника за планирање и доношење одлука. У процесу стратешког управљања један број техника анализе користе се за постизање дугорочних циљева организације. Током година SWOT је био широко коришћена техника у анализи интерних и екстерних окружења, а укључује утврђивање циља и идентификацију унутрашњих и спољашњих фактора који су повољни и неповољни за постизање тог циља. Процес стратешког управљања почиње са интерном анализом организације, која се користи за идентификацију унутрашњег извора и могућности за конкурентску предност. Екстерна анализа се користи за идентификацију тржишта прилика и претње, анализирајући опште окружење, конкурентску индустријску средину и ривале. Док интерна анализа показује ресурсе које треба побољшати и одржати, екстерна анализа омогућава организацији да усклади своје стратегије у складу са пословним окружењем. Ова анализа открива тренутну ситуацију организације и омогућава развој њених будућих акционих планова.

¹⁹ E. Gürel, M. Tat, „Swot Analysis: Theoretical Review“, *The Journal of International Social Research*, Volume: 10 Issue: 51, 2017, str. 1004.

Квалитативно испитивање унутрашњих и спољашњих фактора може бити само почетак детаљне анализе у процесу планирања. Проширена литература која разматра SWOT метод показује да је упућивање само на њега недовољно у стратешком планирању. Академска истраживања на ту тему указују на то да се ефикасност овог метода може побољшати коришћењем квалитативних и квантитативних техника заједно.²⁰

Слика 4: SWOT матрица шанси/ризика²¹

<p>УНУТРАШЊИ ФАКТОРИ</p> <p>СПОЉНИ ФАКТОРИ</p>	<p>УНУТРАШЊЕ СНАГЕ (Strengths)</p> <p>Снаге су у ресурсима и менаџменту, процесима, финансијама, маркетингу, истраживању и развоју. конструкцији итд.</p>	<p>УНУТРАШЊЕ СЛАБОСТИ (Weaknesses)</p> <p>Слабости су у ресурсима и менаџменту, процесима, финансијама, маркетинг. истраживању и развоју, конструкцији итд.</p>
<p>СПОЉАШЊЕ СНАГЕ (Opportunities)</p> <p>Садашњи и будући пословни успеси, политичке и друштвене промене, нови производи и технологије, који се идентификују као прилика за развој.</p>	<p>СО СТРАТЕГИЈА макси – макс</p> <p>Потенцијално најуспешнија стратегија, употреба снага организације да би се искористиле прилике. ШАНСЕ</p>	<p>ВО СТРАТЕГИЈА мини – мини</p> <p>Развојна стратегија савладавања слабости ради коришћења прилика.</p>
<p>СПОЉАШЊЕ СЛАБОСТИ (Threats)</p> <p>Претње у ужем и ширем окружењу, околности које угрожавају предузеће, у подручјима сличним «приликама».</p>	<p>СТ СТРАТЕГИЈА макси – мини</p> <p>Употреба снага како би се савладале или избегле претње.</p>	<p>WT СТРАТЕГИЈА мини – мини</p> <p>Смањење обима пословања, ликвидација или заједнички подухват. РИЗИЦИ</p>

²⁰ Ibid., p.1005.

²¹ Минић С., "Виртуелизација менаџмента бизниса," *ЛИДЕР – Часопис за теорију и праксу менаџмента*, број 3, Нови Сад, 2008.

6) ИЗВОРИ

- Aavo Kokk, *TQM and Business Development How to Integrate Quality Activities into an organisation*, 41st EOQ Congress Trondheim, 1997.
- Agreement on Trade-Related-Aspect of Intellectual Property Rights, Geneva, Switzerland, 15 April 1994, Интернет: <http://www.projuris.org/konvencije/s.htm>, 15/10/2002.
- Anand Kumar, D., Balakrishnan, V., "A Study on ISO 9001 Quality Management System Certifications – Reasons behind the Failure of ISO Certified Organizations", *Global Journal of Management and Business Research*, Volume 11, Issue 9, Global Journals Inc. (USA), Online ISSN: 2249 – 4588, Print ISSN: 0975 – 5853. Интернет: <https://pdfs.semanticscholar.org/454f/b49276fcf701e40b734f86dd31914d8ab2df.pdf>
- Вујановић, Н., *Постављање система квалитета према захтевима серије стандарда JUS ISO 9000*, Београд: Фирасо, 1994.
- Gürel, E., Tat, M., „Swot Analysis: Theoretical Review“, *The Journal of International Social Research*, Volume: 10 Issue: 51, 2017, pp. 994-1006, Интернет: http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt10/sayi51_pdf/6iksisat_kamu_isletme/gurel_emet.pdf
- Deming, W., E., *Quality Productivity, and Competitive Position*, Cambridge, Mass.: Centre for Advanced Engineering study, Massachusetts Institute of Technology, 1982.
- European Commission, *Information Society Statistic*, data 1996–2000, Eurostat, Luxembourg, 2002.
- ISO 9000 family – Quality management*, International organization for Standardization, Интернет: <https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html>
- Минић, С., "Виртуелизација менаџмента бизниса," *ЛИДЕР – Часопис за теорију и праксу менаџмента*, број 3, Нови Сад, 2008.
- Перић, Н., Човић, Д., *Специјални медијски догађаји – менаџерски и правни аспекти*, Београд: Висока школа за комуникације, 2018.
- Споразум о трговинским аспектима права интелектуалне својине, Интернет: http://www.zis.gov.rs/upload/documents/pdf_sr/pdf/trips.pdf
- Некматапанah, М., et al., „Six Sigma Process and its Impact on the Organizational Productivity“, *International Journal of Economics and Management Engineering*, World Academy of Science, Engineering and Technology, Vol:2, No:7, 2008. Интернет: <https://waset.org/publications/8018/six-sigma-process-and-its-impact-on-the-organizational-productivity>
- Camp C Robert, *Benchmarking: The Search for industry best Practices That Lead to Superior Performance* (Milwaukee, WI: Quality Resources, 1989).
- Човић, Д., *Појам интелектуалне својине, облици њене заштите и утицај на тотални квалитет менаџмента*, Европско законодавство, 43-44/2013.

Човић, Д., Човић, А., „Управљање интелектуалном својином у условима формирања система менаџмента квалитетом“, *Европско законодавство*, 47-48/2014.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Пословне активности морају се одвијати на друштвено одговоран начин, који обезбеђује једнакост интереса фирми укључених у пословање и интереса екстерне јавности. На овај начин се фирме и њихове пословне активности прилагођавају екстерним захтевима, како би се довеле у склад са потребама заједничке друштвене одговорности. Питање друштвене одговорности постаје обележје зрелости глобалне цивилизације. Посао који не улази у сферу друштвене одговорности губи наклоност јавности и купаца, што се директно одражава на будуће пословање фирме и њен рејтинг. У конкурентском окружењу, фирме у Републици Србији не могу обезбедити опстанак на дужи рок уколико игноришу етичке принципе и друштвену одговорност. Заступљеност етике у доношењу пословних одлука не значи игнорисање профитних циљева, јер увођењем ових начела фирма обезбеђује дугорочни опстанак, раст и развој. Етички фактори су посебно значајни код поштовања права интелектуалне својине. Етичко понашање није само једнако правном понашању и поштовању конституисаних правних норми, већ је то и понашање у сагласности са моралним стандардима. Прихватање етичког понашања подразумева да се у стратегији менаџмента тоталним квалитетом посвећује дужна пажња универзалним вредносним нормама, да се организација прилагођава захтеваним правилима моралног и да се запослени придржавају усвојеног кодекса понашања.²² TQM постаје нов пословни стил и модел рада организације која унапређује свој квалитет и достиже пословну извршност дефинисану стратегијом жељене будућности организације, засноване на континуираним побољшањима, дугорочном концепту унапређења и оријентацији ка задовољењу захтева купаца. Материју права интелектуалне својине чини мање од 5% судских предмета у земљи, а кривичноправна заштита се налази у другом плану у односу на грађанскоправну заштиту. На друштвени значај санкционисања ових кривичних дела указује и чињеница постојања посебног Тужилаштва за организовани криминал и одељења за борбу против високотехнолошког криминала Вишег суда у Београду, и одељења Вишег јавног тужилаштва у Београду за борбу против високотехнолошког криминала. Не сме се заборавити да су страна директна улагања и трансфери технологије директно зависни од интелектуалне својине и високог нивоа заштите исте, као и од промоције политичке стабилности и економског раста.

²² Човић, Д., Човић, А., „Управљање интелектуалном својином у условима формирања система менаџмента квалитетом“, *op.cit.*, стр. 310-329.

THE ROLE OF INTELLECTUAL PROPERTY IN CREATING THE QUALITY MANAGEMENT SYSTEM STANDARDS

Abstract: The new industrial revolution and the development of information technologies in the conditions of the globalization process, lead to the rapid growth of scientific and technological innovations in all areas. Also, the emergence of an increasing presence of international competition in the trade of goods and services has stimulated higher investments in science, that is, in technological innovations, knowledge and creation of technical and technological new solutions, which intensified the economic development and improvement of international trade. One of the important factors of economic advancement is intellectual property, and investments in it have accelerated the economic development of those countries that saw the importance of intellectual creativity and provided to these countries significant advantage and even a monopolistic position in the international market. A significant influence on the world economy has a wide application of new products of intellectual property. Therefore, the legal aspects of intellectual property cannot be considered separately from the economic aspects. The processes of automation, control and automatic data processing are of increasing importance both for production and the provision of services. The lifetime of a product on the market is shortened either by the performance of new products or by technical and technological improvements of the existing ones. Therefore, the survival of the market is linked to the increasing importance of the traffic in industrial property rights, which provide and satisfy the need for innovation and improvement of the quality of products and services. In Serbia, more and more entrepreneurs take measures for the adoption of programs in order to strategically connect with the West and to train companies for business according to international standards. Quality enhancement processes increasingly appear as an organized need to satisfy all participants in business life. In this way, intellectual property becomes a TQM, a knowledge capital, where knowledge is the most important factor of success. In such relations well-designed and set up management should contribute to the manifestation of knowledge as a lever of development, and investment in it becomes an investment that requires continuity. The authors will present the main differences in the basic approaches to quality management, the purpose of the implementation of ISO 9000 and TQM, as well as the mutual relationship and the participation of intellectual property in upgrading and improving quality. Moreover, the analysis of intellectual property and management of the organization from the aspect of participation of employees in the research and the role of Benchmarking in the conditions of TQM operation, is necessary for the purpose of a more complete and clear understanding of TQM tools and quality techniques in the function of the results of the organization.

Key words: Intellectual Property, Quality System Standards, TQM, ISO 9000, Six Sigma, Benchmarking, Swot Analysis.

УДК: 305-055.2
Bibliid 1451-3188, 18 (2019)
Год XVIII, бр. 67, стр. 278-298
Изворни научни рад

(Р)ЕВОЛУЦИЈА ЖЕНСКИХ ПРАВА - ОД ЛИЦА *ALIENI IURIS* ДО НОРДИЈСКОГ ПАРАДОКСА

Снежана ПРЕЛЕВИЋ ПЛАВШИЋ¹

Анстракт: Хиљадама година траје борба жена за стицање права на образовање и бољи положај у друштву. И поред тога што су у античко доба правда и мудрост женска божанства, жене су биле у подређеном положају. У најповољнијем положају налазиле су се жене у Египту. Пре три миленијума египатске жене могле су бити фараони, команданти војске и свештеници, што ни данас није могуће. Под утицајем грчке цивилизације, и касније хришћанства, Египћанке постепено губе права, те је нестала једнакост између мушкарца и жене у земљи фараона, што је представљало једну од суштинских вредности ове цивилизације која није остварена ни у једној земљи на свету до Првог светског рата. У старој Грчкој, упркос многим идејама које су довеле до напретка цивилизације, положај жене је био прилично неповољан. У средњем веку, уз црквени благослов, почиње прогон вештица што је највеће насиље над женама. Парадоксално, али жене су највећа права уживала управо у манастирима. Посматрано кроз историју жене су у подређеном положају у односу на мушкарце. У савремено доба, не само у Европи већ и у ширем међународном миљеу, превремена смрт жена и девојчица због родне дискриминације, неједнаког приступа ресурсима због насиља и занемаривања поистовећује се са „феноменом несталих жена“. Теорија о нордијском парадоксу показује да су жене са већим економским статусом, у односу на своје партнере традиционалних схватања, изложеније насиљу. У предметној анализи ауторка је разматрала процес развоја и еволуирања права жена и

¹ Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство; Привредна академија, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду. Е-mail: snezaprelevic@yahoo.com

дошла је до закључка да је родна једнакост ремећењем традиционалних родних улога ојачала став по којем је насиље над женама оправдано, а њихов успех се у животним околности често схвата и као извесна претња.

Кључне речи: друштвени положај жена, родна равноправност, мушка доминација, родно засновано насиље.

1) УВОД

Деценијама траје борба жена за стицање права на образовање и бољег положаја у друштву. У неким деловима света пером се иде и против оружја. Ипак, хиљаде година мушке доминације није лако променити. Рањивост жене у окриљу породичног дома препозната је као кршење основних људких права и слобода, и препрека даљег развоја и мира уопште. Широм света жене трпе интимно партнерско насиље, силовање у браку, силовања од познатих мушкараца или странаца, инцест, фетицид,² сексуално узнемиравање, предмет су трговине ради присилног рада и проституције, присиљене на склапање бракова,³ жртве су

² Уклањање женског фетуса нелегалним методама раширено у Индији. Видети: *India's missing girls: fears grow over rising levels of foeticide*, Интернет: <https://www.theguardian.com/globaldevelopment/2014/apr/09/india-missing-girls-rising-levels-foeticide> и Khatum, Samsunnessa, Islam, Aznarul, "Death Before Birth" – A Study on Female Foeticide in India, Интернет: https://www.researchgate.net/publication/215590009_Death_Before_Birth_A_Study_on_Female_Foeticide_in_India, 21.02.2018.

³ Уговарање бракова између деце раширено је у Јужној Азији и руралној субсахарској Африци. У руралној Индији, 47% (извештај UNFPA) девојака се уда пре него што напуни 18 година. Индијска држава Бихар има највећи број бракова које заснивају деца – 69%. У Индији се налази једна трећина свих девојчица-невеста. Према UNFPA уколико се настави са тренутном стопом бракова између деце у свету, сваки дан 39.000 девојака ће се удати премладе. Видети о промени става о браковима које заснивају деца у Индији, Интернет: <https://sr.globalvoices.org/2013/03/promena-stava-o-brakovima-koje-zasnivaju-deca-u-indiji/>, 22.02.2018.

У Јужном Судану 52% девојака ступа у брак пре 18 година. Према извештају организације World Vision, за већину ових девојчица ови бракови имају смртоносне последице. Наиме, Јужни Судан има највишу стопу смртности на порођају у свету. Вероватноћа да девојчице у Јужном Судану умру на порођају је три пута већа у односу на вероватноћу да заврше школу. Како девојчице у овом узрасту још увек нису ни физички ни ментално спремне за брак и трудноћу, порођаји су за њих болно, трауматично, а најчешће и фатално искуство. Уколико преживе порођај, девојчице остају са тешким здравственим проблемима. Петар Кам, професор у основној школи у Нијалу и учесник Програма за заштиту и оснаживање жена при организацији International Rescue Committee истиче да: „Породице све више разумевају да њихове девојчице могу да наставе школовање и добију посао, и да породици финансијски помогну на тај начин, уместо присиљеним браком и миразом“. Интернет: <http://breakfast.rs/opasne-posledice-ranij-prisilnih-brakova/>, 13.11. 2016.

убистава због части,⁴ других форми фемицида, напада киселином и сакаћења женских полних органа. Сви наведени акти појављују се као родно засновано насиље јер су почињени скоро искључиво од стране мушкараца према женама, и отворено или прећутно подржани родним неједнакостима на друштвеном нивоу. Културне, друштвене, религиозне норме и економска неједнакост поткопавају законске норме и иду на руку починиоцима.

2) ПОЛОЖАЈ ЖЕНЕ У СТАРОМ ВЕКУ

У најповољнијем положају у античко доба налазиле су се жене у Египту. Када је Шамполион, након дешифровања хијероглифа, 1829. године посетио Египат, прикази привлачних, женствених, озарених, осветљених Египћанки пуних живота на бројним храмовима у долини Нила указивали су на поштовање и култ жене који је негован у земљи фараона. Мушкарци и жене били су једнаки пред законом. Жене су могле управљати и располагати приватном имовином, укључујући и непокретности, коју су стицале наслеђивањем, поклоном или пак куповином. Положај жене се није мењао ни закључењем брака. Први Грци који су посетили Египат били су скандализовани правима које су уживале Египћанке, а њихово понашање сматрали су готово неморалним.⁵ Египатске жене, пре три миленијума, могле су бити фараони, команданти војске, везири, писари, врховни свештеници.⁶ Ахотеп, жена фараон, за време окупације Хикса ујединивши Горњи и Доњи Египат преузима команду над делом војске и гуши побуну на југу земље, због чега бива одликована са три златне муве које су за изузетне заслуге добијали само генерали и војници и улази у војну сферу, до тада резервисану искључиво за мушкарце. Откривена документа сведоче да су жене заузимале и руководећа места у административним институцијама, а међу истакнутим функционерима – везирима⁷ наилазимо и на женско име Небет (која је била и судија).⁸

⁴ Према процени Уједињених нација годишње се деси око 5.000 убистава из части. Међутим, женске организације са Блиског истока и југозападне Азије сумњају да је више од 20.000 жена у свету сваке године убијено због части и да су многа убиства класификована као самоубиства ради избегавања процесуирања починилаца. Убиства због части дешавају се и у западним земљама, Русији и Канади унутар мигрантских заједница. Видети: Robert Fisk, *The crimewave that shames the world*, Интернет: <http://www.independent.co.uk/voices/commentators/fisk/robert-fisk-the-crimewave-that-shames-the-world-2072201.html>, 22.02.2018.

⁵ Марина Матић, „Положај жене у старом Египту“, *Страни правни живот* 2011, бр. стр. 313.

⁶ Према Манетону, свештенику касне епохе, који је поделио египатске фараоне у 30 династија, од II династије донет је закон који је предвиђао право жене да ужива краљевску моћ, односно да може бити фараон .

⁷ Најближи сарадници краљевског брачног пара, једна врста премијера са вишеструким функцијама.

⁸ Марина Матић, „Положај жене у старом Египту“, *op.cit.*, стр. 314-315.

Под утицајем грчке цивилизације и касније хришћанства, Египћанке постепено губе права, да би Птоломеј Филопатор (221–205 г.п.н.е.) положај египатске жене довео на ниво грчке, намећући јој татора за сваки правни посао. Тако је нестала једнакост између мушкарца и жене у земљи фараона, што је представљало једну од суштинских вредности ове цивилизације, која није остварена ни у једној земљи на свету до Првог светског рата, односно до данас ако говоримо о духовној сфери, будући да су позиције папе, патријарха, рабина, имама, али и обичних свештеника искључиво мушке, за разлику од египатске жене која је, као и мушкарац, могла да заузме позицију првосвештеника. Иако је имало развијену трговину са земљама Медитерана, египатско друштво у коме су жене имале изузетан положај, нажалост, није имало пресудног утицаја на развој западне цивилизације као идеје античких Грка, које су преко Рима и касније Византије постале основе европске модерне мисли, јер је било потребно двадесет векова да се дешифрује и преведе египатско писмо. Постоје мишљења да жене у Египту, ипак, нису биле друштвено равноправне са мушкарцима и да је равноправност била више теоријска.⁹ У старој Грчкој упркос многим идејама које су довеле до напретка цивилизације, положај жене је био прилично неповољан. Уместо жене одлуке би доносио отац (*кириос*) или брат, а касније муж или законски старатељ који су бринули о њој и заступали њене интересе. За разлику од жена у Египту, Гркиње нису саме бирале мужа, нити су имале равноправан положај у брачној заједници. Нису располагале никаквом имовином, биле су без наследних права, права гласа, нити су имале икакав утицај на јавни и политички живот. Први облик демократије, који се развио у граду – држави Атини, није значио иста права за све. Право гласа су уживали само грађани мушког пола старији од 18 година који су прелазили имовински цензус, односно око 10% укупног становништва. Жене, деца, робови, странци, као и странци са сталним боравком у Атини нису имали право гласа. У законима тога времена, које је успоставио Солон, жене се помињу само у контексту породичних односа.¹⁰ И док су у јавној сфери били доминантни мушкарци, улога жене се сводила на вођење домаћинства и васпитање деце, пре свега женске и њихову припрему да буду мајке и домаћице, будући да није било друштвено признатих професија за које треба да се образују. Како нису могле имати врлине, до којих се долази изучавањем филозофије – што је било намењено мушкарцима, жене су од стране учених филозофа сматране мање вредним од мушкараца. Ипак, изузеци су постојали. Сократ је, за разлику од осталих софиста, разговарао на

⁹ Слађана Јовановић, Кривичноправна заштита од насиља у породици: докторска дисертација, Београд, Правни факултет Универзитета Унион, 2008, стр. 75.

¹⁰ Драгана Обренић, „Право гласа жена, Неко је рекао феминизам?“, У: *Како је феминизам утицао на жене XXI века*, Heinrich Böll Stiftung, Регионална канцеларија за Југоисточну Европу, Нови Сад, стр. 26.

трговима са женама. Његов ученик Платон, не само да је жене сматрао равноправним бићима, већ је говорио о томе да не постоје послови које могу обављати само мушкарци или само жене. Сходно томе, и жене могу бити владари као и мушкарци, јер имају потпуно исти разум и треба само да добију исто васпитање и буду ослобођене чувања деце и домаћих послова.¹¹ А пре свега, жене се морају образовати као и мушкарци. Познато је и да је Питагора у своју школу примао жене које су биле равноправне са мушкарцима. У делима грчких књижевника жене се описују као верне супруге и пожртвоване мајке. Грчке трагедије, развијене из култа богу Дионису, дају галерију женских ликова. Сматра се да је Еурипид први поставио питање еманципације жена и увео у поезију моралне конфликте који постоје због разлике полова. Ипак, чувено Дионизијско позориште било је намењено искључиво мушкарцима, а Есхилове, Софоклове и Еурипидове јунакиње¹² играле су мушки глумци са маскама за женске улоге.¹³ Аристотел, кога поједини социолози називају оснивачем патријархалне теорије, заступао је пак становиште да мушкарци и жене имају различите способности, које их чине предодређеним за различите улоге – првих да владају, а других да се потчињавају. Културни центар античког света, Атина, није женама давала могућност квалитетног институционалног образовања и њихов положај је био готово робовски, упркос томе што је сам град добио име по Атени, женској богињи мудрости и уметности, заштитници права и праведности и мноштву споменика Амазонки. Најобразованији слој жена биле су хетере. Презирале су брак и биле су најцењеније међу женама којима су били дозвољени ванбрачни сексуални односи (поред аулетрида, конкубина, диктеријада). Интересантно је да су оне биле једине жене које су могле институционално да се образују у тзв. школама за блуднице. Отмене, духовите, грациозне и елегантне, хетере нису пружале само сексуална задовољства већ и забаву и интелектуални доживљај. Неке од њих су биле познатије по филозофским расправама, него по сексуалним услугама. Са хетерама се повезује атински војсковођа и државник Темистокле, славни беседник Демостен, Херодот, Перикле, Софокле, Александар Велики, Птоломеј Први и многи други.¹⁴ Статуе хетера красиле су јавне зграде, а у њихову

¹¹ Вера Радовић, „Педагошка и филозофска мисао о жени и васпитању женске деце од античке Грчке до почетка 20. века“, *Педагошка стварност*, 2006, вол. 52, бр. 7-8, стр. 587.

¹² Ксенија Атанасијевић, „Жене у Еурипидовим трагедијама“, „Жене у Есхировим и Софокловим трагедијама“, „Етика Феминизма“, *Огледи*, бр. 11, Хелсиншки одбор за људска права, Београд, стр. 86-105.

¹³ Постоје мишљења (Кито, Морус) да су и Атињанке могле одлазити у позориште. Овакви закључци изводе се посредно, тумачењем Платонове критике поезије, Аристофанових Жаба и сл. Видети: Кито, Хамфри Дејви Финдли, *Грци*, Матица српска, Нови Сад, 1963. стр. 283.

¹⁴ Светозар Дунђерски, *Светло у тами педагошког маскулинума (схватања о васпитању жена у педагошким учењима у прошлости)*, Филозофски факултет, Нови Сад, 2003, стр. 29-30, Интернет: <http://www.slideshare.net/celedundjerski/dundjerski-knjig-adoktorat>, 06.03.2018.

част дизани су храмови. Управо је хетера послужила Праксителу (IV век п.н.е.) да исклеше Афродиту Книдску како се нага купа у мору, што представља почетак нове епохе сликања и вајања, не само мушког већ и женског тела. Иако нису имале политичка права и нису сматране грађанима, положај Хеленки се разликовао од полиса до полиса. Положај жена у Спарти био је повољнији у односу на Атињанке. Од седме године Спартанке су, заједно са мушкарцима, учене читању и писању,¹⁵ као и вештини ратовања и оспособљене да, у случају потребе, замене своје мужеве и на бојном пољу. Спартански законодавац, Ликург, у IX веку п.н.е. проглашава низ закона против одвојености и повучености жена. Највећи антички мислилац Аристотел, међутим, сматрао је да је управо попустљивост према женама разлог несређеног стања и незакоња, те пропадања друштва и полиса, што се десило у Лакадемону након дугогодишњег одуства мушкараца због ратних похода. Ипак, лично јунаштво је било на врху хијерархије људских и моралних вредности овог старогрчког града – државе, и мада влада мишљење да спартанска уметност није досегла завидан ниво изнедрила је тип човека – ратника посебних врлина, овековеченог бројним причама и легендама о Спарти и Спартанцима, који су постали синоним храбрости, дисциплине и патриотизма. Странкиња: „Ви Лакадемоњанке сте једине жене које владају мушкарцима“. Горгона (Леонидова супруга): „Ми једине и доносимо на свет мушкарце“.¹⁶ У римском праву, које је утицало на стварање већине модерних правних система и начина мишљења правника, а чије корене налазимо у атинском праву, жене су *de iure* сматране субјектима права. *De facto*, особе женског пола су најчешће имале статус лица *alieni iuris*, лица која су била под туђом влашћу, било оца породице *pater familias*, било мужа (ако је брак закључен са манусом). У породици, жена је имала положај кћерке (*filiae loco*). Уколико није била под очевом влашћу, нити удата или пак разведена, за било какав вид иступања у правном саобраћају жени је требао пристанак татора све до 41. или 54. год. н.е. када *Lex Claudia* укида таторство за све жене грађанке Рима, осим за ослобођенице. Жене су у брак ступале вољом патерфамилијаса стицањем пунолетства, односно са навршених дванаест година што се поклапа са почетком репродуктивног периода. Главни животна улога жене је да буде добра мајка и вредна супруга посвећена породици. Стога су остајале необразоване, а њихов правни статус није дозвољавао мешање у јавну сферу. Извори не указују да се иједна жена професионално бавила правом, нити да је изучавала право. „Ако им дозволите да се изједначе са мушкарцима, мислите ли да ће их то задовољити? Чим се изједначе са нама, постаће наши владари!“ (Катон)¹⁷ Мит о римској жени

¹⁵ Најстарија хеленска (и европска) песникиња је Спартанка Мегалострата.

¹⁶ Светозар Дунђерски, Светло у тами педагошког маскулинума (схватања о васпитању жена у педагошким учењима у прошлости), *op. cit.*, стр. 24.

¹⁷ Мирјана Богуновић, „Жена у римском праву – субјект или објект права?“, *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад, 2012, вол. 46, бр. 2, стр. 539.

уткан је у саму легенду о оснивању града Рима. Весталка Реа Силвија изродила је божанске близанце, Ромула и Рема, које је затим пронашла и подојила, римска вучица која им је омогућила живот. Богиња Јустиција поштована је као оличење правде и праведности. Интересантно је да је, као и у античкој Грчкој, кроз женско божанство персонификована правда, док су у свакодневном животу женама чињене многе неправде. Римским царством никад није владала жена, осим случаја Гале Плацидије,¹⁸ која је била регент свом сину и дванаест година владала Западним римским царством (прва половина V века н.е.). Због свог примереног понашања, углед у римском друштву уживале су матроне (*mater familias*), супруге оца породице и весталке, младе девојке које су се заветовале на моралну чистоту и невиност.¹⁹ Весталке су правно биле потпуно еманциповане, нису остајале под очинском влашћу (*patria potestas*), нити им је додељиван тотор (*tutela mulierum*) – живеле су по свом праву (*sui iuris*). Весталке су могле да пониште поједине одлуке магистрата (*intercessio*), да спасу осуђеника од извршења смртне казне, правна документа од посебног значаја поверавана су им на чување и сл. У време Сулине диктатуре весталке су спасиле живот младом Јулију Цезару. Код императора су се заузеле за помиловање Месалије, супруге цара Клаудија који је осудио на вешање због недоличног понашања. Јулије Цезар је непосредно пред смрт (44. год. п.н.е.) поверио на чување весталкама свој тестамент, што постаје уобичајена пракса након Августове владавине.²⁰ Неке од Римљанки се, међутим, нису мириле са улогом коју им је друштво наменило и како нису имале на располагању правне инструменте који би им омогућили утицај на доношење политичких одлука користиле су природну предност над мушкарцима и женске чари како би манипулисале мушкарцима, који нису увек били њихови мужеви. У I веку принципата утицајна фигура на политичкој сцени Рима била је Агрипина, кћерка Германија и Агрипине Старије, која је својом енергијом и амбицијом била предодређена за престо, али као женско дете није могла наследити титулу принцепса. Ушла је у историју као бескрупулозна жена чија се освајачка стратегија заснивала на прељубама, укључујући и инцест, као и

¹⁸ Гала Плацидија је била кћерка римског цара Теодосија Првог и његове друге жене Гале, кћерке Валентијана Првог. Била је полусестра младих римских царева Хонорија (393–423. г.н.е.) и Аркадија (383–408. г.н.е.), и мајка Валентија Трећег, супруга визиготског владара Аталуфа, а други брак је склопила са Флавијем Констанцијем, који је био савладар са Хоноријем.

¹⁹ Након тридесет година од полагања завета чистоте весталке су се могле удавити, али су то ретко чиниле. Свештенице богиње Весте биле су задужене да чувају вечну ватру као симбол постојаности и трајности римске државе. Пошто се у примитивним заједницама тешко долазило до ватре било је неопходно да се она чува на једном месту, где би пламен стално горео. Видети: Жика Бујуклић, *Форум романум, римска држава, право, религија и митови*, Београд, Досије, 2009, стр. 759.

²⁰ Ајдин Хусеинспахић, „*Tutela mulierum* и правни положај жене у старом вијеку“, *Анали Правног факултета Универзитета у Зеници*, вол. 4, бр. 8, стр. 222.

убиствима, најчешће у виду тровања.²¹ Честитост, моралност, верност и послушност – идеали којима је требала тежити свака узорна Римљанка, свакако нису били спојиви са стремљењима жена из високих друштвених кругова ка учешћу у јавном животу. Наслеђивањем владарске титуле у Риму доводи жене принцепса у средиште пажње, а живот на двору, свакако, занимљивијим. Строго се водило рачуна за кога ће се удавати жене из владарских породица, будући да је брачна веза са принцепсовом кћерком значила потенцијалну владарску титулу, због чега су се неретко припадници владарских породица женили међусобно како би сачували престо. Сматра се да је са Ливијом Друсилом, Августовом другом женом, започело ново доба владавине у коме значајно место добијају и жене. О Ливијиној личности постоје многе контроверзе. Ставља јој се на терет убиство Марцела, сина Марка Антонија и супруга Октавијанове кћерке из првог брака, Октавијанова два унука: Гаја и Луција. Постоје тврдње, али недовољно доказане, да је чак и Октавијана отровала смоквама.²² Иако је Тацит сматра катастрофом за Цезарову династију, Ливија је пред крај живота проглашена мајком отаџбине.²³ Неспорно је, да је поред изванредне лепоте која

²¹ Са Гнејом Домицијем, први брак, добила је сина Нерона, будућег римског цара. Другог мужа, Гаја Салустија Криспа Пасенијуса, отровала је печуркама. Трећи брак је, противно римских прописима о брачним сметњама, склопила са стрицем Клаудијом. Списак њених наводних љубавника укључује и њеног брата Калигулу, зета Емилија Лепида, филозофа Сенеку, ослобођеника Паласа и чак сина Нерона. Поред другог мужа, списак њених жртава обухвата и Калпурнију, Клаудијеву дружбеницу, Лолију Паулину, Калигулину бившу жену и кандидаткињу за Клаудијеву жену, Клаудија и Нероновог потенцијалног конкурента за престо Марка Јунија Силанија Британикуса, Клаудијевог посинка. Видети: Anthony Barrett, *Agrippina, Sex, Power and Politics in Early Empire*, London, 1996.

²² Евентуална бескрупулозност Ливије Друсиле повезује се са жељом да обезбеди престо сину Тиберију, који је био њен син из првог брака са Тиберијем Клаудијем Нероном, Октавијановим политичким противником. Октавијан је био очаран деветнаесто-годишњом Ливијом која се вратила из изгнанства из Спарте. По историчару Диону Касију, Октавијан се развео од супруге Скрибоније истог дана када му је родила кћерку Јулију. Када је Ливија била у шестом месецу трудноће, Октавијан је присилио Клаудија Нерона да прихвати развод. Октавијан је оженио трудну Ливију без поштовања правила о времену небрачности, установљеном како би се избегле недоумице о очинству детета (постоје и тврдње да је Ливија друго дете родила 14. јануара 38. године, а да се 17. јануара удала за Октавијана). Такође, наилазимо и на инсинуације да је дете Октавијаново, али како он није тражио да се утврди очинство, деца су пет година боравила код Ливијиног првог мужа, односно до његове смрти. Ливија и Октавијан нису имали законите заједничке деце (једино заједничко брачно дете је мртворођено по једним, односно дошло је до побачаја по другим истраживачима) што је довело до суптилних борби за улазак у владарску породицу брачним везама, интригама, а по некима и убиствима. Ипак, на крају престо је заузео Ливијин син Тиберије.

²³ Титула је представљала новину у римском политичком животу и пандан титули *Pater Patriae* коју су носили Цицерон, Јулије Цезар и сам Август.

је красила, Ливија била интелигентна, способна и оштроумна, те чест саветник свога мужа Октавијана уз кога је носила титулу Августа. Улога жене у Старом веку, и када би јој била признавана правна и пословна способност, сводила се на рађање и подизање деце, брижне мајке и верне супруге искључене из политичког живота, са малим могућностима образовања које би излазило из оквира кућних послова. Строго се водило рачуна о моралу жена док су, с друге стране, за мушкарце постављани знатно нижи стандарди, ако изузмемо даме из високих друштвених кругова. Са мало или нимало имовине, подређене мушкарцу, жене у старом веку нису имале пуно избора. Неке од њих нису се, међутим, мириле са животом који је много одступао од оног који су водили мушкарци. Гркиња Агнодика (IV век п.н.е.) сматра се првом гинекологинjom на свету. Прерушена у мушкарца лечила је жене са много успеха, због чега је била оптужена да заводи пацијенте. Током суђења открила је да је женско, након чега бива ослобођена оптужби. Првом познатом хирургинjom сматра се Римљанка Фабиола (IV век п.н.е.). Хипатија из Александрије (IV век) прва је позната математичарка, 400. године долази на чело Платонове академије у Александрији, али 415. године бива сурово убијена.²⁴ По једнима, фанатични хришћани су је као неоплатонисту сматрали опасном, док према другим изворима разлог представља њено блиско пријатељство са Орестом, римским префектом у Египту, њеним бившим студентом који се веома ослањао на њу, те да се нашла усред политичке борбе. Аспазија из Милета, „прва дама Атине“, користила се правом не-Гркиње како би избегла правило да је жени место у кући, те је подучавала жене у њиховим кућама и борила се за школовање жена. Жене су самостално владале једино у Египту. Најпознатије фараонке биле су Хатепшут и Клеопатра. Ипак, тамо где им престо није био доступан, утицај су остваривале преко својих синова или мужева. Византијска царица Теодора (VI век) остаће упамћена као жена која је остварила бајку о Пепељузи. Некадашња циркуска звезда и куртизана постаће најутицајнија византијска царица,²⁵ која се изборила за доношење закона који су женама признавали право на имовину, наслеђивање и развод.²⁶ Жена која је обележила стари век је, свакако, мисирска царица

²⁴ За време Хипатијиног живота Римско царство је прелазило на хришћанство. Сукоб идеја пренео се на улице Александрије када је разбеснела руља присталица александријског патријарха Кирила, предвођена Петром Читачем, скинула последњу управницу Библиотеке са кола у пролазу и скинула је голу, одвукла до оближње цркве и дивљачки искасапила. Иницијатор овог догађаја, патријарх Кирил, већ је био познат по антисемитизму и организовању погрома александријских Јевреја, као и спору са патријархом Несторијем за кога је успео да издејствује општу анатему и проглашавање за јеретика, постајући тиме, не само симбол ортодоксије, већ и светац.

²⁵ Теодора се удала за принца Јустинијана, византијског престолонаследника, каснијег цара.

²⁶ Вишња Матотек, Права жена кроз повијест, Интернет: <http://povijest.net/?p=579>, 23.03.2018.

Клеопатра. У њеној личности је обједињена духовна развијеност и образовање Гркиње и безобзирност и небирање средстава ради остваривања власти и амбиција једне Римљанке. Пред њеним чарима поклекле су многе римске војсковође: Помпеј, Цезар и Марко Антоније, а према мишљењима писаца старог века „александријски рат“ није изазвала нужда већ Цезарова љубав према Клеопатри. Иако писци описују њену неизмерну лепоту, Плутарх, на основу сведочанстава савременика, тврди да није била особито лепа, али да је неодољиво освајала интелигенцијом, енергијом, вештином у опхођењу и вођењу разговора коју је, сматра, примила од Цезара. Познавалац грчке и египатске мудрости и уопште културе свих семитских народа, заносног гласа, духовита, импресивно обучена остављала је јак утисак, а како је, сем египатског, говорила и грчки, јеврејски, арапски, сиријски, етиопски, медски, партски и трогодитски језик, ретко ком страном изасланику није могла директно да одговори, нити је ико од њих могао остати равнодушан пред Клеопатрином појавом, осим трезвеног ратника и већег глумца од ње саме – Октавијана. Прорачунато стремићи својим интересима, није се старала о уређењу државе, због чега је пребогати Мисир под њеном управом био у оскудици. Ипак, особине политичара, смелост мушкарца, моћни Римљани којима је „владала“ и достојанствена смрт бацају сенку на зла која је починила, остављајући јој епитет најславније жене старог века.²⁷

3) ПОЛОЖАЈ ЖЕНЕ У СРЕДЊЕМ ВЕКУ

Средњи век, по многима мрачни период раздобља људског друштва, обележио је снажан утицај цркве. Како образовање није било доступно најширим слојевима, неуро становништво је са лакоћом прихватало догме свештенства, које не само да је представљало готово једине учитеље тога доба већ је заузимало и највише положаје у друштву. За разлику од античког доба, које је поштовало тело и сексуалност дивећи се женским божанствима, средњи век изражава презир према телу нарочито женском будући да је нарочито подложно чарима зла – сотони. Развој градова, отварање нових могућности послова и занимања, донекле доприноси еманципацији жена, иако не можемо говорити о изједначеним правима и наградама у односу на припаднике мушког пола. Одређене слободе, али не у смислу цивилних слобода модерног доба, уживале су племкиње и узак круг жена привилегованог статуса, док су жене средњег и нижег слоја и даље биле под снажним утицајем патријархалне власти. Под утицајем цркве у XII веку, церемонија закључења брака почиње да се изводи у јавности и тражи се пристанак оба партнера, чиме се хтела учврстити друштвена позиција и важност

²⁷ Ксенија Атанасијевић, „Етика феминизма, Египатска царица Клеопатра“, *Огледи*, бр. 11, Хелсиншки одбор за људска права, Београд, 2008, стр. 130-163.

брака. У исто време прописују се строга ограничења у погледу времена, места и начина упуштања у сексуалне односе. Мушкарци би пре поласка на дужи пут своје жене опасавали појасом чистоће²⁸, а припадници нижих класа излагали још нехуманијем поступку инфибулације. С друге стране, проституција је цветала и неуспех мера појединих владара у циљу сузбијања ове појаве наводе и светог Августина на закључак да би сузбијањем проституције лакомислена пожуа покварила друштво.²⁹ Схватајући да је борба против проституције „борба са ветрењачама“, у неким крајевима јавне куће се оснивају под покровитељством цркве.³⁰ У основи доктрина и закона који су деградирани положај жене у друштву налази се прича о Адаму и Еви. Поменути мит поставља мушкарца у центар збивања – Бог, не само да прво ствара Адама па тек онда Еву, већ мушкарац преузима жени својствену улогу доношење на свет новог живота чиме умањује њен значај у остваривању функције рађања. Бог – мушкарац ствара мушкарца, који потом ствара жену од свог ребра. Настанак Еве од Адамовог ребра, такође се сматра, одређује смисао стварања жене – ради мушкарца. Конзумирањем забрањеног воћа, она постаје грешно биће и симболично узрок мушкарчевих проблема и разлог његове пропасти. Како жене нису могле постићи немогуће, бити мајке и девице у исто време, нису се могле поистовећивати са чистотом и невиношћу Мајке Божије³¹ (која не само да је безгрешно зачала, већ је и остала девица након самог пороа),³² те су понеле терет Еве, грешнице и заводнице. Инквизиција се, међутим, није бринула за грешнице које су блудничиле у борделима са часним грађанима. Предмет интересовања биле су пожудне жене које су склапале пакт са врагом. Тако уз црквени и папински благослов током XIV и XV века почиње прогон вештица широм Европе, који досеже врхунац у XVI и

²⁸ Појас чистоће настаје у Фиренци, да би током XV и XVI века постао уобичајена појава широм Европе. Најдуже се задржао у Шпанији, све до XIX века. Сматра се да је Хомер у Одисеји описао појас који би се могао сматрати претечом сурове направе.

²⁹ Richard Lewinsohn (Morus), *Хисторија сексуалности*, Загреб, Зора: Напријед, 1959, стр. 150.

³⁰ Поједини обрачуни темплара о годишњим расходима говоре да је током једне године требало издржавати тридесет хиљада проститутки, Lewinsohn (Morus), Richard, *Хисторија сексуалности*, op. cit., стр. 150.

³¹ Сматра се да су прве легенде о Марији изговорене у источним провинцијама Римског царства, где су хришћани били под снажнијим утицајем старих цивилизација које су неговале култ женских божанстава, док се црква западне провинције у првим столећима развоја хришћанства противила тој врсти побожности.

³² Чињеница да је Сина Божијег, Спаситеља, родила жена изазвала је морално-етичке дилеме које су разрешене састанком доктринарног већа хришћанских отаца, те постављањем вечите Маријине чедности службеним науком и црквеном догмом.

³³ Доношењем закона 1532. године у време владавине цара Карла V, лов на вештице добија своју легалну форму и прелази у надлежност државе.

XVII веку.³³ Не постоје јединствена објашњења овог, по многим, највећег злочина против жена.³⁴ Поред феномена који су постојали и пре прогона: менталне болести, узимање опијата, давна веровања, разлоге пре треба тражити у знањима појединих жена које су поседовале из области медицине и контрацепције, негативном односу учених доктора према народној медицини, бабицама и разним исцелитељима, „одговорностима“ жена за пропаст усева, стоке, катастрофе, болести и смрти, те, по некима³⁵, сексуалним фантазијама целибатних црквених инквизитора. Парадоксално, али највећа слобода развоја пружана је женама у оквиру манастирских зидина. Жене из аристократских кругова у манастирима су налазиле спас од нежељених бракова и трудноће, или би па, одлазак био мотивисан спречавањем расипања породичног богатства. Припаднице нижих друштвених класа у манастирима су налазиле излаз из сиромаштва и друштвене искључености. Одлазак у манастир није спречавао одржавање родбинских веза, а неговањем телесне и духовне чистоте пружао је женама веће поштовање и углед у друштву. Овладавање вештинама читања и писања, пружа часним сестрама могућност да се њихов глас чује и ван зидина. Као и у предходном раздобљу, постојале су жене чије су тежње превазилазиле друштвено наметнуте и, до данас, маргинализоване улоге мајке и домаћице. Тако је оснивач првог средњовековног центра за научна истраживања ван утицаја цркве била жена – Тротула.³⁶ Тротула је храбро и радикално, имајући у виду време у коме је стварала, сугерисала да за неплодност нису само криве жене, већ и мушкарци.³⁷ Сматра се да првобитна хришћанска учења нису имала негативан став о женама. Чак супротно, управо је жена – Марија из Магдале, била омиљена Христова следбеница која га прати на његовом последњем путовању у Јерусалим и стоји покрај крста све док његово тело није скинуто и положено у гробницу у оближњем врту, које је касније нађено празно. Иако се јеванђеља разликују у појединостима, Марија Магдалена је, по свима, прва којој се обратио васкрсли Исус. Лик Марије Магдалене, за који се везују многе контроверзе, током 2000 година хришћанства представља неисцрпну инспирацију. Приче које нису ушле у Библију кажу да је била богата жена, од угледних родитеља краљевских корена. Постоје чак рукописи којима се поткрепљују тврдње да је била жена Исуса Христа,

³⁴ 80-90% прогањаних и осуђених биле су жене.

³⁵ Hans Küng, „Women in Christianity“, *Continuum Press*, London, New York, 2005, pp. 74-75.

³⁶ Тротула де Руђиеро била је најпознатија жена лекар свога времена, а и касније (lat. *Mulieres Salernitanae*). У XII веку, када је људском друштву претила опасност да стечена знања падну у заборав под јаким утицајем црквених догми, на југу Италије, у близини Напуља, у Салерну ствара се оаза медицине – школа Салернитана, први медицински факултет у Европи.

³⁷ Њено најзначајније дело „О женским болестима“ вековима је приписивано другим ауторима, укључујући и њеног мужа.

са којим је имала двоје деце.³⁸ Постоје и веровања да је веза Исуса и Марије зачала крвну линију која ће постати краљевска лоза династије Меровинга у јужној Француској.³⁹ Иако модерни романи, од којих је најпознатији „Да Винчијев код“ (Ден Браун, 2003) такође, вођени небиблијским рукописима, заступају становиште да је Марија Магдалена Христова жена, нема ниједног канонизованог документа који пружа доказ за то. Марија Магдалена се појављује као грешница, могућа проститутка у јеванђељима по Марку и Луки. Ипак, деградација Маријиног лика и настојање да се поништи историјска улога жене почиње реформама са Сабора из Трента, у чијој позадини је била тежња за успостављањем мушке доминације унутар цркве. Поистовећивањем Марије Магдалене са анонимном, прељубном женом коју је Христ спасао од каменовања, или пак покајном проститутком Маријом из Египта, настојао се умањити значај њеног Јеванђеља које се не ослања на суперматију по основу припадности одређеном полу, већ постизању одређених моћи духовног карактера и духовне зрелости. Ватикан, услед притисака унутар цркве и од стране феминиста, 1969. године анулира интерпретацију Марије Магдалене као проститутке.⁴⁰ Хришћанство није, међутим, једина религија у којој жена има подређену улогу у односу према мушкарцу, тако је и са другим религијама. Свакако да религија представља одраз односа у друштву у којима су жене превасходно мајке, девице, супруге, вештице или пак врачаре, али и битан социјализаторски фактор уз језик, образовање, васпитање и културу. С друге стране, патријархална идеологија налази снажно упориште у хришћанству, исламу и јудаизму. У свим културама религија битно утиче на социо-културну конструкцију рода, те је неопходно да истраживања религије и рода не остану само на нивоу маргиналних курсева на универзитетима, у оквиру студија религије или теологије, већ да их друштвене науке и хуманистичке дисциплине укључе у своје институционалне оквири.⁴¹

³⁸ Реч је о рукопису на животињској кожи који се чува у архиви Британске библиотеке из 570. године написаном на сиријачком језику, блискоисточном књижевном језику који је био у употреби између IV и VIII века, сродан арамејском језику којим је говорио Исус. После шест година интензивног истраживања, Бери Вилсон, професор религије из Торонта и Симче Јакобович, израелско-канадски редитељ уверени су да су открили пето јеванђеље које приказује делове Библије у другачијем светлу. Видети: *Древни рукопис открива: Исус и Марија Магдалена су били у браку и имали су двоје деце*, Интернет: <http://www.blic.rs/Riznica/Misterije/509918/Drevni-rukopis-otkriva-Isus-i-Marija-Magdalena-su-bili-u-braku-i-imali-su-dvoje-dece> 23.03.2018.

³⁹ Хортон, Розалинд, Симсон, Сали, *Светица и грешница*, Интернет: http://www.novosti.rs/dodatni_sadrzaj/clanci.119.html:279802-Svetica-i-gresnica 23.03.2018.

⁴⁰ В. Hachey, Lynn, *Marija Magdalena ili „Apostola Apostolorum“*, доступно на: <http://www.vopus.org/sr/gnoza/mistika-religija/apostol-apostola.html> датум приступа: 23. март, 2018.).

⁴¹ На универзитетима у Србији истраживање религије и рода не постоје у оквиру државних институција, осим на Одељењу за етнологију и антропологију Филозофског факултета у

Питање религије добија на значају, ако га сагледамо у светлу могућег оправдања за потчињен и омаловажавајући положај жена у дрштву, па чак и насиље над њима, будући да се многи обичаји попут жртвовања новорођених девојчица, ритуала сати,⁴² преко менструалних табуа, клиторидехтомије,⁴³ кинеског

Београду, на којем се, од школске 2003/2004, предаје изборни предмет „Национална етнологија: религија и род“. Радуловић, Лидија, *Религија и род: критички осврт на приступе истраживању*, Антропологија 1, 2006, стр. 81.

⁴² Традиционални индијски (хинду) обичај жртвовања удовице на супруговој сахрани. Сати ритуал су забраниле британске власти 1829, касније и Сати актом 1987. године. Сати је дхарма жене, дужност верне супруге. Године 2008, 71-годишња Лалмати извршила је „сати“. 1987. године осамнаестогодишња Роор Канвар, након осам месеци брака, баца се у пламен на сахрани свога супруга чиме добија статус божанства и националног идола. Дојчиновић, Светлана, *Смрт као природан и културни феномен*, доступно на: <http://svetlanadojcinovic.com/2014/04/06/smrt-ka0-prirodni-i-kulturni-fenomen/> (датум приступа: 13. новембар, 2016).

⁴³ Светска здравствена организација поступак обрезивања назива „женско генитално сакаћење“ (енг. FGM – *Female Genital Mutilation*) и убраја га међу кршење основних људских права. Појављује се још у древном Египту, а религијска позадина и јак лоби обезбедили су му дуг опстанак, тако да је данас преко 140 милиона жена било подвргнутих овом нехуманом поступку, а према подацима Уједињених нација ова бројка се сваког дана увећава са преко 8.000 девојчица. У Африци је FGM заступљен у 28 земаља, од Сенегала до Сомалије. Такође је учестао у Јемени, ирачком Курдистану и Индонезији. За разлику од обрезивања мушкараца, обрезивање жена је неупоредиво болније и повезано са бројним компликацијама, како током самог захвата тако и касније. Због нестручности и недостатка хигијене, често долази до тешких инфекција, па и ХИВ-ом, обилних крварења, болова и смрти (10% случајева), смртност детета при будућој трудноћи износи 55%, сексуални доживљај је уништен, а психијатријске студије ментални шок након обрезивања упоређују са оним након силовања. Чак и када дође до нормалног зацељивања ране, остаје проблем мокрења и полних односа, који су врло болни, заостајања менструалне крви (што доводи до тровања крви), задржавања урина у телу, инфекција и низа проблема током трудноће. Старост девојчица над којима се спроводи обрезивање, без анестетика, је, по правилу, између четврте и осме године. Са афричким исељеништвом пракса се проширила и по другим континентима. За разлику од Француске, у којој има највише случајева обрезивања девојчица у Европи, а која није предузела мере у вези с тим, у Енглеској је од 1985. године женска генитална мутилација кривично дело, да би 2003. године био донет Закон о женској гениталној мутилацији. Мада, тек 30 година касније, први пут су у енглеској правној историји два мушкараца dr Dhanuson Dharmasena и Hasan Mohamed оптужени за женско осакаћење. Наиме, након порођаја доктор је поправио FGM који је пре био направљен на пацијенткињи. Осакаћивање женских гениталија тек однедавно постаје тема међународних организација за заштиту људских права и здравља. Пажњу јавности скренуле су и књиге „Пустињски цвет“ и „Пустињска зора“ светски познате манекенке, а данас и званичне представнице Уједињених нација за права жена у Африци, Waris Dirie, која се родила и

„златног лотоса“,⁴⁴ до прописа о покривању главе у хришћанству и праксе хиџаб у исламу,⁴⁵ управо могу окарактерисати као такви. Нажалост, наведени примери не илуструју само давну историју већ и савремену религијску праксу у појединим деловима света. Све цивилизације познају својеврсне модификације женског тела у име лепоте и улепшавања, националног и родног обележја, као и политичко-религиозног става. Свима њима је заједничко да се идеал женске лепоте одувек повезивао са болом и насиљем. Иако из угла „еманциповане“ жене Францускиња у корсету „китове кости“,⁴⁶ или пак Кинескиња са стопалима

одрасла у номадској породици у Сомалији и сама као девојчица била обрзана и инфибулирана. Видети: Анита Дрнделић, Жене без гениталија – традиција или терор?, Интернет: <http://dalje.com/hr-zivot/zene-bez-genitalija---tradicija-ili-teror/283936>, 22.03.2016; Патко Мартиновић, УН након 60. година реагује на велики проблем – Забрањује се обрезавање девојчица?, Интернет: <http://www.dnevno.hr/vijesti/svijet/69856-un-nakon-60-godina-reagira-na-veliki-problem-zabranjuje-se-obrezivanje-djevojica.html?print=1>, 22.03.2016.

⁴⁴ Обичај везивања женских стопала, коме је било изложено преко две милијарде жена у Кини током хиљаду година (од X до почетка XX века), представља изузетно болан поступак повијања стопала девојчица узраста од 2 до 8 година, пре него што би се лук стопала правилно развио. Најчешће у зимским месецима, како би ноге биле мање осетљиве на бол, након омекшавања у топлој мешавини биља, прсти су повијани под табан и насилно ломљени, а цела нога је била затезана према назад како би лук стопала такође напукао и омогућио правилно подвезивање. Завоји су се повремено додатно затезали како би се прсти што више приближили пети. Након подвезивања, девојчице су примораване да одмах ходају на стопалима како би их додатно сломиле тежином. Сам процес трајао је око две године, како би се постигло идеално стопало дужине свега 7cm. Подвезана стопала су изазивала отоке, гнојне чиреве, па и парализу и озбиљне инфекције као што је гангрена. Иако је ход малих, завијених стопала сматран еротичним, а скривена од погледа (жене су чак и у кревету носиле посебне папуче, због непријатних мириса које су изазивале гљивичне инфекције) лотосова стопала развијала су мушку машту, њихов утицај превазилазио је приватан домен спаваће собе и несумњиво представљао средство мушке доминације. Деформисани екстремитети држали су Кинескиње ван друштвених токова у оквиру домаћинства, на услузи својим мужевима и даље од других мушкараца, будући да им је за кретање углавном била потребна нечија помоћ. Видети: Владана Величковић, *Лотосов цвет*, Интернет: <http://www.zaprokul.org.rs/Media/Document/CasopisKultura/1765.pdf>, 23.03.2016. Снежана Максимовић, *Лотос стопала*, Интернет: <http://baixue2013.blogspot.com/2013/03/lotos-stopala.html>, 23.03.2016.

⁴⁵ Ален Дурмо, „Шеријатски хиџаб“, *Kelimetul Naqq*, „Сафер 1428. х.г.“, Ђермана Шета, „Анализа утјецаја новије забране женских муслиманских одјевних пракси у Европи, Пажња! Одјећа, умјетност, идентитет“, Међународни научни скуп Техничког факултета Универзитета у Бихаћу, стр. 55-63, Интернет: https://www.academia.edu/9646675/Novije_zabrane_%C5%BEenskih_muslimanskih_odjevnih_praksi_u_Evropi 23.03.2016.

⁴⁶ Ношење корсета „китове кости“ узроковало је губитак свести и појаву разних трбушних, респираторних и срчаних обољења.

умотаним у завоје, изгледају као жртве моде и патријархалне владавине, можемо се запитати да ли силиконски имплантати, вађење ребара, липосукција, козметичка хирургија, тетоваже, пирсинзи и сличне интервенције у циљу постизања идеала лепоте и сексуалне привлачности, који намећу модни магацини и медији уопште, представљају савремено „насиље“ према женском телу на које, за разлику од прошлих времена, жене својевољно пристају. Док је Ханс Кристијан Андерсен писао о Малој Сирени, која у име љубави, у замену за свој глас, уместо пераја добија људска стопала, која са сваким кораком боле и крваре као да ходају по оштрим ножевима, није могао ни да претпостави да су Кинескиње са поносом носиле извезене ципеле изврнутог врха, живеле његову бајку?! И чему такве бајке уче девојнице?

4) ПОЛОЖАЈ ЖЕНЕ У НОВОМ ВЕКУ

Посматрано на светском историјском платну жене су хиљадама година у подређеном положају у односу на мушкарце. Иако последњих деценија траје активна борба за бољи положај и једнакост жена, и даље у већини земаља света положај жене је дискриминишући. Док је напредак у средствима борбе против насиља над женама и унапређењу подршке жртвама видљив у многим земљама, нове форме насиља настају.⁴⁷

Превремена смрт жена и девојчица због родне дискриминације, неједнаког приступа ресурсима, насиља и занемаривања позната је као „missing women phenomenon“. Индијски добитник Нобелове награде, економиста Amartya Sen први је уочио наведени феномен и проценио да је више од сто милиона жена „нестало“.⁴⁸ У земљама где је једнакост постигнута и на том нивоу хиљаду година мушке доминације води ка „нордијском парадоксу“. Енрике Грасија и Хуан Мерло су у раду објављеном у „Social Science and Medicine“ ову појаву

⁴⁷ Трговина људима превазилази кријумчарење дроге као једна од светских најбрже растућих активности, иако процена димезија варира. Према United Nations Office on Drugs and Crime између 700.000 и два милиона људи годишње предмет су трговине (UNODC 2006), док се тај број према United States Trafficking in Persons извештају процењује на 600.000 до 800.000 људи којима се тргује годишње највише за комерцијалну сексуалну експлоатацију (US State Department 2005). Од чега 80% чине жене и девојнице.

⁴⁸ Amartya Sen, *More Than 100 Million Women Are Missing*, 1990, Интернет: <http://www.nybooks.com/articles/1990/12/20/more-than-100-million-women-are-missing/>, Amartya Sen, „Missing women“, *BMJ: British Medical Journal*, Vol. 304, 1992, Интернет: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1881324/pdf/bmj00063-0009.pdf>, (датум приступа: 21. март, 2018), Klasen, Stephan, Wink, Claudia, Missing women: Revisiting the Debate, *Feminist Economics* (9(2-3)), 2003, pp. 263-299. Видети: Снежана Плавшић, „Жене и једнакост: илузија и стварност“, У: *Независност правосуђа: зборник радова са међународног научног скупа*, Нови Сад, Правни факултет за привреду и правосуђе, стр. 629-641.

покушали да објасне назвавши је нордијским парадоксом. Прво се сматрало да жене у Данској, Финској, Шведској и Норвешкој више пријављују насиље, те да је то главни разлог поражавајуће статистике. Међутим, како је даље истраживање показало добрим делом узрок лежи у реакцији мушкараца и бесу проистеклом из високог статуса који жене имају у односу на своје партнера у овим друштвима. Свакако, насиље у породици као комплексан феномен укључује многе факторе, попут алкохолизма, запослења, копирања образаца из детињства итд. Али студија на којој Грасија и Мерло заснивају своју теорију о нордијском парадоксу показује да су жене са већим економским статусом у односу на своје partnere традиционалних схватања изложеније насиљу, те води закључку да родна једнакост ремећењем традиционалних родних улога ојачава став по којем се насиље правда, а успех жене схвата као претња.⁴⁹ Заједница живота мушкараца и жене опстаје хиљадама година упркос бројним променама које се дешавају у друштву и науци. Исто толико траје мушка доминација и насиље које се дешава иза затворених врата. Као што смо видели, временски и просторно мало је жена које су привилеговане живљењем у државама једнаких могућности. Дискриминација која се дешава у садашњости кроз пренаталну селекцију полова и парадокса попут оног у Нордијским земљама, наговештавају да нисмо близу решења, те да ће „бити борба непрестана“. Велика путовања почињу малим корацима, а доласком у жичу јавности, доношењем првих међународних докумената и рушењем зидова ћутања породичног дома коцка је бачена.

Свака друга жена доживљава неки облик психичког насиља у породици, свака трећа је доживела физички напад од неког члана породице, свака четврта жена је изложена претњама насиљем. У преко 92% случајева извршиоци кривичног дела насиља у породици су мушкарци. Најраспрострањенији облик насиља је брачно насиље. Најчешће жртве су супруге или бивше супруге насилника. Свака три минута једна жена је физички злостављана! Сваких пет минута једна жена је силована! Сваких десет минута једна девојчица је злостављана! Једна од две жене претрпела је бар један инцидент насиља до своје 16. године! Преко 80% насиља над женама врше њихови партнери (супруг, ванбрачни партнер, ранији брачни или ванбрачни партнер)! 75% жена је насиљу изложено дуго година, а 52% жена насиље трпи свакодневно!⁵⁰ Насиље које жене трпе од стране партнера најинтензивније

⁴⁹ Luis Gay, *The Relationship Between Gender Equality and Domestic Violence*, Интернет: <http://www.cancerincytes.org/single-post/2016/07/14/The-Relationship-Between-Gender-Equality-and-Domestic-Violence>, 12.01.2018.

⁵⁰ Петрушић, Невенка, *Породичноправна заштита од насиља у породици*, Правосудни центар, Београд, 2006. година, доступно на: www.pars.rs/files/Zastita_od_nasilja_u_porodici.ppt, (датум приступа: 11. јун, 2018).

опстаје у поређењу са другим видовима насиља на чијем сузбијању се ради и тесно је повезано са сексуалним насиљем. Појављује се, као што смо видели, како у земљама са развијеним економијама (58%), земљама са оствареним средњим националним приходима (62%) и сиромашним земљама (38%).⁵¹ Дакле, ресурси које ћемо усмерити на решавање појаве карактеристичне за сва друштва и свим временима – насиље над женама – нису одлучујући, проблем је много комплекснији. У том смислу, фокус мора бити на факторима који оснажују жену и отварају јој врата ка излазу из зачараног круга насиља – образовању и економској моћи стеченој радом.

ИЗВОРИ

- Атанасијевић, Ксенија, „Жене у Еурипидовим трагедијама“, „Жене у Есхиловим и Софокловим трагедијама“, „Етика феминизма“, *Огледи*, бр. 11, Хелсиншки одбор за људска права, Београд.
- Атанасијевић, Ксенија, „Египатска царица Клеопатра“, *Огледи*, бр. 11, Хелсиншки одбор за људска права, Београд, 2008.
- Barrett, Anthony, *Agrippina, Sex, Power and Politics in Early Empire*, London, 1996
- Богуновић, Мирјана, „Жена у римском праву – субјект или објект права?“, *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад, 2012, вол. 46, бр. 2.
- Бујуклић, Жика, *Форум романум, римска држава, право, религија и митови*, Београд, Досије, 2009.
- Величковић, Владана, *Лотосов цвет*, Интернет: <http://www.zaprokul.org.rs/Media/Document/CasopisKultura/1765.pdf>.
- Gay, Luis, *The Relationship Between Gender Equality and Domestic Violence*, доступно на: <http://www.cancerincytes.org/single-post/2016/07/14/The-Relationship-Between-Gender-Equality-and-Domestic-Violence>, (датум приступа: 13.март, 2018.)
- Дрнделић, Анита, *Жене без гениталија – традиција или терор?*, Интернет: <http://dalje.com/hr-zivot/zene-bez-genitalija---tradicija-ili-teror/283936>.
- Дунђерски, Светозар, *Светло у тами педагошког маскулинума (схватања о васпитању жена у педагошким учењима у прошлости)*, Филозофски факултет, Нови Сад, 2003, Интернет: <http://www.slideshare.net/cele-undjerski/undjerski-knjig-adoktorat>.

⁵¹ World Health Organization, *Global status report on violence prevention 2014*, World Health Organization, Luxembourg, 2014, pp. 23, доступно на: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Reports/UNDP-GVA-violence-2014.pdf>, (датум приступа: 25 март, 2018).

- Дурмо, Ален, „Шеријатски хиџаб“, Међународни научни скуп Техничког факултета Универзитета у Бихаћу, Интернет: https://www.academia.edu/9646675/Novije_zabrane_%C5%BEenskih_muslimanskih_odjevnih_praksi_u_Evropi
- Древни рукопис открива: Исус и Марија Магдалена су били у браку и имали су двоје деце*, Интернет: <http://www.blic.rs/Riznica/Misterije/509918/Drevni-rukopis-otkriva-Isus-i-Marija-Magdalena-su-bili-u-braku-i-imali-su-dvoje-dece>
- Дојчиновић, Светлана, *Смрт као природан и културни феномен*, Интернет: <http://svetlanadojcinovic.com/2014/04/06/smrt-ka0-prirodni-i-kulturni-fenomen/>
- India's missing girls: fears grow over rising levels of foeticide*, Интернет: <https://www.theguardian.com/global-development/2014/apr/09/india-missing-girls-rising-levels-foeticide>
- International Rescue Committee, Интернет: <http://breakfast.rs/opasne-posledice-ranah-prisilnih-brakova/>
- Јовановић, Слађана, *Кривичноправна заштита од насиља у породици: докторска дисертација*, Београд, Правни факултет Универзитета Унион, 2008.
- Kelimetul Haqq, „Сафер 1428. х.г.“, Међународни научни скуп Техничког факултета Универзитета у Бихаћу, Интернет: https://www.academia.edu/9646675/Novije_zabrane_%C5%BEenskih_muslimanskih_odjevnih_praksi_u_Evropi
- Khatum, Samsunnessa, Islam, Aznarul, *“Death Before Birth” – A Study on Female Foeticide in India*, Интернет: https://www.researchgate.net/publication/215590009_'Death_Before_Birth'_A_Study_on_Female_Foeticide_in_India
- Кито, Хамфри Дејви Финдли, *Грци*, Матица српска, Нови Сад, 1963.
- Klasen, Stephan, Wink, Claudia, „Missing women: Revisiting the Debate“, *Feminist Economics* (9(2-3)), 2003, 263-299.
- Küing, Hans, *Women in Christianity*, Continuum Press, London, New York, 2005.
- Lewinsohn (Morus), Richard, *Хисторија сексуалности*, Загреб, Зора: Напријед, 1959.
- Матић, Марина, „Положај жене у старом Египту“, *Страни правни живот* 2011.
- Максимовић, Снежана, *Лотос стопала*, Интернет: <http://baixue2013.blogspot.com/2013/03/lotos-stopala.html>
- Матотек, Вишња, *Права жена кроз повијест*, доступно на: <http://povijest.net/?p=579> (датум приступа: 23.март 2018.)
- Мартиновић, Ратко, UN након 60 година реагује на велики проблем – Забрањује се обрезивање девојчица?, Интернет: <http://www.dnevno.hr/vijesti/svijet/69856-un-nakon-60-godina-reagira-na-veliki-problem-zabranjuje-se-obrezivanje-djevojica.html?print=1>

- Обренић, Драгана, „*Право гласа жена, Неко је рекао феминизам? У: Како је феминизам утицао на жене XXI века*, Heinrich Böll Stiftung, Регионална канцеларија за Југоисточну Европу, Нови Сад.
- Плавшић, Снежана, „*Жене и једнакост: илузија и стварност*“, У: *Независност правосуђа: зборник радова са међународног научног скупа*, Нови Сад, Правни факултет за привреду и правосуђе.
- Петрушић, Невенка, *Породичноправна заштита од насиља у породици*, Правосудни центар, Београд, 2006. година, Интернет: www.pars.rs/files/Zastita_od_nasilja_u_porodici.ppt
- Промена става о браковима које заснивају деца у Индији*, Интернет: <https://sr.globalvoices.org/2013/03/promena-stava-o-brakovima-koje-zasnivaju-deca-u-indiji/>
- Радовић, Вера, „*Педагошка и филозофска мисао о жени и васпитању женске деце од античке Грчке до почетка 20. века*“, *Педагошка стварност*, 2006, вол. 52, бр. 7-8.
- Радуловић, Лидија, „*Религија и род: критички осврт на приступе истраживању*“, *Антропологија* 1, 2006.
- Sen, Amartya, *More Than 100 Million Women Are Missing*, 1990, Интернет: <http://www.nybooks.com/articles/1990/12/20/more-than-100-million-women-are-missing/>
- Sen, Amartya, *Missing women, BMJ*, British Medical Journal, Vol. 304, 1992, Интернет: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1881324/pdf/bmj00063-0009.pdf>
- Fisk, Robert, *The crimewave that shames the world*, Интернет: <http://www.independent.co.uk/voices/commentators/fisk/robert-fisk-the-crimewave-that-shames-the-world-2072201.html>
- Хусеинспахић, Ајдин, „*Tutela mulierum и правни положај жене у старом вијеку*“, *Анали Правног факултета Универзитета у Зеници*, вол. 4, бр. 8.
- Хортон, Розалинд, Симсон, Сали, *Светица и грешница*, Интернет: http://www.novosti.rs/dodatni_sadrzaj/clanci.119.html:279802-Svetica-i-gresnica
- Nachey, Lynn, *Маруја Магдалена или „Apostola Apostolorum“*, Интернет: <http://www.vopus.org/sr/gnoza/mistika-religija/apostol-apostola.html>,
- Шета, Ђермана, *Анализа утјецаја новије забране женских муслиманских одјевних пракси у Европи*, Пажња! Одјећа, умјетност, идентитет, Међународни научни скуп Техничког факултета Универзитета у Бихаћу, Интернет: https://www.academia.edu/9646675/Novije_zabrane_%C5%BEenskih_muslimanskih_odjevnikh_praksi_u_Evropi

World Health Organization, *Global status report on violence prevention 2014*, World Health Organization, Luxembourg, 2014, Интернет: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Reports/UNDP-GVA-violence-2014.pdf>

**(R)EVOLUTION OF WOMEN'S RIGHTS-FROM PERSONS *ALIENI IURIS*
TO THE NORDIC PARADOX**

Abstract: For thousands of years, women have been fighting for the right to education, a better position in society and against male domination. Despite the fact that justice and wisdom are female deities, women have been in a subordinate position for centuries. Women were in the best position in Egypt. Three millennia ago, Egyptian women could have been Pharaohs, army commanders, scribes and priests, which is not possible today. Under the influence of Greek civilization and later Christianity, women in Egypt gradually lost their rights. The equality between men and women in the land of Pharaohs disappeared, which was one of the essential values of this civilization never again realized in any country in the world until the First World War. In ancient Greece, despite many ideas that led to the progress of civilization, the position of women was rather unfavorable. During the Middle Ages, with the blessing of the church, the persecution of witches began to spread representing the most hideous violence against women. Paradoxically, women enjoyed the most extensive rights in monasteries. Viewed through the prism of history, women are in a subordinate position compared to men. In contemporary times, not only in Europe but also in the wider international milieu, the premature death of women and girls due to gender discrimination, unequal access to resources, due to violence and neglect are identified with the "phenomenon of missing women". The theory of the Nordic paradox shows that women with a higher economic status than their traditional partners are more exposed to violence. In the subject analysis, the author considered the process of developing and evolving the rights of women and concluded that gender equality through the reduction of traditional gender roles strengthened the view that violence against women was justified, and their success in life circumstances was often regarded as a certain threat.

Key words: Social position of women, gender equality, male domination, gender-based violence.

УДК: 327.39:323.1

Bibliid 1451-3188, 18 (2019)

Год XVIII, бр. 67, стр. 299–322

Изворни научни рад

ЕВРОИНТЕГРАЦИЈЕ КАО МЕХАНИЗАМ ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРАВА ЕТНИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Стефан ЈОЈИЋ¹

Анстракт: Евроинтеграцијама се приписује моћ благотворног деловања на реализацију права етничких група унутар држава кандидата за чланство у Европској унији. У том смислу, процес приступања Унији има пацификујућа дејства на унутардржавне етничке конфликте, будући да се од државе очекује да, пре самог приступања, реши спорове и постигне унутрашњу политичку стабилност. Наиме, од државе кандидата очекује се да својим мањинским етничким заједницама обезбеди права у складу са стандардима одређеним актима и вредностима уграђеним у темеље Европске уније. Процес евроинтеграција, сам по себи, подразумева усаглашавање државе са системом, вредностима и законодавством Уније. Поред унапред предвиђеног усклађивања, које је једнако за све државе кандидате, евроинтеграције пружају Унији могућност да напредак државе услови испуњењем одређених критеријума, који се, између осталог, односе и на статус мањина. Евроинтеграције, наравно, нису једини фактор који утиче на регулацију етничких односа, која је одређена и деловањем унутрашњих околности у држави кандидату за чланство. Циљ овог рада је да истражи домете евроинтеграција као механизма са снагом регулације унутардржавних етничких сукоба. У ту сврху, биће испитана улога ЕУ и ефекат интеграционих процеса на проблем руског становништва у Естонији, албанско питање у Македонији и курдско питање у Турској.

Кључне речи: евроинтеграције, Европска унија, етнички сукоби, мањинска права, Естонија, Македонија, Турска.

УВОД

Европској унији (ЕУ) се, често, приписују највеће заслуге за то што од краја Другог светског рата на простору Европе није вођен ниједан велики рат. На

¹ Факултет политичких наука Универзитета у Београду. E-mail: stefan.jojic@yahoo.com

конто заслуга вероватно најзначајнијег и, по обиму, најкомплекснијег интеграционог процеса у историји стављају се промоција мира и помирења међу народима, ширење демократских вредности и заштита људских права, за шта је Унија 2012. године добила Нобелову награду за мир. С једне стране, заштиту и промоцију поменутих вредности ЕУ остварује активним деловањем и интервенцијама у правцу отклањања безбедносних претњи и очувања регионалне стабилности, ослањајући се на операције изградње институција и поверења, пре него на војну моћ.² С друге стране, благотворне ефекте на решавање сукоба и очување мира имају и интеграциони процеси, којим су обухваћене земље из окружења Уније, заинтересоване за продубљивање односа или приступање Унији. Главни аргумент за легитимизацију пост-хладноратовског проширења ЕУ на простор централне и источне Европе била је оцена да ће „интеграција помоћи да се превазиђу сукоби и одржи мир и стабилност“.³ Сам процес придруживања Унији има пацификујућа дејства на унутрашње прилике у земљи заинтересованој за чланство, док потпуна интеграција подразумева испуњење одређених предуслова и стандарда, како би друштво било спремно за укључивање у „оазу мира“, како је ЕУ неретко описивана. Предуслови релевантни за регулацију етничких односа се, пре свега, тичу окончања сукоба и отворених питања и усвајање европских стандарда која се тичу заштите индивидуалних и мањинских права, демократије и забране дискриминације. Ови предуслови, иако представљају само део реформских напора које држава кандидат треба да испуни, по устаљеном мишљењу, представљају *sine qua non* приступања државе Унији. Основне вредности ЕУ садржане су у оснивачким уговорима и међународним документима која су у њих уграђена, чија пуна имплементација представља императив за државу потенцијалног кандидата. Према одредбама Уговора из Маастрихта, у темеље Уније уграђено је поштовање права загарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године.⁴ Ова одредба је потврђена у уговорима из Амстердама 1997. и Лисабона 2007. године. Члан Ј. 1, као један од циљева заједничке спољне и безбедносне политике, наводи „развијање и консолидацију демократије и владавине права, и поштовања људских права и основних слобода“. Уговор из Амстердама опскрбљује Савет

² Eva Scherwitz, Giovanni Faleg and Eleonora Poli, “Adaptating to Regional Challenges? The Brussels Perspective on the Promotion of Regional Integration and Conflict Transformation”, u: Thomas Diez and Nathalie Tocci (eds.) *The EU, Promoting Regional Integration and Conflict Resolution*, Palgrave Macmillan, London, 2017, p. 37.

³ Thomas Diez, Stephan Statter and Mathias Albert, “The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration”, *International Organization*, Vol. 60, No. 3, 2006, p. 563.

⁴ „Уговор Европској унији“, члан Ф. 2, Маастрихт, 1992, Интернет: https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, 05/12/2018.

Европске уније правом да, на препоруку Европске комисије и након консултација са Европским парламентом, „може спровести одговарајуће мере за борбу против дискриминације на основу пола, расног или етничког порекла, религије или веровања, инвалидитета, старости или сексуалне оријентације“.⁵ Према Лисабонском уговору, одредба о општим вредностима на којима је Унија заснована, попут демократије, владавине права и заштите индивидуалних права, проширена је исказом о потреби заштите једнакости и права особа припадника мањина, док су као вредности заједничке државама чланицама истакнути „плурализам, не-дискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост међу половима“.⁶ Такође, државе чланице ЕУ су потписнице већине уговора о људским правима закључених под окриљем УН (Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације и др.).⁷ Од значаја за положај мањина је и велики број секундарних извора комунитарног права са саветодавним карактером, који се односе на питања мањинских заједница и забране дискриминације, као што су: Директива за имплементацију принципа једнаког третмана без обзира на расно или етничко порекло, Директива којом се успоставља општи оквир за једнак третман приликом запошљавања и рада или одлуке и резолуције о положају Рома.⁸ Потреба да држава кандидат за чланство у Унији усвоји правни и нормативни оквир ЕУ који се тиче односа према етничким мањинама и неопходности решавања етничких сукоба, најбоље се огледају у низу докумената и платформи које су европске организације, током деведесетих година, изградиле не би ли поставиле критеријуме за интеграцију држава Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Поред економске транзиције, захтеви за испуњење одређених стандарда у правима етничких мањина нашли су се у врху захтева које је Брисел испостављао пред власти бивших комунистичких република. На Конференцији људске димензије ОЕБС-а (КЕБС) 1990. године у Копенхагену, усвојен је документ који представља први покушај да се успостави пан-европски стандард о статусу и правима мањинских заједница.⁹ Државе учеснице су се, у више тачака документа, сложиле да је потребно очувати посебности етничких

⁵ „Уговор из Амстердама“, члан 6а, 1997, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, 05/12/2018.

⁶ „Лисабонски споразум“, члан 1а, 2007, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>, 05/12/2018.

⁷ Биљана Лепотић, „Став суда правде о односу система заштите људских права у ЕУ и другим међународним организацијама“, *Европско законодавство*, Год. 17, бр. 63, 2018, стр. 302-303.

⁸ Ана Батрићевић, „Забрана дискриминације у праву Европске уније“, *Европско законодавство*, Год. 11, бр. 42, 2012, стр. 21.

⁹ Bruno de Witte, „Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities“, *EUI Working Papers*, 2000, p. 3.

мањина, обезбедити им једнак третман пред законом и промовисати демократске оквире за задовољење њихових интереса.¹⁰ На састанку Европског савета у Копенхагену 1993. године, челници држава ЕУ усвојили су Документ из Копенхагена као један од политичких критеријума за пријем у чланство држава ЦИЕ.¹¹ Поред стварања ефикасне тржишне привреде, од државе кандидата за чланство се очекује да „постигне стабилност институција које гарантују демократију, владавину закона, људска права и поштовање и заштиту мањина“.¹² За разлику од раније праксе, током деведесетих година је за земљу кандидата питање задовољења мањинских права постало једно од кључних предуслова за напредак у процесу придруживања Унији, а „поштовање мањина“ је постало редовна рубрика у извештајима Европске комисије о напретку земаља ЦИЕ.¹³ Сличне услове пред државе кандидате ставио је и Пакт за стабилност из 1995, према коме државе треба да реше своје међусобне спорове пре отпочињања преговора о приступању ЕУ. Велики број отворених питања међу новим кандидатима односио се управо на питања мањина, па су принципи Пакта имали ефекта на регулацију статуса мађарске мањине у Румунији и Словачкој.¹⁴ На путу евроинтеграција и пре дефинитивног приступања Унији, од државе кандидата очекује се постепено усаглашавање са нормативним оквиром и стандардима ЕУ за заштиту мањинских заједница. Велики број „степеника“ које на том путу треба прескочити пружа Унији могућност условљавања напретка кандидата, испуњењем одређених критеријума. На пример, пре самог приступања ЕУ, потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању, визна либерализација, отпочињање преговора о придруживању или напредак по одређеним поглављима преговора, могу бити условљени испуњењем одређених критеријума који се тичу мањина. Тако, кондиционалност, односно стратегија где је давање и ускраћивање награде везано за испуњење одређених услова,

¹⁰ “Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE”, 1990, Internet: <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>, 05/12/2018.

¹¹ Будући да се критеријуми нису односили на државе које су већ чланице Уније, поједине државе ЦИЕ су, у области заштите мањина, морале да постигну више стандарде него поједине земље оснивачи ЕУ. Из: Heather Grabbe, “A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants”, *Robert Schuman Centre Working Paper*, 12/1999, p. 7.

¹² “Conclusions of the Presidency”, European Council, Copenhagen, 1993, Internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>, 05/12/2018.

¹³ “Agenda 2000: For a stronger and wider Union”, European Commission, 1997, Internet: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com97-2000_en.pdf, 05/12/2018.

¹⁴ Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution: Promoting peace in the backyard*, Routledge, New York, 2007, p. 13.

представља једну од најважнијих сила интеграције релевантних за регулацију унутардржавних етничких сукоба.¹⁵ Субјективна и објективна вредност награде и цене реформи за државу, као и кредибилитет и извесност добијања награде представљају главне одреднице снаге кондиционалности коју подразумевају евроинтеграције. Процена задовољења критеријума од стране државе и додатне сугестије најчешће се појављују као део надлежности Европске комисије, али се и појединачне државе чланице могу појавити као заинтересоване стране са снагом блокирања даљег напретка евроинтеграција државе кандидата (на пример, матична држава етничке заједнице чија права представљају предмет спора).¹⁶ У односу према питању права мањинских заједница у државама ЦИЕ, Унија се у великој мери ослањала на услуге и механизме изграђене од стране Савета Европе или ОЕБС-а.¹⁷ Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, усвојена под окриљем Савета Европе 1995. године, значила је већа права за мањинске заједнице и конкретније обавезе за државе потписнице. Она се дотакла питања као што су право на употребу језика у образовању и медијима, и представља значајан искорак у односу на општије конвенције о људским правима које се тичу пре индивидуалних, него колективних права, каква су мањинска.¹⁸ Организација за европску безбедност и сарадњу је, с друге стране, била укључена у мониторинг и имплементацију неких од програма ЕУ, попут Пакта за стабилност.¹⁹ Такође, значајну улогу у регулисању мањинских питања у државама кандидатима, имали су Високи комесар за националне мањине и мисије ОЕБС-а у тим државама, који су пружали савете и експертизу при изради уставних и законских аката бивших комунистичких земаља и вршили притисак на њихова руководства у правцу задовољења неопходних критеријума.²⁰ Поред кондиционалности, евроинтеграције на више посредних начина могу благотворно утицати на регулисање односа између већинске и мањинске етничке скупине у држави (потенцијалном) члану. Најпре, значајан део буџета ЕУ одлази на промоцију и заштиту регионалних и мањинских језика и културе,

¹⁵ Ibid., p. 10.

¹⁶ Од 1997. године, редовни годишњи извештаји Комисије су постали кључни инструмент за мониторинг напретка државе ка прикључењу Унији. Из: Gwendolyn Sasse, "The politics of EU conditionality: the norm of minority protection during and beyond EU accession", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, 2008, p. 847.

¹⁷ David J. Smith, "Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: The Case of Estonia", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1, 2003, p. 4.

¹⁸ „Оквирна конвенција за заштиту националних мањина“, Савет Европе, 1995, Интернет: https://rm.coe.int/16800c10cf_05/12/2018.

¹⁹ Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution: Promoting peace in the backyard*, op. cit., p. 13.

²⁰ Peter van Elsuwege, "Russian-speaking minorities in Estonia and Latvia: problems of integration at the threshold of the European Union", *SSOAR Working Paper*, 2004, p. 5.

док регионални развојни програми, попут Интеррег, могу допринети прекограничној сарадњи једне границом раздвојене етничке групе.²¹ Сличну улогу „прекограничне структуре за сарадњу“ могу вршити и Еврорегиони.²² Потенцијал да дугорочно утичу на односе две етничке групе има прихватање заједничког европског идентитета од стране две завађене етничке заједнице, чиме би се одагнао основни разлог њихове заваде.²³ Такође, снагу дефинитивног окончања сукоба има и социјално учење, којим кроз интеракцију представника заједница са својим колегама из ЕУ може доћи до дугорочне трансформације њихових интереса.²⁴ Решења којима је Унија прибегавала у суочавању са етничким сукобима деведесетих година кретала су се од заговарања интеграције и помирења, до подстицања федерализације и сецесије, при чему су решења у појединачним случајевима била условљена дејством различитих унутрашњих и спољашњих фактора. Циљ овог рада је да истражи основне детерминанте таквог залагања ЕУ и домете евроинтеграција као механизма са снагом регулације етничких сукоба и односа. У ту сврху, биће испитана улога ЕУ и ефекат интеграционих процеса на проблем руског становништва у Естонији, албанско питање у Македонији и курдско питање у Турској.

ПИТАЊЕ ПРАВА РУСКОГ СТАНОВНИШТВА У ЕСТОНИЈИ

Руси су се досељавали на Прибалтик и Естонију још од периода средњег века, што је нарочито добило на интензитету након припајања ових простора царској Русији.²⁵ Ипак, Естонци су чинили стабилну већину простора данашње Естоније до друге половина XX века – 1934. године 88% становништва, тада независне Републике Естоније, чинили су Естонци, док је удео етничких Руса

²¹ Bruno de Witte, "Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities", op. cit., pp. 16-18.

²² О Еврорегионима више у: Aleksandar Jazić, "Euroregions as an opportunity for political stability and cooperation in South-Eastern Europe", u: Duško Dimitrijević, Ana Jović-Lazić and Ivona Lađevac (eds.), *Regionalism and Reconciliation*, Global Resource Management, Doschisha University – Japan and Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2014, pp. 137-148.

²³ Thomas Diez, Stephan Statter and Mathias Albert, "The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration", op. cit., p. 574.

²⁴ Thomas Diez, et. al., "Promoting Regional Integration and Transforming Conflicts?", u: Thomas Diez and Nathalie Tocci (eds.), *The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution*, Palgrave Macmillan, London, 2017, p. 12; Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution: Promoting peace in the backyard*, op. cit., p. 15; Frank Schimmelfenning and Ulrich Sedelmeir, "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 675-676.

²⁵ Драган Петровић, *Русија и Европа*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010, стр. 121.

био око 8%.²⁶ Као последица расељавања Естонаца у годинама након Другог светског рата и досељавања руског становништва, које је пратило логике социјалистичког привређивања и организације јавне управе, број етничких Руса је до 1989. године порастао на 39% укупне популације Естоније.²⁷ Положај Естоније и развијена индустријска производња били су магнет за квалификовану радну снагу из других крајева Совјетског Савеза (СССР). Сличан ефекат произвођила је распрострањеност органа централне власти, попут војске и јавних служби, која је нужно морала бити попуњена људима из унутрашњости. Досељеници у потрази за запослењем, њихови потомци и демографска композиција која је вишедеценијским досељавањем створена, представљали су нека од централних питања процеса осамостаљења Естоније.

Намера политичких лидера Естоније, у годинама дисолуције СССР-а, у великој мери косила се са новоформираном демографском стварношћу, и подразумевала је стварање независне државе као националне државе Естонаца – по моделу из међуратног периода, када је незнатан удео Руса у укупној популацији дозвољавао такав подухват. Покрет за независност је, тако, био нужно искључив према руској популацији и реторички заснован на доживљеним неправдама из совјетског периода, када су стаљинистичке депортације Естонаца и досељавање Руса у потпуности изменили етничку слику прибалтичке републике.²⁸ Иако су се у зачецима покрета за независност могле идентификовати умерене и радикалне снаге, услед све израженијег националистичког сентимента естонске популације, и каснијег нужног формирања коалиционе власти са националистичким партијама, долази до превласти политика и програма искључивих према руској популацији.²⁹ Тих дана, руско становништво је у јавности представљано као „колонизатор“, „цивилни окупатор“ или „тумор у телу естонске нације“.³⁰ Доминантно становиште покрета за независност било је да Естонија не треба да се одвоји

²⁶ Raivo Vetik, "Ethnic Conflict and Accommodation in Post-Communist Estonia", *Journal of Peace Research*, Vol. 30, No. 3, 1993, p. 273.

²⁷ David J. Smith, "Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: The Case of Estonia", *op. cit.*, p. 1.

²⁸ Vello Pettai and Klara Hallik, "Understanding processes of ethnic control: segmentation, dependency and co-optation in post-communist Estonia", *Nations and Nationalism*, Vol. 8, No. 4, 2002, p. 508.

²⁹ David Galbreath, "The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 4, No. 1, 2003, p. 40; Фактор који је додатно допринео напуштању умерених позиција је, свакако, и одсуство одлучне реакције споља, односно, отклањање страха да ће услед радикализма доћи до одговора Москве. Из: David J. Smith, "Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: The Case of Estonia", *op. cit.*, p. 13.

³⁰ *Ibid.*, p. 10.

или осамостали од СССР-а, већ да обнови своју државност из међуратног периода. Припајање Естоније 1940. године је, по овом становишту, нелегална окупација, која никада формално није призната ни од естонског народа, ни од држава са Запада. Стога, они су након успешног референдума 1991. године позвали државе Запада да са Естонијом обнове дипломатске односе, пре него да јој упуте формално признање.³¹ С друге стране, према овом становишту, окупација од стране СССР-а била је нелегална, као и потоње досељавање руског становништва. Заузимањем оваквог става створена је основа за ускраћивање држављанства највећем делу руске популације Естоније.³² Према Закону о држављанству из 1992. године, држављанство је ускраћено свим не-Естонцима који су се доселили након 1940. године и њиховим потомцима, док је за добијање истог предвиђен процес натурализације. Натурализација је подразумевала обавезно познавање естонског устава, полагање заклетве лојалности естонској држави и полагање тестова знања естонског језика, што је у тренуцима осамостаљења могло да задовољи само око 13% руског становништва.³³ Ригорозне процедуре оставиле су највећи део руске популације без држављанства, а тако и права гласа, па отуда и не чуди што су након парламентарних избора 1992. године, 101 од 101 чланова парламента били Естонци.³⁴ Законом о странцима из 1993. требало је да се одреди судбина великог броја лица без држављанства, која су услед ригорозних мера

³¹ Тврдокорни естонски националисти су били против одржавања референдума, будући да такав поступак није нешто чему би окупирана држава требало да прибегне у процесу ослобађања. Касније, они су извршили притисак на умереније снаге да у Декларацији о независности буде истакнуто „обнављање дипломатских односа“ и континуитет Естоније у међународним односима. Из: Vello Pettai and Klara Hallik, “Understanding processes of ethnic control: segmentation, dependency and co-optation in post-communist Estonia”, *op. cit.*, p. 512.

³² *Ibid.*, pp. 509-510.

³³ Законом о језику из 1989. естонски језик је одређен као једини званични, што је потврђено Уставом из 1992. године, за разлику од праксе током трајања СССР, када су у ССР Естонији естонски и руски били равноправни језици. Руско становништво отуда никада није имало потребу и подстицаје да научи естонски језик. Из: David J. Smith, “Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: The Case of Estonia”, *op. cit.*, pp. 1-14.

³⁴ За разлику од референдума о независности из 1991. године, када је 1.114.309 грађана имало право гласа, на парламентарним изборима 1992. године то право је имало само 669.100 грађана, што представља пад од око 42%. Из: Vello Pettai and Klara Hallik, “Understanding processes of ethnic control: segmentation, dependency and co-optation in post-communist Estonia”, *op. cit.*, p. 513; С обзиром на неуспеле покушаје организовања снажне руске партије и законима ограничено бирачко тело, Руси са правом гласа су се на државном нивоу махом опредељивали за неке од левичарских или умерених партија центра. Из: Allan Sikk and Daniel Bochsler, “Impact of ethnic heterogeneity on party nationalism in the Baltic States”, *ECPR Working Paper*, 2008, pp. 1-32.

натурализације остала са совјетским пасошем. Према овом закону, тим лицима је дат рок од једне године да аплицирају за резидентност у Естонији, која би трајала најдуже пет година, када би било неопходно поновно аплицирање.³⁵ Лица која би и након рока од годину дана остала без статуса резидента, била би третирана као илегални имигранти, што оставља могућност за депортацију. Ово и ригорозна процедура натурализације су главни узроци исељавања Руса, који су се опредељивали или за руско држављанство или за емиграцију у неке од држава Запада. Естонски лидери су од осамостаљења изразили жељу за интеграцијом у ЕУ, што је са собом повлачило нужност усаглашавања са одређеним стандардима и прихватање улоге ОЕБС-а и Савета Европе. Страховања Брисела да би искљученост Руса из политичкг система могла да доведе до ескалације сукоба, Естонци су настојали да одагнају тврдњама да је постојеће стање привремена и неопходна мера консолидације Естоније као независне државе.³⁶ Превенција етничког сукоба налагала је укљученост и присуство ОЕБС-а, чија се мисија од 1993. налази на територији Естоније, док је деловање Високог комесара за националне мањине нешто ранијег датума.³⁷ Двосмерни утицаји ОЕБС-а на политику Естоније према руској „мањини“ могу се огледати у њиховом доприносу и притисцима приликом израде контроверзних закона којима су ускраћена права руској популацији. Домети њихових примедби су пак пре били симболичног, него од суштинског значаја. На пример, услед њиховог и притиска лица из комунитарног дела ЕУ, амандманом на Закон о странцима у јулу 1994. године продужен је рок за регистрацију лица без држављанства за једну годину.³⁸ Овакав исход представљао је трули компромис европских организација и естонског руководства, решеног да не одступи од ригорозних услова натурализације или временског органичења резидентности на пет година. Такође, под притиском Запада, естонска влада је дозволила лицима без држављанства да гласају на локалним изборима, без права кандидовања на функције. С друге стране, држављанима Естоније, по Закону о изборима из 1994, било је онемогућена кандидатура на локалним и државним изборима, уколико нису поседовали течно знање естонског језика. Мисија ОЕБС-а у Естонији и сам Високи комесар за националне мањине у више наврата критиковали су овај закон, што је

³⁵ David Galbreath, “The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia”, *op. cit.*, p. 43.

³⁶ David J. Smith, “Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: The Case of Estonia”, *op. cit.*, p. 20.

³⁷ Иако је мисија дошла на иницијативу естонских власти, постоје индиције да је позив ОЕБС-у послат тек након притисака од стране САД. Из: David Galbreath, “The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia”, *op. cit.*, p. 42.

³⁸ *Ibid.*, p. 43.

резултирало снижавањем критеријума за један степен познавања језика.³⁹ Неопходни степена познавања језика за добијање држављанства је, такође, снижен под притиском Запада, односно као предуслов уласка Естоније у Савет Европе 1993. године.⁴⁰ Под притиском ОЕБС-а и ЕУ, 1998. године унесена је измена у Закон о држављанству из 1992, по којој деца рођена након 26. фебруара 1992. аутоматски добијају држављанство.⁴¹

Европска комисија је, на половичне уступке Талина, гледала благонаклоно, што је резултирало низом повољних извештаја по Естонију. Према извештају Комисије о захтеву Естоније за чланство у ЕУ из 1997. године, „права рускоговорне мањине (како она са држављанством тако и без) су опажена и осигурана. Додатно, ниједан велики проблем не оптерећује односе између Естонаца и руске мањине“.⁴² У редовним извештајима из 1998. и 1999. године, истакнути су наставак испуњења Копенхагенских критеријума од стране Естоније и натурализација деце без држављанства као нека од отворених питања.⁴³ Подршка евроинтеграцијама Естоније је, тих дана, стизала и од стране истакнутих дипломата држава ЕУ: британски министар спољних послова Робин Кук (Robin Cook), у марту 1998. године истакао је да не види питање русофоне мањине као препреку придруживању Естоније Уније.⁴⁴ Додатни замајак придруживању Естоније ЕУ дао је државни програм „Интеграција у естонско друштво 2000–2007“, којим је предвиђено лингвистичко, политичко и економско укључивање руске мањине у друштво.⁴⁵

³⁹ Ibid., p. 47.

⁴⁰ David J. Smith, “Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: The Case of Estonia”, op. cit., p. 21.

⁴¹ David Galbreath, “The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia”, op. cit., p. 46.

⁴² “Commission Opinion on Estonia’s application for Membership of the European Union”, 1997, p. 15, Internet: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/aed248df-1104-415e-b279-a372b63d0f80>, 06/12/2018.

⁴³ “Regular Report from the Commission on Estonia’s progress towards accession”, 1998, Internet: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1998/estonia_en.pdf, 06/12/2018; “Regular Report from the Commission on Estonia’s progress towards accession”, 1999, Internet: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1999/estonia_en.pdf, 06/12/2018.

⁴⁴ “UK’s Cook sees no obstacle for Tallinn over Russian minority”, *RFERL*, 31 March 1998, Internet: <https://www.rferl.org/a/1141626.html>, 06/12/2018.

⁴⁵ Цео пројекат је био ограниченог домета, а чак три четвртине укупно предвиђених средстава су одлазиле на лингвистичку димензију програма. Из: David J. Smith, “Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: The Case of Estonia”, op. cit., pp. 26-27. Ипак, намера Талина да, на прагу уласка у ЕУ, покрене интеграциони програм наишла је на позитивне реакције у Бриселу.

Портпарол Европске Комисије је током 2003. године изразио задовољство начином на који балтичке земље, у сврху припрема за улазак у Унију 2004. године, спроводе реформе које треба да обезбеде бољи третман руске мањине и додао да ће се „ситуација додатно побољшати након придруживања, када ће још већи стандарди заштите мањина бити примењени“.⁴⁶ Стопа натурализације руске мањине у Естонији је, у периоду непосредно пред улазак у ЕУ, била у порасту, да би по уласку у Унију опала на мање од 1.500 додељених држављанстава годишње, па око трећине од 300.000 преосталих Руса у Естонији и даље нема држављанство.⁴⁷ Модел регулације етничких односа за који су се елите у Талину определиле могао би се описати као хибридна доминација. У првим годинама независности она је, примарно, имала обележја искључиве доминације, у којој мањине „само због своје етничке припадности немају једнака права, статус и могућности унутар друштва“.⁴⁸ Након притиска од стране Запада, модел је попримио обресе инклузивне доминације, где „влада подстиче припаднике етничких мањина да се културно прилагоде већинској култури, да усаврше национални језик...“.⁴⁹ Међутим, искљученост из најважнијих друштвених и политичких процеса и даље представља основно обележје статуса руске мањине у Естонији, што није представљао проблем за пуну интеграцију у ЕУ.⁵⁰ На питање „зашто је Унија дозволила постепено придруживање земљи која није у потпуности испунила очекиване стандарде?“, најбоље се може одговорити другим питањем: Да ли би у случају пуне укључености Руса у естонско друштво биле могуће тржишне реформе, по којима је Естонија шампион на простору бившег СССР, и олако заузимање прозападног и антируског становишта?

⁴⁶ Peter Van Elsuwege, *From Soviet Republic to EU Member States: A Legal and Political Assessment of the Baltic States' Accession to the EU*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008, p. 421.

⁴⁷ Ada-Charlotte Regelmann, "Introduction: Minority Participation in Estonia and Latvia", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 13, No. 1, 2014, pp. 5-7.

⁴⁸ Siniša Tatalović, *Globalna sigurnost i etnički sukobi*, Politička kultura, Zagreb, 2010, str. 45.

⁴⁹ *Ibid.*, str. 46.

⁵⁰ Треба истаћи да нису све државе биле подједнако расположене за интеграцију прибалтичких земаља у Унију. За разлику од Немачке и Уједињеног Краљевства, земље попут Грчке, Италије или Шпаније су биле мање заинтересоване за њихово „безусловно“ прикључење 2004. године. Из: Frank Schimmelfenning, „The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union“, *International Organization*, Vol. 55, No. 1, 2001, pp. 47-80.

ПИТАЊЕ ПРАВА АЛБАНСКОГ СТАНОВНИШТВА У МАКЕДОНИЈИ

Политички прваци Социјалистичке Републике Македоније су у распаду Југославије видели историјску прилику за стварање независне македонске државе, која је на референдуму 1991. године и изгласана. Упркос постојању сличних унутрашњих подстицаја, као у другим случајевима, Македонија остаје једина бивша југословенска република које је током деведесетих година осамостаљење успела да оствари мирним путем. За македонске политичке лидере, осамостаљење је одраз „вишевековне тежње македонског народа за националном и друштвеном слободом и стварањем сопствене државе“, па отуда и не чуди што је Уставом из 1991. године Македонија дефинисана као „национална држава Македонаца“.⁵¹ Истим актом, македонски језик је проглашен за једини званични језик на простору новостворене државе.⁵² Према Закону о држављанству из 1992. године, етнички Македонци у иностранству су аутоматски добијали држављанство, док је за припаднике македонских мањина било неопходно да најпре 15 година живе на територији Македоније.⁵³ Такве политике су наишле на неодобравање највеће мањине у Македонији, Албанаца, који су у знак протеста због секундарног статуса бојкотовали референдум о независности и попис становништва из 1991. године.⁵⁴ Захтеви албанских партија су подразумевали признавање Албанцима статуса конститутивног народа и стварање би-националне државе, односно „структуре која осликава мултиетничку реалност Македоније“.⁵⁵ Још од периода ране независности, македонски лидери су изразили жељу за интеграцијом у ЕУ и НАТО савез, будући да су у придруживању видели брану ескалацији етно-националног сукоба и гаранцију очувања унутрашње политичке стабилности и целовитости земље. Неопходну основу за такав подухват представљали су стабилни регионални односи, без спорова и отворених питања.⁵⁶ С обзиром да унутрашњу и

⁵¹ „Устав Републике Македоније“, преамбула, 1991, Интернет: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/mk/mk014en.pdf>, 06/12/2018.

⁵² Ibid., члан 7.

⁵³ Eltion Meka, “Minority Protection and Democratic Consolidation: The role of European Integration in the Republic of Macedonia”, *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, Vol. 10, No. 2, 2016, p. 29.

⁵⁴ Joseph Ruane and Jennifer Todd, “Multiple temporalities in violent conflicts: Northern Ireland, the Basque Country and Macedonia”, *Security dialogues*, Vol. 6, No. 2-1, 2015, p. 26.

⁵⁵ Eben Friedman, “Electoral System Design and Minority Representation in Slovakia and Macedonia”, *Ethnopolitics*, Vol. 4, No. 4, 2005, p. 387.

⁵⁶ Драган Ђукановић и Митко Арнаудов, „Европске иницијативе у процесима решавања савремене македонске политичке кризе“, *Европско законодавство*, Год. 15, бр. 56-57, 2016, стр. 278-279.

регионалну стабилност није било могуће постићи без задовољавања захтева Албанаца, било је неопходно спровођење низа унутрашњих реформи и усаглашавања са међународним стандардима заштите права мањина, као и успостављање нове праксе политичког деловања. Као неопходан предуслов евроинтеграцијама, Македонија је током 1996. и 1997. године прихватила низ европских конвенција и повеља о мањинама – Европску конвенцију о људским правима и њених пет додатних протокола, Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина и Европску повељу за регионалне језике и језике мањина.⁵⁷ Као резултат спољашњих притисака, Македонци су током деведесетих година покушали да приволе Албанце на лојалност држави, давањем извесних политичких права и места у државним службама, не би ли се на тај начин решио барем део проблема незаступљености албанске мањине у државном апарату.⁵⁸ Известан уступак је представљао и Закон о локалној самоуправи из 1995, према коме је дозвољена употреба језика мањина на просторима где су чинили значајан удео или већину становништва. Ипак, питање употребе албанског језика у образовању је остало предмет спорења две стране.⁵⁹ Управо је едукација на албанском језику, на седници Савета за опште послове, у априлу 1998. године, издвојена као једно од кључних питања са којима Скопље у будућности треба да се суочи.⁶⁰ Можда најдраматичнији тренуци у македонско-албанским односима, како по безбедносним изазовима које су са собом носили, тако и по политичким последицама које су уследиле, представљала је оружана побуна албанских сепаратиста 2001. године. Вишемесечни сукоб је, посредством ЕУ, окончан у новембру потписивањем Охридског оквирног споразума. Македонски парламент је 15. новембра усвојио више уставних амандмана којима су на снагу ступиле неке од одредби Охридског споразума. Најпре, измењена је преамбула устава којом је држава одређена као национална држава македонског народа, тако да више истакне равноправан статус свих народа који живе у Македонији.⁶¹ Амандманом на члан 7 македонског устава, дат је званични статус језику који у одређеној локалној самоуправи говори више од 20% становништва.⁶² Такође,

⁵⁷ Maria Koinova, "Challenging Assumptions of the Enlargement Literature: The Impact of the EU on Human and Minority Rights in Macedonia", *Europe-Asia Studies* Vol. 63, No. 5, 2011, p. 812.

⁵⁸ Joseph Ruane and Jennifer Todd, "Multiple temporalities in violent conflicts: Northern Ireland, the Basque Country and Macedonia", *op. cit.*, p. 26.

⁵⁹ Maria Koinova, "Challenging Assumptions of the Enlargement Literature: The Impact of the EU on Human and Minority Rights in Macedonia", *op. cit.*, p. 814.

⁶⁰ "General Affairs Council Meeting Press Release", 27 April 1998, Internet: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-98-109_en.htm, 06/12/2018.

⁶¹ „Устав Републике Македоније“, Амандман бр. 4, Интернет: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/mk/mk014en.pdf>, 06/12/2018.

⁶² „Охридски оквирни споразум“, 2001, Интернет: <https://www.osce.org/skopje/100622?download=true>, 06/12/2018.

омогућена је комуникација на том језику са локалним или органима централне власти. Амандман на члан 19 односио се на једнакост верских заједница, док је амандманом на члан 114 за усвајање закона о локалним самоуправама, локалним изборима и финансијама, границама општина и законима који се односе на престоницу Скопље, прописана неопходна двотрећинска већина, како укупног броја заступника, тако и већина у редовима заступника који не припадају већинском народу. Велики утицај на постизање договора између завађених страна имали су званичници ЕУ и подстицаји у виду потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању и охрабрујућих порука о даљем наставку евроинтеграција.⁶³ У августу 2004. године, изгласавањем закона о децентрализацији заживеле су одредбе Охридског споразума према којима су предвиђене промене граница општина и додељивање локалним самоуправама већих овлашћења у области културе, образовања, здравства и безбедности. Опозициона ВМРО–ДПМНЕ партија је иницирала референдум по овом питању, који услед снажних притисака и кампање ЕУ није успео.⁶⁴ Македонија је, заузврат, наредне године добила статус кандидата за чланство у ЕУ, након чега долази до успоравања реформи.⁶⁵ Велики искорак за Албанце у Македонији представља прихватање Тиранске платформе од стране Социјалдемократског савеза Македоније. Документ, који је био услов албанских партија за пружање подршке влади Зорана Заева, позива се на конститутивност албанског народа и инсистира на увођењу албанског као другог службеног језика на простору читаве земље.⁶⁶ У платформи се позива на преиспитивање мере у којој државни симболи одражавају етничку равноправност, као и на усвајање резолуције о геноциду над Албанцима 1912–1956. године. Такође, позива се на решавање спора са Грчком око имена државе. Највише спорења са опозиционом ВМРО–ДПМНЕ изазвало је питање прихватања албанског као службеног језика – парламентарна већина је у два наврата изгласала закон којим се то прописује,

⁶³ Maria Koinova, “Challenging Assumptions of the Enlargement Literature: The Impact of the EU on Human and Minority Rights in Macedonia”, *op. cit.*, p. 818; Joseph Ruane and Jennifer Todd, “Multiple temporalities in violent conflicts: Northern Ireland, the Basque Country and Macedonia”, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁴ Maria Koinova, “Challenging Assumptions of the Enlargement Literature: The Impact of the EU on Human and Minority Rights in Macedonia”, *op. cit.*, p. 820.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 823.

⁶⁶ „Сепаратистички документ, терористички ултиматум во основа: Ова е целосниот текст на ‘Тиранската платформа’“, *Инфомакс*, 8. април 2017, Интернет: <http://infomax.mk/wp/%D1%81%D0%B5%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B8-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87/,06/12/2018>.

али је опозицији близак председник Македоније, Ђорђе Иванов, коме се прети опозивом, оба пута одбио да стави потпис на закон. Иако су албанске партије у више наврата позивале на уставне измене по питању језика, цео процес је остао у сенци Преспанског споразума и договора са Грчком око имена земље. У регулацији положаја мањина Македонија је у великој мери користила добре услуге међународних ауторитета, чија је стручна и финансијска помоћ помогла развијање „целовитог система заштите етничких права припадника националних пањина“.⁶⁷ Она представља добар пример где комбинација унутрашњих и спољних фактора доводи до постизања по мањинску заједницу готово идеалног положаја. Кондиционалност евроинтеграција подстицала је македонске политичке елите на концесије и попуштања албанској мањини, што, свакако, не би било могуће без одлучности албанских лидера да се, чак, и оружјем изборе за своје интересе. Посредовање спољног фактора у окончању политичких криза у Македонији је толико уобичајено да су „не само политичке елите, већ и читава јавност развили синдром зависности“.⁶⁸ Пракса формирања власти након Охридског споразума, где су албанске партије обавезни чинилац у владама Македоније, чини да уређење етничких односа у Македонији буде најприближније консоцијацији. Принцип поделе власти у Македонији у себи садржи елементе све четири одлике консоцијацијске демократије – велику коалициону владу, начело пропорционалности, делимичну етничку самоуправу и право вета по одређеним питањима.⁶⁹ Напослетку, треба истаћи да је кључни фактор који је допринео побољшању позиције албанске мањине била спремност македонских власти да пристану на притиске споља, што ни не представља одрицање од највеће вредности за владе, спремне да, зарад евро-атлантских интеграција, измене неке од основних елемената савременог идентета.

ПИТАЊЕ ПРАВА КУРДСКОГ СТАНОВНИШТВА У ТУРСКОЈ

Курди, који чине преко 15% становништва данашње Турске, представљају аутохтони народ на простору источне Анадолије, где су, од доласка Османлија, уклопљени у исламски мозаик Царства уживали одређени степен самосвојност. Успоставом Републике Турске и кидањем исламских веза центра са својим поданицима на рубним подручјима, Курди су се, на почетку XX века, нашли затечени политичким процесима које нису разумели. Кемалистичка

⁶⁷ Siniša Tatalović, *Globalna sigurnost i etnički sukobi*, op. cit., str. 155.

⁶⁸ Biljana Vankovska, “Social movements and protests in Macedonia: Between state-building and popular demands from below”, *Security dialogues*, Vol. 6, No. 2-1, 2015, p. 47.

⁶⁹ О консоцијацијским демократијама више у: Siniša Tatalović, *Globalna sigurnost i etnički sukobi*, op. cit., str. 44-45.

еманципација турске нације, оставила је посебан курдски етнички идентитет изван корпуса које је требало да представља кичму нове турске државе. Као резултат тежњи турских елита за формирањем једнонационалне државе, посебан курдски идентитет је систематски потискиван, а Курди изложени асимилционим политикама Анкаре.⁷⁰ У околностима репресије центра и вишедеценијске немоћи курдског народа у Турској да изнедри политичку снагу способну да се избори за остварење њихових права, током седамдесетих и осамдесетих година XX века дошло је до настанка више револуционарних курдских организација, међу којима је била и Радничка партија Курдистана (ПКК). Ова група је средином осамдесетих покренула оружану побуну на југоистоку земље, започевши сукоб који је до данас однео више од 40.000 живота. Сукоб се, током времена, одвијао различитим интензитетом и различитим средствима, а највеће размере је попримио током деведесетих година. У одговору на терористичке изазове на југоистоку, како су их видели, турске власти су током ове деценије покренуле више великих војних операција, где су се Курди суочавали са произвољним хапшењима, малтретирањем, уништавањем имовине и убиствима.⁷¹ Деведесете године су посведочиле тежњама турских Курда да се организују у респектабилну снагу на турској политичкој сцени, способну да се у сфери легалне политичке борбе избори за остварење елементарних права за Курде. Као најприкладнији идеолошки оквир за остваривање својих наума, курдске партије су изабрале либерализам и вредности грађанског друштва. Међутим, због високог изборног прага од 10%, курдске партије нису успевале да уђу у парламент, па им је деловање било ограничено на локални ниво. Иако су за прокламоване циљеве имали демократизацију целог турског друштва, основно тежиште наступања им је била борба за вредности које најдиректније дотичу интересе курдске популације – едукација на курдском језику, слобода удруживања, укидање ванредног стања на југоистоку земље, укидање смртне казне, снижавање изборног прага и смањење социо-економске заосталости југоистока земље кроз децентрализацију.⁷² Питање децентрализације, односно сецесионизма, како су га Турци видели, и наводна сарадња са ПКК, коју је Анкара означила као терористичку организацију, налазила су се у средишту разлога због којих су се прокурдске партије суочавале са репресивним мерама и забранама од стране Уставног суда. На удару власти, током деведесетих

⁷⁰ Једна од мера било је расељавање „планинских Турака“, како су их звали, са компактнoг подручја југоисточне Анадолије, у велике градске центре на западу државе где су, као мањинско становништво, били подложни асимилацији.

⁷¹ Kubilay Arin, “Turkey and the Kurds – From War to Reconciliation?”, *CRWS Working Papers*, March 2015, p. 1.

⁷² Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution: Promoting peace in the backyard*, op. cit., pp. 60-61.

година, нашли су се и остали чланови друштва који су изражавали симпатије према курдским захтевима – Закон о борби против тероризма је прописивао казну за „прокурдску пропаганду“, односно подршку тероризму и сепаратизму, па су се и многи новинари нашли на агенди органа безбедности.⁷³ Током деведесетих долази до већег интересовања међународне јавности за решавање курдског питања у Турској које је, до пада гвоздене завесе, сматрано искучиво турским унутрашњим питањем, у оквиру кога је она имала неограничену слободу да посеже за унилатералним решењима. Иако је овакав став представљао пре изузетак него правило, Европски парламент је 1990. године резолуцијом позвао на успостављање курдске аутономије на простору југоисточне Турске.⁷⁴ Такође, западни званичници су негодовали због начина на који се Турска суочава са изазовима на југоистоку, где су била форсирана војна решења пре него политичке активности које би довеле до окончања сукоба.⁷⁵ Можда најжешће реакције споља је изазвало хапшење четворо посланика прокурдске Демократске партије 1994. године, оптужених за издају државе и сарадњу са ПКК. Исте године, Демократска партија је забрањена, а цео случај је привукао пажњу организација које се баве промоцијом и заштитом људских права. Случај је, као једну од последица, имао успоравање процеса преговора о придруживању Турске Царинској унији ЕУ, што је постигнуто тек након амандмана на Закон о борби против тероризма 1995. године.⁷⁶ Кондиционалност евроинтеграција је одиграла значајну улогу и 1999. године када је, под спољашњим притиском, Турска одложила егзекуцију ухапшеног лидера ПКК, Абдулаха Оџалана (Abdullah Ocalan), и прихватила мониторинг Савета Европе над његовим притвором.⁷⁷ Као резултат тога, Турска је на седници Европског савета у Хелсинкију, у децембру 1999. године, добила статус кандидата за чланство у Унији. Од тада, Анкара је, уз европску финансијску помоћ, отпочела са спровођењем реформи како би се задовољили Копенхагенски економски и политички критеријуми.⁷⁸ Највећи подстрек, како евроинтеграцијама Турске, тако и стављању курдског питања у њихов контекст, дао је долазак Партије правде и развоја (АКП) на власт у Турској 2002. године. Нека од предизборних обраћања АКП тицала су се демократизације турског друштва и убрзавања евроинтеграција, па су прве године њихове

⁷³ Vojislav Lalić, *Turska bez Ataturka*, Filip Višnjić, Beograd, 1997, str. 251.

⁷⁴ Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution: Promoting peace in the backyard*, op. cit., p. 53.

⁷⁵ Kubilay Arin, "Turkey and the Kurds – From War to Reconciliation?", op. cit., p. 1.

⁷⁶ Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution: Promoting peace in the backyard*, op. cit., p. 68.

⁷⁷ Ibid., p. 69.

⁷⁸ Defne Gunay, "Europeanization of State Capacity and Foreign Policy: Turkey in the Middle East", *Mediterranean Politics*, Vol. 19, No. 2, 2014, p. 225.

власти биле обележене реформама, од којих су се неке директно тичале права курдске мањине. У сврху испуњења критеријума за отпочињање преговора о приступању ЕУ, Анкара је амандманима на чланове 26 и 28 турског устава укинула ограничења на коришћење законом забрањених језика, па је поново дозвољено давање курдских имена деци.⁷⁹ Као резултат укидања рестрикција на употребу језика, државна телевизија је 2006. отпочела са емитовањем канала на курдском.⁸⁰ Такође, укинута је смртна казна, па је Оцаланова казна преиначена у казну доживотног затвора, док је, у складу са сугестијама Европског суда за људска права, притвореним посланицима Демократске партије поново суђено. Поред наведених, Анкара је значајне реформе спровела у домену цивилне контроле над безбедносним структурама, а као резултат укупних напора током 2005. године отпочели су преговори о приступању Унији. Реформе, ипак, нису успеле да се дотакну неких питања виталних за интересе курдске заједнице – образовања на матерњем језику и снижавања изборног прага, док су нове забране прокурдских партија додатно погоршале међуетничке односе. Турска влада је 2009. и 2013. године најавиле нове реформске пакете који би требало да обезбеде Курдима већа права, али су и они били ограниченог домета. Уместо обезбеђивања Курдима оквира за изражавање и неговање својих посебности, АКП је истицала ислам и заједничку историју као везе којима би требало да буду превазиђене разлике између две заједнице.⁸¹ Додатан разлог за успоравање реформи представљало је и опадање ентузијазма међу турским елитама о могућности придруживања Унији, што је током времена учинило да позивање на ЕУ остане више као „фолклорна фраза“ у јавним иступањима турских званичника.⁸² Огорченост незадовољавајућом динамиком придруживања, најбоље је сажео тадашњи министар спољних послова Турске, Ахмет Давутоглу – „које год кораке Турска да предузме, поједини актери би наставили да постављају препреке“.⁸³ Велики искорак за курдска настојања у Турској представља улазак прокурдске Народне демократске партије (ХДП) у парламент, у новембру 2015. године. Партија демократског и грађанског опредељења се залаже за продубљивање мањинских права и еманципацију жена, и као таква представља антипод АКП

⁷⁹ Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution: Promoting peace in the backyard*, op. cit., pp. 62-63.

⁸⁰ Michiel Leezenberg, "The ambiguities of democratic autonomy: the Kurdish movement in Turkey and Rojava", *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 16, No. 4, 2016, p. 674.

⁸¹ Zeki Sarigil and Omer Fazlioglu, "Religion and ethno-nationalism: Turkey's Kurdish issue", *Nations and Nationalism*, Vol. 19, No. 3, 2013, p. 559.

⁸² Слободан Јанковић, „Турска на Блиском истоку“, у: Миша Ђурковић и Александар Раковић (едс.), *Турска регионална сила*, Институт за европске студије, Београд, 2013, стр. 138.

⁸³ Ahmet Davutoglu, "Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007", *Insight Turkey*, Vol. 10, No. 1, 2008, p. 93.

и суштинску опозицију њиховој власти. Као најбоље решење курдског питања предлажу радикалну демократију и аутономију за курдски југоисток, где би, путем локалних већа, грађани имали могућност да остваре већи утицај на њима битна питања.⁸⁴ Убрзо по остварењу историјског успеха партије на изборима, долази до нових затегнутости у међуетничким односима у Турској и прекида дијалога започетог 2013. године.⁸⁵ Ситуација по ХДП постаје нарочито тешка након неуспелог покушаја пуча из 2016. године, када је неколико највиших партијских функционера ухапшено. Апеле европских званичника и Европског суда за људска права да се ослободе притворени курдски политичари, Анкара није ушла.

ИЗВОРИ

“Agenda 2000: For a stronger and wider Union”, European Commission, 1997, Internet: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com97-2000_en.pdf, 05/12/2018.

Arin, Kubilay, “Turkey and the Kurds – From War to Reconciliation?”, *CRWS Working Papers*, March 2015.

Батрићевећ, Ана, „Забрана дискриминације у праву Европске уније“, *Европско законодавство*, Год. 11, бр. 42, 2012.

“Commission Opinion on Estonia’s application for Membership of the European Union”, 1997, p. 15, Internet: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/aed248df-1104-415e-b279-a372b63d0f80>, 06/12/2018.

“Conclusions of the Presidency”, European Council, Copenhagen, 1993, Internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>, 05/12/2018.

Davutoglu, Ahmet, “Turkey’s Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007”, *Insight Turkey*, Vol. 10, No. 1, 2008.

De Witte, Bruno, “Politics Versus Law in the EU’s Approach to Ethnic Minorities”, *EUI Working Papers*, 2000.

Demirtas, Selahattin, “The Middle East, the Kurdish Peace Process in Turkey, and Radical Democracy”, *Turkish Policy Quarterly*, Winter 2015.

⁸⁴ Selahattin Demirtas, “The Middle East, the Kurdish Peace Process in Turkey, and Radical Democracy”, *Turkish Policy Quarterly*, Winter 2015, pp. 32-33.

⁸⁵ Обновљање турско-курдског сукоба на унутрашњем плану се не може посматрати одвојено од околности у региону, где је, на рушевинама сиријске државе, дошло до јачања курдских група блиских ПКК. Из: Slobodan Janković, “Vectors of Turkish Foreign Policy: What Remains of the Strategy for 2023?”, *International problems*, Vol. 68, No. 1, 2016, p. 20.

- Diez, Thomas, et. al., "Promoting Regional Integration and Transforming Conflicts?", u: Thomas Diez and Nathalie Tocci (eds.), *The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution*, Palgrave Macmillan, London, 2017.
- "Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE", 1990, Internet: <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>, 05/12/2018.
- Ђукановић, Драган и Арнаудов, Митко, „Европске иницијативе у процесима решавања савремене македонске политичке кризе“, *Европско законодавство*, Год. 15, бр. 56-57, 2016.
- Elsuwege, Peter Van, "Russian-speaking minorities in Estonia and Latvia: problems of integration at the threshold of the European Union", *SSOAR Working Paper*, 2004.
- Elsuwege, Peter Van, *From Soviet Republic to EU Member States: A Legal and Political Assessment of the Baltic States' Accession to the EU*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008.
- Friedman, Eben, "Electoral System Design and Minority Representation in Slovakia and Macedonia", *Ethnopolitics*, Vol. 4, No. 4, 2005.
- Galbreath, David, "The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 4, No. 1, 2003.
- Grabbe, Heather, "A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants", *Robert Schuman Centre Working Paper*, 12/1999.
- Gunay, Defne, "Europeanization of State Capacity and Foreign Policy: Turkey in the Middle East", *Mediterranean Politics*, Vol. 19, No. 2, 2014.
- "General Affairs Council Meeting Press Release", 27 April 1998, Internet: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-98-109_en.htm, 06/12/2018.
- Jazić, Aleksandar, "Euroregions as an opportunity for political stability and cooperation in South-Eastern Europe", u: Duško Dimitrijević, Ana Jović-Lazić and Ivona Lađevac (eds.), *Regionalism and Reconciliation*, Global Resource Management, Doschisha University – Japan and Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2014.
- Janković, Slobodan, "Vectors of Turkish Foreign Policy: What Remains of the Strategy for 2023?", *International problems*, Vol. 68, No. 1, 2016.
- Јанковић, Слободан, „Турска на Блиском истоку“, у: Миша Ђурковић и Александар Раковић (едс.), *Турска регионална сила*, Институт за европске студије, Београд, 2013.
- Koinova, Maria, "Challenging Assumptions of the Enlargement Literature: The Impact of the EU on Human and Minority Rights in Macedonia", *Europe-Asia Studies* Vol. 63, No. 5, 2011.

- Lalić, Vojislav, *Turska bez Ataturka*, Filip Višnjić, Beograd, 1997.
- Лепотић, Биљана, „Став суда правде о односу система заштите људских права у ЕУ и другим међународним организацијама“, *Европско законодавство*, Год. 17, бр. 63, 2018.
- Leezenberg, Michiel, “The ambiguities of democratic autonomy: the Kurdish movement in Turkey and Rojava”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 16, No. 4, 2016.
- „Лисабонски споразум“, члан 1а, 2007, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>, 05/12/2018.
- Мека, Eltion, “Minority Protection and Democratic Consolidation: The role of European Integration in the Republic of Macedonia”, *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, Vol. 10, No. 2, 2016.
- „Оквирна конвенција за заштиту националних мањина“, Савет Европе, 1995, Интернет: <https://rm.coe.int/16800c10cf>, 05/12/2018.
- „Охридски оквирни споразум“, 2001, Интернет: <https://www.osce.org/skopje/100622?download=true>, 06/12/2018.
- Pettai, Vello and Hallik, Klara, “Understanding processes of ethnic control: segmentation, dependency and co-optation in post-communist Estonia”, *Nations and Nationalism*, Vol. 8, No. 4, 2002.
- Петровић, Драган, *Русија и Европа*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
- Regelmann, Ada-Charlotte, “Introduction: Minority Participation in Estonia and Latvia”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 13, No. 1, 2014.
- Ruane, Joseph and Todd, Jennifer, “Multiple temporalities in violent conflicts: Northern Ireland, the Basque Country and Macedonia”, *Security dialogues*, Vol. 6, No. 2-1, 2015.
- “Regular Report from the Commission on Estonia’s progress towards accession”, 1998, Интернет:https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1998/estonia_en.pdf, 06/12/2018.
- “Regular Report from the Commission on Estonia’s progress towards accession”, 1999, Интернет:https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1999/estonia_en.pdf, 06/12/2018.
- „Сепаратистички документ, терористички ултиматум во основа: Ова е целосниот текст на “Тиранската платформа“, *Инфомакс*, 8. април 2017, Интернет: <http://infomax.mk/wp/%D1%81%D0%B5%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B8-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87/>, 06/12/2018.

- Sarigil, Zeki and Fazlioglu, Omer, "Religion and ethno-nationalism: Turkey's Kurdish issue", *Nations and Nationalism*, Vol. 19, No. 3, 2013.
- Sasse, Gwendolyn, "The politics of EU conditionality: the norm of minority protection during and beyond EU accession", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, 2008, pp. 842-860.
- Scherwitz, Eva, Faleg, Giovanni and Poli, Eleonora, "Adaptating to Regional Challenges? The Brussels Perspective on the Promotion of Regional Integration and Conflict Transformation", u: Thomas Diez and Nathalie Tocci (eds.) *The EU, Promoting Regional Integration and Conflict Resolution*, Palgrave Macmillan, London, 2017.
- Schimmelfenning, Frank and Sedelmeir, Ulrich, "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004.
- Schimmelfenning, Frank, „The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union”, *International Organization*, Vol. 55, No. 1, 2001.
- Sikk, Allan and Bochsler, Daniel, "Impact of ethnic heterogeneity on party nationalism in the Baltic States", *ECPR Working Paper*, 2008.
- Smith, David J., "Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: The Case of Estonia", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1, 2003.
- Tatalović, Siniša, *Globalna sigurnost i etnički sukobi*, Politička kultura, Zagreb, 2010.
- Tocci, Nathalie, *The EU and Conflict Resolution: Promoting peace in the backyard*, Routledge, New York, 2007.
- „Уговор из Амстердама“, члан 6а, 1997, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, 05/12/2018.
- „Уговор о Европској Унији“, члан Ф. 2, Мастрихт, 1992, Интернет: https://europa.eu/european-union/sites/europaefiles/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, 05/12/2018.
- „Устав Републике Македоније“, 1991, Интернет: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/mk/mk014en.pdf>, 06/12/2018.
- “UK’s Cook sees no obstacle for Tallinn over Russian minority”, *RFERL*, 31 March 1998, Internet: <https://www.rferl.org/a/1141626.html>, 06/12/2018.
- Vankovska, Biljana, "Social movements and protests in Macedonia: Between state-building and popular demands from below", *Security dialogues*, Vol. 6, No. 2-1, 2015.
- Vetik, Raivo, "Ethnic Conflict and Accommodation in Post-Communist Estonia", *Journal of Peace Research*, Vol. 30, No. 3, 1993.

ЗАКЉУЧАК

Сва три случаја су показала да евроинтеграције, у извесној мери, имају позитивне импликације на положај мањинских заједница. Кондиционалност евроинтеграција приморава државе на уступке мањинама, за шта бивају награђене напретком на путу прудруживања. Ипак, случајеви су показали да условљавајућа моћ интеграција не делује увек једнако на све државе. Албанска мањина у Македонији ужива највећа права, која је у великој мери остварила захваљујући притисцима Запада, иако Македонија због спора око имена са Грчком и социо-економске ситуације није ни близу уласка у Унију. С друге стране, Естонија је 2004. године ушла у ЕУ, упркос томе што је руска мањина суочена да дискриминационим политикама и хегемонистичком контролом од стране титуларног народа државе. Случај Естоније је добар показатељ да кондиционалност евроинтеграција није заснована на стандарду, на коме се доследно инсистира у сваком појединачном случају, већ да може трпети геополитичке калкулације и снагу интереса водећих држава Уније. Напослетку, права која уживају мањине у Македонији, Словачкој или Румунији далеко превазилазе права мањина у појединим државама Западне Европе. Унутрашње политичке околности у држави кандидату за чланство имају пресудну улогу у процесу регулације етничког сукоба, како у самом процесу, тако и као најважнија одредница снаге кондиционалности евроинтеграција. Моћ евроинтеграција као механизма са снагом регулације етничких односа одређена је начином на који власти државе опажају однос вредности награде и цене коју за њу треба да плате. Моћ евроинтеграција је објективно већа уколико се ради о самом придруживању или већем степену интеграције. Она је већа и уколико су интеграције, од стране владајућих елита државе кандидата, означене као стратешко опредељење и национални интерес највишег приоритета, као у случају Македоније, чије су елите, зарад каквог таквог прогреса на европском-атлантском путу, спремне на болне уступке које би мало која држава прихватила. Од значаја за опажање награде су и њена извесност и кредибилитет, чији недостатак је један од разлога неспремности Турске да, током прве деценије ХХ века, направи значајније уступке курдској мањини. У случају Турске, за неизвесну награду било би потребно платити високу цену, која се огледа у одступању од давно успостављеног програма асимилације курдске мањине и, можда, напуштању неких од безбедносних интереса државе. Јак државни разлог је стајао и иза неспремности естонских власти да Русима обезбеде значајнија мањинска права. Напослетку, треба истаћи да је за задовољење права мањина битна и њихова спремност да се за та права политичким или насилним средствима изборе. Политичка инертност Руса у Естонији и недостатак подршке матичне државе нису представљали погодне околности за задовољење њихових права. С друге стране, безбедносни изазов са којим је албански фактор суочио македонску државу имао је великог

утицаја на њихов положај, док је релативна разлика у снази турске државе и ПКК била препрека да Курди постигну исто.

EUROPEAN INTEGRATIONS AS MECHANISM FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ETHNIC COMMUNITY RIGHTS

Abstract: European integrations are attributed with the power of beneficial influence to the realization of the rights of ethnic groups within the candidate countries for the membership in the European Union. In this sense, the process of joining the Union has pacifying effects on intra-state ethnic conflicts, since the state is expected to settle disputes and achieve internal political stability before accession. Namely, the candidate country is expected to provide its minority ethnic communities with rights in accordance with the standards set by certain acts and values embedded in the foundations of the European Union. The process of European integration, by its nature, implies states' harmonization with the communitarian system, values and legislative. Besides harmonization, which is universal, known in advance and the same for every candidate, European integration provides the Union with a capability to condition candidate state's advancement with the implementation of certain policies, some of which may refer to the protection of minorities. European integration, of course, is not the only factor that shapes the process of regulation of ethnic relations in a state. It is also affected and determined by domestic forces and circumstances in a candidate state. This article examines the determinants and potential of European integration's power of regulation of intrastate ethnic conflicts. For that purpose, we will explore the role of the EU and integration's effects on the problem of the Russian population in Estonia, the Albanian question in Macedonia and the Kurdish problem in Turkey. Conditionality of European integration has a positive impact on the status of minorities in candidate states, but not always the same or as a sole factor. Conditionality, on the one hand, is affected by strong EU's or its important members' interests, and in that sense, it may act inconsistently and with different degree of conditioning in different cases. On the other hand, conditionality may affect ethnic conflict only in combination with other factors, primarily, domestic circumstances in a candidate state, such as its political elites' evaluation of the reward and its cost or relative distribution of power between the state and its minority community.

Key words: European integration, European Union, ethnic conflict, minority rights, Estonia, Macedonia, Turkey.

УДК: 341.231.14:341.645.5
Bibliid 1451-3188, 18 (2019)
Год XVIII, бр. 67, стр. 323–338
Изворни научни рад

ПРАКСА СУДА ПРАВДЕ И ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА

др Биљана ЛЕПОТИЋ¹

Анстракт: Развој система људских права један од основних чинилаца за опоравак међународног правног поретка након Другог светског рата. Европска унија и Савет Европе су реализовали сарадњу у области људских права, демократије и владавине права у земљама које се граниче са ЕУ. Оквир за однос између та два тела дефинисан је током неколико „размена писама“ између две организације која се односи на консолидацију и интензивирање сарадње. Европска унија људска права сагледава као универзална и недељива и активно их промовише и брани, а што отвара питање односа између два европска суда – Европског суда за људска права и Суда правде Европске уније, у области заштите људских права и основних слобода, при чему између ових судова не постоји формална институционална веза, те су, по наведеном основу, присутна разилажења у судској пракси ова два суда. При донетом Мишљењу 2/13, појам дијалога између два европска суда, самим тим и покушај усаглашавања судске праксе, донекле је обесмишљен.

Кључне речи: људска права, Европска унија, Европски суд за људска права, Суд правде ЕУ, Мишљење 2/13

1) УВОД

Модерне демократске државе данас не могу да се замисле као правне државе, односно државе владавине права, без поштовања људских права, и то оних која су гарантована међународним правом кроз систем међународних

¹ Основни суд у Новом Саду. Е-mail: lepotic.biljana@gmail.com

конвенција.² Управо је развој система људских права један од основних чинилаца за опоравак међународног правног поретка након Другог светског рата.³ Једна важна импликација наведених карактеристика је обавеза да људска права буду заштићена законом (“владавина права”). Следствено томе, спорови проистекли из тврдњи о кршењу тих права решавају се пред надлежним, непристрасним и независним судом, у поступцима који обезбеђују потпуну једнакост и правичност свим странама, а у складу са јасним, конкретним одредбама закона познатим јавности.⁴ Током 1992. године, Европска унија и Савет Европе су реализовали сарадњу у областима као што су људска права, демократија и владавина права у земљама које се граниче са ЕУ. Оквир за однос између та два тела дефинисан је током неколико „размена писама“ између две организације која се односи на консолидацију и интензивирање сарадње. Данас се два пута годишње одржавају четворострани састанци на којима учествују председавајући Европског савета, председник Европске комисије, као и председник Комитета министара и генерални секретар Савета Европе. На тим састанцима Председништво ЕУ, Европска комисија, председавајући Комитета министара и генерални секретар Савета Европе, размене информације у погледу својих програма, заједничких интереса и заједничких активности.⁵ Тако је између Савета Европе и Европске уније 2007. године потписан Меморандум о разумевању,⁶ који потврђује да је Савет Европе репер за људска права, владавину права и демократију у Европи. У документу се, такође, истиче потреба за повезаношћу између правних норми обе организације у области људских права. Европска унија сагледава људска права као универзална и недељива и активно их промовише и брани, како унутар својих граница, тако и приликом ангажовања у односима са земљама које нису чланице ЕУ. Наиме, људска права, демократија и владавина права су основне вредности Европске уније, уграђена у оснивачке уговоре, додатно ојачана када је ЕУ усвојила Повељу о основним правима (Повеља) 2000. године, а изнова потврђена када је Повеља постала правноснажна, ступањем на снагу

² Б. Кривокапић, И. Крстић, М. Пауновић, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 21.

³ М. Јовановић, И. Крстић, „Људска права у XXI веку: Између кризе и новог почетка“ *Анали правног факултета у Београду*, вол.57, бр. 4, 2009, стр. 4.

⁴ Н. Поповић, „*Политика људских права Европске уније*“, *Политичка мисао*, Вол. XLV, (2008.), бр. 3-4, стр. 161-185.

⁵ European Union external action service, Интернет: http://eeas.europa.eu/organisations/coe/index_en.htm

⁶ Меморандум о разумевању између Савета Европе и Европске уније, 117. седница Комитета министара (Стразбур, 10–11. мај 2007. године).

Лисабонског уговора 2009. године.^{7,8} Ово надаље отвара питања односа односа између два европска суда, односно Европског суда за људска права (ЕСЉП) у Стразбуру, и Суда правде Европске уније (ЕСП) у Луксембургу.

2) УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД НАДЛЕЖНОСТИ СУДА ПРАВДЕ И ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Не постоји формална институционална веза између Суда правде Европске уније и Европског суда за људска права.⁹ Међутим, један од најзначајнијих догађаја које доноси Лисабонски уговор је правно обавезујући статус Повеље о основним правима ЕУ. Проширење обима заштите људских права унутар ЕУ, покренуло је питање преклапања надлежности два подједнако правно обавезујућа акта – Повеље о основним правима ЕУ и Европске конвенције о људским правима (ЕКЉП, Конвенција),¹⁰ и два одговарајућа европска суда – Европски суд правде и Европски суд за људска права, који се баве заштитом људских права. Као резултат тога, постављају се следећа питања: у чему се огледа различитост улоге коју је игра ЕСП и ЕСЉП у заштити људских права у Европској унији, шта су разлози за ове разлике и како те различите улоге утичу на однос између два суда.¹¹ Повећана улога Суда правде ЕУ у заштити људских права каква произлази из Лисабонског уговора, скренула је пажњу на однос између два правна акта на пољу заштите људских права у ЕУ. Наиме, одредба чл. 52 (3) Повеље наводи да, где год она садржи права која одговарају Конвенцији, „значење и обим тих права ће бити исти“ као да су гарантовани Конвенцијом.¹² Међутим, чл. 52 (3), такође омогућава Суду правде ЕУ да

⁷ Charter of fundamental rights of the European Union (2000/C 364/01). Интернет: www.eoparl.europa.euur

⁸ Лисабонски уговор је ступио на снагу у децембру 2009. године, а који наглашава принципе основних људских права и слобода у Унији.

⁹ Aida Torres Perez, „Conflicts of the Rights in the European Union“, A Theory of Supranational Adjudication, Oxford University Press, 2009, p. 31.

¹⁰ Закон о ратификацији Конвенције за заштиту људских права и основних и основних слобода и протокола уз њу, „Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори, бр. 9/2003.

¹¹ Butti Elena, “The Roles and Relationship between the Two European Courts in Post-Lisbon EU Human Rights Protection”, JURIST – Dateline, 12.09.2013. Интернет: <http://jurist.org/dateline/2013/09/elena-butti-lisbon-treaty.php>

¹² Члан 52(3) Повеље о основним правима ЕУ (2007/С 303/01): „У мери у којој ова Повеља садржи права која одговарају правима гарантованим Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, смисао и обим тих права ће бити исти као и оних зајамчених поменутом Конвенцијом. Ова одредба не спречава право ЕУ да обезбеди шири обим заштите.“

обезбеди шири обим заштите него што је то гарантовано Европском конвенцијом. Чл. 53 Повеље, даље, укључује клаузулу којом Повеља не сме да се тумачи као ограничавање људских права признатих у Конвенцији. Разлог проширеног обима заштите људских права која је Суду правде гарантована одредбом чл. 52 (3) може се наћи у различитим образложењима два европска суда. Наиме, и сами ефекти доношења неповољне одлуке за државу уговорницу од Суда правде, с једне стране, и Европског суда за људска права, с друге стране, су такође различити. Тако, када се утврди да је национални пропис прекршио одређени закон ЕУ или одредбу Конвенције, држава треба такав пропис да укине или га измени. Суд правде ЕУ се позива на принципе супрематије, директног дејства и одговорности државе који налажу да национално законодавство буде у складу са правом ЕУ, а евентуални несклад у том смислу допушта директну интервенцију у национално законодавство. Како ови принципи немају еквивалент у Конвенцији, спровођење одлука Европског суда за људска права много више зависи од дискреције држава уговорница, односно неповољна одлука Европског суда за људска права ће довести до постепеније имплементације одлуке, него у случају неповољне одлуке ЕСП.¹³ Овако окарактерисана активна улога ЕСП, за разлику од пасивније улоге ЕСЉП у интервенисању у домаћем законодавству, појашњава проширени обим заштите људских права гарантован ЕСП одредбом чл. 52(3) Повеље.¹⁴ У неким случајевима је Суд правде ЕУ искористио право гарантовано одредбом чл. 52(3) Повеље, дајући шири обим заштите људских права од оног гарантованог Конвенцијом. Другим речима, Суд правде је себи дао за право да у појединим случајевима „прошири“ право гарантовано Конвенцијом, али не и да одступи од њега.¹⁵ Изузетан развој у судској пракси Суда у Стразбуру показао се у случају Босфор,¹⁶ када је овај суд признао, у одређеном степену, анализу Суда правде ЕУ у погледу система заштите, те кршења људских права гарантованих у прописима ЕУ.¹⁷

¹³ Elena Butti, *op. cit.*

¹⁴ Tobias Lock, *The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts, The Law and Practice of International Courts and Tribunals*. 2009, no. 8, pp. 375-398. Интернет: http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/archiwum_dokumentow/lock.pdf

¹⁵ Видети случај *J. McB. v L. E.*, пресуда од 5. октобра 2010. године.

¹⁶ *Bosphorus Hava Jollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, ECHR 2005.

¹⁷ Kathrin Kuhnert, *Bosphorus – Double standards in European human rights protection?*, *Utrecht Law Review*, Issue 2, Volume 2, 2006. Интернет: <https://www.utrechtlawreview.org/>; Muhammad Khalid Malik, “Write an analysis of *Bosphorus Hava* (ECHR Case 45036/98) considering in particular its significance for the protection of fundamental rights within the EU Order”, Интернет: <http://www.dgtrdt.gov.pk/Research/Bosphorus.pdf>

3) РАЗИЛАЖЕЊА У НОВИЈОЈ ПРАКСИ ДВА ЕВРОПСКА СУДА

Суд правде ЕУ и Европски суд за људска права имају различиту улогу, што је најбоље илустровано председник Суда правде ЕУ изјавивши да Суд правде ЕУ није суд за људска права, него да је он Врховни суд Европске уније.¹⁸ Дакле, улога ова два суда је различита. Последица њихове различите улоге резултирала је и различитим приоритетима. Наиме, док ЕСЉП води рачуна искључиво и изнад свега о људским правима, кључна брига Суда правде ЕУ је поштовање хијерархије норми у једном правном поретку који се поступно конституционализује, остварење јединственог тржишта, тј. простора где слободно циркулишу робе, лица, услуге и капитал, затим успостављање простора слободе, безбедности и правде итд., тако да су ту људска права само један од елемената о коме се води брига. Ово је у прошлости доводило до различите праксе два суда о појединим питањима. Разлог за то делимично лежи у комбинацији одсуства стварне заштите људских права у оснивачким уговорима ЕУ и потенцијалној надмоћи и униформности ЕУ права, што даље указује да Суд правде ЕУ мора да примењује опште принципе Конвенције, а и да инспирише и води аутономну заштиту права заједнице. Суд правде ЕУ има тенденцију да прати тумачења Конвенције од стране ЕСЉП, онда када је ЕСЉП дао смернице за то. Међутим, неформални однос између два суда је, у појединим случајевима, довео до неуједначеног тумачења и примене Конвенције. Тако су, у појединим случајевима пред ЕСЉП, с једне стране, и ЕСП, с друге стране, различито тумачени одређени појмови, што је следствено довело до различитих правних ставова у погледу кршења истих права. Наиме, члан 8 Конвенције¹⁹ гарантује, између осталог, и право на поштовање дома. У предмету Нимиц против Немачке,²⁰ ЕСЉП је појам „дома” протумачио тако да укључује и пословни простор, односно ЕСЉП је истакао да француска реч “domicile” има шире значење од енглеске речи “home” и може да се прошири и на пословни простор.²¹ Како се тај став примењује и у случајевима у којима подносиоци представке нису само физичка, већ и правна лица,²² требало

¹⁸ Daniel Halberstam, “It’s the Autonomy, Stupid!” A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward, 113, German Law Journal, 2015, vol. 16, no.1.

¹⁹ Право на поштовање приватног и породичног живота: 1. Свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке; 2. Јавне власти неће се мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других.

²⁰ Niemietz protiv Nemačke, пресуда од 16. децембра 1992, бр. 251-Б, пара. 29-33.

²¹ Ibid., para. 40.

²² Société Colas Est и остали против Француске, бр. 37971/97, ECHR 2002-III.

би закључити да су и просторије удружења заштићене чланом 8 Конвенције. Такође, ЕСЉП се у својој одлуци позвао на пресуду Суда правде ЕУ Хоехт против Комисије,²³ што показује међусобну сарадњу ова два суда у процесу одлучивања о основним људским правима, а уједно доприноси напретку у заштити права гарантованих Конвенцијом. Међутим, Суд правде ЕУ у овом случају сложио се да свака интервенција јавних власти у области приватних активности, било физичког или правног лица, мора да има правни основ, али да основно људско право у вези неповредивости дома из чл. 8 ЕСЉП не подразумева нужно и заштиту пословних просторија, будући да се ова одредба односи на развој личних слобода, и не може да се прошири и на пословне објекте. Ово је пример, дакле, неуједначеног тумачења одредбе Конвенције од стране два европска суда.²⁴ Овако опречна становишта у примени Конвенције могу да значе да је Суд правде ЕУ одступио од минималних стандарда које је поставио ЕСЉП у заштити одређеног људског права.²⁵ Упркос томе, временом је дошло до приближавања ставова по питању тумачења појма „дом“, те је у пресуди Рокет²⁶ наведено да се нужно мора обратити пажња на праксу ЕСЉП након доношења пресуде у предмету Хоехт, као и да се заштита дома, у одређеним случајевима, може екстензивно тумачити, односно може да се прошири и на заштиту пословних просторија и, с тим у вези, право мешања успостављено одредбом чл. 8(2) ЕСЉП би било далекосежније, односно обухватало би и просторије у којима се врше пословне или професионалне активности.²⁷

Друго, врло важно питање по коме је такође дошло до разилажења у ставовима по питању заштите људских права, је питање азила. Наиме, прилив избеглица и криза коју он изазива, доводе опет до различитог односа два суда према односу проблематике људских права и Уредбе 343/2003 Даблин II ЕУ,²⁸ (у даљем тексту: Даблин уредба) проистеклог из различитих приоритета и различитих улога судова, као и чињенице да право на азил није регулисано Конвенцијом. Ова Уредба установљава одговорност само једне државе чланице ЕУ за испитивање захтева за азил, у циљу избегавања упућивања тражилаца

²³ Hoechst v Commission, in joined Cases C-46/87 and 227/88, judgment of 21 September 1989.

²⁴ Balfour, Adam D J, "Application of the European Convention on Human Rights by the European Court of Justice", Harvard Law School Student Scholarship Series. Paper 4. 2015. Интернет: http://lsr.nellco.org/harvard_students/4

²⁵ Ibid.

²⁶ Roquette Freres SA v Directeur General de la Concurrence, de la Consommation et de la Repression des Fraudes, C-94/00, [2002] E.C.R I-9011, пресуда ЕЦЈ од 22.10.2002, пара. 29.

²⁷ Ibid.

²⁸ Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 за установљавање критеријума и механизма за утврђивање државе чланице одговорне за разматрање захтева за азил поднетих у једној од држава чланица од стране држављанина треће земље.

азила из једне земље у другу, и спречавања злоупотребе различитих система азила који су присутни у ЕУ, најзад установљава хијерархијски систем како би се утврдило која држава чланица је одговорна за испитивање конкретног захтева за азил.²⁹

Пресуда Европског суда за људска права у предмету Таракхел³⁰ даје, такође, изговор за преиспитивање да ли је пропис ЕУ – Уредба Даблин II, у сагласности са принципима заштите основних права. Овај пропис успоставља, како је поменуто, хијерархију критеријума како би се установила једна држава чланица одговорном за испитивање захтева за азил, поднетог од стране треће земље. Случај Таракхел није први у коме су ови критеријуми подведени под судску контролу. Наиме, у случајевима МСС,³¹ из 2011. године, и ЕСЉП и ЕСП су разматрали да ли је враћање у Грчку, које спроводе државе чланице на основу Даблин уредбе, у складу са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и Повељом ЕУ о основним правима. У Таракхел случају је ЕСЉП заправо предложио да се државама чланицама омогући да примене Даблин уредбу у складу са ЕКЉП. У случају М.С.С. ЕСЉП је нашао да је Белгија прекршила чл. 3 ЕКЉП јер је тражиоце азила вратила у Грчку (у складу са правилима из Даблин уредбе), иако је знала каква је ситуација тамо, налазећи да је тако Белгија прекршила и чл. 13 ЕКЉП (право на делотворан правни лек), будући да није дала ваљане разлоге за своје пресуђење.³²

Од великог значаја за заштиту људских права миграната је и пресуда ЕСЉП Хирси Јама и други против Италије,³³ будући да се овим случајем доводе у питање стратегије појединих земаља у борби против илегалних миграција. Наиме, у овом случају су илегалне мигранте из Либије пресрели представници италијанских власти, спречивши њихов долазак на територију Италије, а који су се бранили на тај начин да нису знали која је њихова крајња дестинација, као и да нису имали могућности да поднесу захтев за азил.³⁴ Суд је у пресуди заузео став да она страна уговорница која спроводи враћање миграната, треба да осигура да земља посредник гарантује да ће лице бити враћено у земљу порекла без ризика са којима је суочено.³⁵ У истом случају је Суд утврдио и

²⁹ Анђела Ђукановић, „Заштита људских права тражилаца азила и илегалних миграната – пракса европског суда за људска права“, *Међународни проблеми*, 2013, vol. LXV. бр. 4, стр. 38.

³⁰ *Tarakhel v. Switzerland*, App no 29217/12, ECtHR, 4 November 2014.

³¹ *M.S.S. v. Belgium and Greece*, App no 30696/09, ECtHR, 21 January 2011.

³² Joana Lenart, 'Fortress Europe': Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom, *Merkourios, Utrecht Journal of International and European Law*, 2012, Vol.28, Issue 75, p. 16.

³³ *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC]. Представка бр. 27765/09.

³⁴ *Ibid.*, para. 11

³⁵ *Ibid.*, para. 147.

кршење забране колективног протеривања странаца из члана 4 Протокола бр. 4 уз Конвенцију, као и права на делотворан правни лек из члана 13 Конвенције.

Након ових случајева висок степен недоследности утицао је на дијалог између ова два суда. Иако изгледа да је законодавац у ЕУ подржао принципе утврђене у М.С.С. случају, Суд правде ЕУ је по свему судећи развио аутономно тумачење прописа. Уредба Даблин II је заснована на претпоставци да све државе чланице надзиру поштовање основних људских права у ЕУ.³⁶ Као последица оваквих одлука Суд правде ЕУ је у предмету Н.С.³⁷ нашао да тражиоци азила не могу да буду враћени у Грчку по основу правила из Даблин уредбе, због недостатака у систему азила у тој држави, па би протеривањем у тим случајевима био прекршен чл. 4 Повеље ЕУ о људским правима (чл. 3 ЕКЉП). Пре доношења пресуде у предмету Таракхел, Суд правде ЕУ је разјаснио свој положај у предмету Абдулахи³⁸ крајем 2013. године, у коме је пошао од претпоставке да све државе чланице штите људска права. Надаље, у ситуацији када су се две државе чланице сложиле која од њих је држава чланица првог овлашћеног уласка (одговорност према правилима Даблин уредбе), тражилац азила може да оспори ту одлуку, указујући само на системске недостатке у поступку азила и услове за пријем кандидата за азил, у држави чланици која се сматра одговорном за захтев за азил, док је ЕСЉП више посвећен заштити људских права тражилаца азила.³⁹ Дакле, одступања између судова у вези спровођења уредбе Даблин, показују да је приступ Суда правде, који оправдава заштиту међусобног принципа поверења у праву ЕУ, у супротности са клаузулама утврђеним у члановима 52 и 53 Повеље о људским правима ЕУ, и излаже државе чланице судској контроли од стране ЕСЉП, као што је то у случају Таракхел јасно показано. Дакле из Абдулахи случаја, произлази снажно инсистирање на ефикасности Даблин система, за разлику од случаја Таракхел, из кога произлази јасна порука да не постоји једноставно правило када ову уредбу треба у потпуности применити.⁴⁰ Изгледа да, како то и Д. Халберстам

³⁶ Giulia Vicini, *The Dublin Regulation between Strasbourg and Luxembourg: Reshaping non-refoulement in the Name of Mutual Trust?*, European Journal of Legal Studies, Issue 19. Интернет: <http://www.ejls.eu/19/222UK.htm>; Lina Vosyliute *The ECtHR and the ECJ Overlapping Jurisdictions on Common EU Asylum Policy Issues: What Matters?*, Human Rights MA Central European University, Budapest, Интернет: https://www.academia.edu/2706355/ECtHR_and_ECJ_Overlapping_Jurisdiction_on_Common_EU_Asylum_Policy_Issues_What_Matters

³⁷ *N.S. v. Secretary of State for the Home Department* Case C-411/10

³⁸ *Shamso Abdullahi v Bundesasylamt*, Case C-394/12 - Abdullahi, Judgment of the Court /Grand Chamber/ of 10 December 2013.

³⁹ Daniel Halberstam, 130.

⁴⁰ Steve Peers, „*Tarakhel v Switzerland: Another nail in the coffin of the Dublin system?*“, EU Law Analysis Expert insight into EU law developments, новембар 2014. године.

закључује, Суд правде ЕУ брине да би након приступања ЕУ Конвенцији, државе чланице све више водиле рачуна о примени ЕКЉП, те занемариле своје обавезе према ЕУ у погледу кршења индивидуалних права. Уосталом, како именовани указује, када Конвенција обавезе и ЕУ, системски недостаци Суда правде ЕУ у поступку везаном за одлучивање о захтеву за азил, се неће сударити само са обавезама држава чланица према Конвенцији, него и са обавезама ЕУ према Конвенцији.⁴¹ Имајући у виду све наведено, нејасне одредбе Даблин уредбе су довеле до конфузије код држава чланица, и то на пољу њихових међународних обавеза, с једне стране, и обавеза према ЕУ, с друге стране, а у потрази за уравнотеженошћу. Поред наведеног, несугласице могу да се јаве и у примени Повеље о правима ЕУ од стране Суда правде ЕУ, у односу на друга акта ЕУ. Ово илуструје случај Шварц.⁴² Наиме, право на заштиту личних података гарантовано је Уговором о функционисању Европске уније (чл. 16 ст. 1), и представља самостално људско право према чл. 8 Повеље о основним правима ЕУ, у којој се ово право утврђује тако да се свима гарантује право на заштиту личних података, те да се исти морају обрађивати поштено у за то утврђене сврхе, на основу пристанка особе о којој је реч, или на неком другом легитимном основу, утврђеном законом. С тим у вези, Уредбом бр. 2252/2004 захтева се прикупљање биометријских идентификационих елемената како би се успоставила поуздана веза између изворног материјала и исправе, те је у ту сврху тражен отисак прста. Како је то М. Шварц одбио, захтев за издавање пасоша је исто тако одбијен, те је исти поднео тужбу Суду правде ЕУ, оспоравајући, између осталог, и означену Уредбу. Суд је нашао да мере које се спроводе путем аката ЕУ треба да буду одговарајуће за постизање циља који се жели испунити и не би смеле одступити од оног што је потребно за то испуњење, односно треба да одговарају циљевима од општег интереса које ЕУ признаје, или потреби заштите права и слобода других особа. Следствено томе, у конкретном случају, Суд је становишта да давање отиска прста не ствара личну неугодност, ни телесну ни душевну, те се тим чином не крше права из чл. 8 наведене Повеље, у поређењу са циљем који се жели постићи – спречавање незаконитог уласка лица на подручје ЕУ.⁴³ Дакле, Суд правде ЕУ, у оквиру ЕУ, тешко прихвата да да предност примени Повеље о заштити људских права на уштрб примене Уредбе која регулише стандарде за сигурносна обележја и биометријске податке у путним исправама, те је тешко очекивати да ће дати предност примени ЕКЉП када се покрене питање заштите људских права на територији ЕУ. Разилажења у ставовима два

⁴¹ Daniel Halberstam, 127; Видети још: Steve Peers, "The EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare", German Law Journal, Vol. 16 No. 01, 2015, 220.

⁴² Michael Schwarz v. Stadt Bochum, C-291/12, EU:C:2013:670, 40.

⁴³ Ibid., пара. 45.

европска суда указују на потребу да се ЕКЉП постави као последња инстанца у заштити људских права на целом простору ЕУ, али и на то да ће и даље бити отпора приступању ЕУ Конвенцији, јер Суд правде ЕУ, а и низ других субјеката у ЕУ, неће бити спремни да приоритете ЕУ подреде до краја заштити људских права, на начин како их тумачи и примењује Европски суд за људска права.

4) МОГУЋЕ ПРИСТУПАЊЕ ЕУ ЕВРОПскоЈ КОНВЕНЦИЈИ ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА НАКОН МИШЉЕЊА 2/13

Суд правде ЕУ је у свом Мишљењу 2/13 закључио да нацрт Споразума о приступању ЕУ Конвенцији није у складу с чланом 6 ставом 2 Уговора о ЕУ.⁴⁴ Такође, Суд правде је утврдио и да нацрт Споразума није у складу са Протоколом ЕУ (бр. 8).⁴⁵ Из тога је Суд правде даље закључио да Споразум о приступању

⁴⁴ Opinion 2/13 – Opinion of the Court of Justice (Full Court) of 18 December 2014. Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU – Draft international agreement – Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties. Интернет: <http://curia.europa.eu/>; Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH *ad hoc* Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013. Интернет: <http://www.coe.int/>; Видети: чл. 6(2) УЕУ (Уговор о Европској унији (Мастрихтски уговор), који је потписан дана 7. фебруара 1992. године, а ступио на снагу 1. новембра 1993. године и њиме је створен нови ентитет Европска унија). Приступање ЕКЉП не утиче на уговорене надлежности ЕУ.

⁴⁵ Протокол ЕУ бр. 8: *Члан 1* Споразум о приступању предвиђен у члану 6 став 2 УЕУ предвиђа очување посебних особености Уније и права Уније, посебно у односу на:

- (а) посебне аранжмане за могуће суделовање Уније у надзорним телима ЕКЉП;
- (б) механизме који су потребни како би се осигурало да поступци од стране држава чланица Уније и поједине тужбе буду одговарајуће упућене државама чланицама и/или Унији.

Члан 2

Споразумом из члана 1 осигурава се да приступање Уније не утиче на надлежности Уније или овлашћења њених институција. Њиме се осигурава да ништа у њему не утиче на положај држава чланица у односу на ЕКЉП, најпре у односу на њене Протоколе, мере које државе чланице предузимају којима одступају од ЕКЉП у складу с њеним чланом 15, и резерве које су државе чланице ставиле на неке одредбе ЕКЉП у складу с њеним чланом 57.

Члан 3

Ништа из споразума из члана 1 не утиче на члан 344 УФЕУ.“

Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода није у складу с чланом 6 ставом 2 УЕУ-а, ни са Протоколом ЕУ (бр. 8) који се односи на члан 6 став 2 Уговора о Европској унији о приступању Уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода.⁴⁶ Ипак, процес приступања ЕУ Конвенцији је започео, и као такав представља историјско достигнуће у заштити људских права у Европи и комплетирању европског јавног реда чији су неотуђиви део људска права, како то наводи Маргаритис.⁴⁷ Како би приступање било конструктивно, те у хармонији са правним порецима ЕУ и ЕКЉП, као и националним правним порецима, мора да се успостави институционални баланс, пре свега према официјелним правним документима, те са одредбом чл. 6 УЕУ и Протоколом 8 уз Лисабонски уговор.⁴⁸ Постоје и становишта која иду корак напред у институционализацији људских права у Европи. Наиме, Маргаритис и Беселинк⁴⁹ су сагласни у идеји стварања европског Устава (у домену заштите људских права), имајући у виду да Конвенција има статус заштитника минимума основних права, а Повеља о основним правима додатно елаборира заштиту људских права. Такође, да су уставне традиције држава чланица постале очигледне у Конвенцији, као и традиције држава које нису чланице, те да су сви елементи који чине заштиту људских права у Европи правно уоквирени, то је логичан след стварање оваквог једног акта.⁵⁰ Опет, Беселинк истиче и да су и након приступања могуће компликације у процедури, које могу негативно да утичу на заштиту људских права у ЕУ, пре свега у ситуацији када се кршење људских права може приписати било држави чланици, било ЕУ или обома, што надаље ствара правну несигурност, како у погледу одговорности, у смислу да ли је одговорна држава или ЕУ и ко ће о томе да одлучи, затим и у погледу терета доказа. Ово су дакле унутрашња питања ЕУ, на која се, за сада, не може дати егзактан одговор.⁵¹ С друге стране, има аутора који не деле став ЕСП-а изражен у Мишљењу 2/13. Наиме, према становишту Гросота и Штавефелта најновији

⁴⁶ Тач. 258 Мишљења

⁴⁷ Konstantinos G. Margaritis, European Union accession to the European Convention on Human Rights: an institutional "marriage". Интернет: <http://www.du.edu/korbel/hrhw/workingpapers/2011/65-margaritis-2011.pdf>

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Besselink Leonard, The protection of fundamental rights post-Lisbon: The Interaction between the Charter of fundamental rights of the European Union, the European Convention on Human rights and National Constitutions, Reports of the XXV Fide Congress Tallinn 2012.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Besselink Leonard, The protection of fundamental rights post-Lisbon: The Interaction between the Charter of fundamental rights of the European Union, the European Convention on Human rights and National Constitutions, Reports of the XXV Fide Congress Tallinn 2012, pp. 12-15.

догађаји у вези приступања ЕУ Европској конвенцији потврђују комплексност механизма приступања. Нацрт Споразума ипак, према становишту именованих, поштује специфичности права ЕУ, без обзира на Мишљење суда 2/13. Штавише, Нацрт ставља ЕУ донекле и у привилегован положај у односу на друге уговорнице Конвенције, чиме се дакле нарушава и принцип равноправности, те нас овакав процес приступања оставља под утиском да се привилегије одобравају Европској унији. Без равноправности, легитимност целог процеса приступања је потцењена. Донекле се на овакав начин повећава комплексност у заштити људских права, што никако није пожељно.⁵² Дакле, једно легитимно питање и целисходно питање у целом процесу треба да буде да ли се приступањем ЕУ Конвенцији заиста доприноси делотворној судској заштити европског грађанина?⁵³ Полазећи од оваквог Мишљења ЕСП, ипак је за очекивати пролонгирање закључења предметног Споразума о приступању ЕУ Конвенцији, будући да је сходно одредби чл. 218 ст. 11 УЕФУ,⁵⁴ мишљење ЕСП о томе да ли је предвиђени споразум у складу са одредбама Уговора, релеванто, при чему је потребно да ЕСП, након што је испитао сагласност Споразума са Уговорима, увери да такав Споразум не крши одредбе примарног права ЕУ, као и да садржи све одредбе које су прописане тим примарним правом. У конкретном случају Суд правде ЕУ је нашао да се, закључењем таквог Споразума, доводи у питање аутономија правног поретка Уније.

5) ИЗВОРИ

Balfour, Adam D. J., "Application of the European Convention on Human Rights by the European Court of Justice", *Harvard Law School Student Scholarship Series*. 2005, Paper 4. Интернет: http://lsr.nellco.org/harvard_students/4

Besselink, Leonard, The protection of fundamental rights post-Lisbon: The Interaction between the Charter of fundamental rights of the European Union, the European Convention on Human rights and National Constitutions, Reports of the XXV Fide Congress Tallinn 2012.

Bosphorus Hava Jollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland, ECHR 2005.

⁵² John Morijn, After Opinion 2/13: how to move on in Strasbourg and Brussels?, Eutopia law, January 2015., <http://eutopialaw.com/2015/01/05/after-opinion-213-how-to-move-on-in-strasbourg-and-brussels/> (септембар 2015.)

⁵³ Xavier Groussot, Eric Stavefeldt, Accession of the EU to the ECHR: A Legally Complex Situation, <http://www.hartpub.co.uk/pdf/samples/9781849464833sample.pdf> (септембар 2015), p. 27.

⁵⁴ Чл. 218 ст.11 УФЕУ: „Држава чланица, Европски парламент, Савет или Комисија могу прибавити мишљење Суда правде о томе да ли је предвиђени споразум сагласан уговорима. Ако је мишљење Суда негативно, предвиђени споразум може ступити на снагу једино ако се измени или ако се измене уговори“.

- Butti, Elena, "The Roles and Relationship between the Two European Courts in Post-Lisbon EU Human Rights Protection", *JURIST – Dateline*, Sept. 12, 2013
Интернет: <http://jurist.org/dateline/2013/09/elena-butti-lisbon-treaty.php>
- Charter of fundamental rights of the European Union (2000/C 364/01), www.eoparl.europa.eu
- Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 за установљивање критеријума и механизма за утврђивање државе чланице одговорне за разматрање захтева за азил поднетих у једној од држава чланица од стране држављанина треће земље.
- Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013.
Интернет: <http://www.coe.int/>
- Groussot, Xavier, Stavefeldt, Eric, Accession of the EU to the ECHR: A Legally Complex Situation. Интернет: <http://www.hartpub.co.uk/pdf/samples/9781849464833sample.pdf>
- Halberstam, Daniel, "It's the Autonomy, Stupid!" A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward, 113, *German Law Journal*, 2015, Vol. 16 No. 1.
- Hirsi, Jamaa & Others v. Italy [GC]. Представка бр. 27765/09
- Hoechst v Commission, in joined Cases C-46/87 and 227/88, judgment of 21 September 1989.
- J. McB. v L. E., пресуда од 5. октобра 2010. Године.
- Kuhnert, Kathrin, Bosphorus – Double standards in European human rights protection?, *Utrecht Law Review*, 2006, Vol. 2, Issue 2, Интернет: <https://www.utrechtlawreview.org/>
- Lenart, Joana, 'Fortress Europe': Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom, Merkourios, *Utrecht Journal of International and European Law*, 2012.- Vol.28/Issue 75.
- Lock, Tobias, The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 8 2009. Интернет: http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/archiwum_dokumentow/lock.pdf
- M.S.S. v. Belgium and Greece, App no 30696/09, ECtHR, 21 January 2011.

- Margaritis, Konstantinos G., European Union accession to the European Convention on Human Rights: an institutional “marriage”, Интернет: <http://www.du.edu/korbel/hrhw/workingpapers/2011/65-margaritis-2011.pdf>
- Michael, Schwarz v. Stadt Bochum, C-291/12, EU:C:2013:670.
- Morijn, John, After Opinion 2/13: how to move on in Strasbourg and Brussels?, *Eutopia law*, January 2015. Интернет: <http://eutopialaw.com/2015/01/05/after-opinion-213-how-to-move-on-in-strasbourg-and-brussels/>
- Muhammad Khalid Malik, “Write an analysis of Bosphorus Hava (ECHR Case 45036/98) considering in particular its significance for the protection of fundamental rights within the EU Order”, <http://www.dgtrdt.gov.pk/Research/Bosphorus.pdf>,
- N.S. v. Secretary of State for the Home Department Case C-411/10
- Niemietz protiv Nemačke, пресуда од 16. децембра 1992, бр. 251-Б.
- Opinion 2/13 – Opinion of the Court of Justice (Full Court) of 18 December 2014. Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU – Draft international agreement – Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties
- Peers, Steve, “The EU’s Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare”, *German Law Journal*, Vol. 16 No. 01, 2015.
- Peers, Steve, „Tarakhel v Switzerland: Another nail in the coffin of the Dublin system?“, *EU Law Analysis*, Expert insight into EU law developments, 2014.
- Roquette Freres SA v Directeur General de la Concurrence, de la Consommation et de la Repression des Fraudes, C-94/00, [2002] E.C.R I-9011, пресуда ЕЦЈ од 22.10.2002.
- Shamso Abdullahi v Bundesasylamt, Case C-394/12 – Abdullahi, Judgment of the Court /Grand Chamber/ of 10 December 2013.
- Société Colas Est и остали против Француске, бр. 37971/97, ECHR 2002-III.
- Tarakhel v. Switzerland, App no 29217/12, ECtHR, 4 November 2014.
- Torres Perez, Aida, „Conflicts of the Rights in the European Union“, *A Theory of Supranational Adjudication*, Oxford University Press, 2009.
- Vicini, Giulia, The Dublin Regulation between Strasbourg and Luxembourg: Reshaping non-refoulement in the Name of Mutual Trust?, *European Journal of Legal Studies*, Vol. Issue 19, Интернет: <http://www.ejls.eu/19/222UK.htm>
- Vosyliute, Lina, The ECtHR and the ECJ Overlapping Jurisdictions on Common EU Asylum Policy Issues: What Matters?, *Human Rights MA Central European University, Budapest*, Интернет: https://www.academia.edu/2706355/ECtHR_and_ECJ_Overlapping_Jurisdiction_on_Common_EU_Asylum_Policy_Issues_What_Matters

- Ђукановић, Анђела, „Заштита људских права тражилаца азила и илегалних миграната – пракса европског суда за људска права, *Међународни проблеми*, 2013, вол. LXV, бр. 4.
- Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода „Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005 и „Службени гласник РС“ – Међународни уговори, бр. 12/2010.
- Закон о ратификацији Конвенције за заштиту људских права и основних и основних слобода и протокола уз њу, „Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори, бр. 9/2003.
- Закон о ратификацији Протокола бр. 14. је објављен у „Службеном листу СЦГ“ – Међународни уговори, бр. 5/2005 (погледај и чл. 18-22. Протокола) и 7/2005
- Јовановић, М., Крстић, И., „Људска права у XXI веку: Између кризе и новог почетка“ *Анали правног факултета у Београду*, 2009, вол. 57, бр. 4.
- Кривокапић, Б., Крстић, И., Пауновић, М., *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013.
- Меморандум о разумевању између Савета Европе и Европске уније, 117. седница Комитета министара (Стразбур, 10–11. мај 2007. године)
- Поповић, Н., „Политика људских права Европске уније“, *Политичка мисао*, 2008, вол. XLV, бр. 3-4.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Имајући у виду наведену ситуацију, а при донетом Мишљењу 2/13, појам дијалога између два европска суда је донекле обесмишљен, утолико што је Суд у Стразбуру формално виша инстанца, свакако у ограниченом сегменту, а тим пре што Суд правде ЕУ већ има изражену склоност ка властитом издизању изнад других судова, па је и било за очекивати да ће тешко прихватити подређеност другом европском суду. Данас, када је свака држава уговорница Конвенције обавезна, не само да се не меша у права појединца, већ је дужна да предузима позитивне мере како би појединцу омогућила да ужива своја права, заштита људских права је подигнута на виши ниво. Заслуга се у великој мери може приписати Европском суду за људска права, јер поред Конвенције, велики број гаранција поштовања људских права проистиче управо из судске праксе овог суда. Практика овог суда је умногоме допринела да корпус људских права на нивоу Европе (укључујући, дакле, и Републику Србију), представља један кохерентан систем. Улога Савета Европе у том систему стога је веома значајна. У том смислу истичемо да кредибилитет Суда ЕУ не би био оспорен приступањем ЕУ Конвенцији, нити би његов легитимитет тиме био умањен. Само приступање ЕУ Конвенцији, не даје примат ниједном од два европска

суда, већ тежи успостављању и усклађивању стандарда тумачења људских права и основних слобода на нивоу читаве Европе, а то је, сматрамо, могуће једино успостављањем јединственог и делотворног система заштите.

**PRACTICE OF THE COURT OF JUSTICE AND THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS PROTECTION**

Abstract: The development of the human rights system is one of the basic factors for the recovery of the international legal order after the Second World War. The European Union and the Council of Europe have implemented cooperation in the field of human rights, democracy and the rule of law in countries bordering the EU. The framework for the relationship between these two bodies is defined over several “exchanges of letters” between the two organizations concerning the consolidation and intensification of cooperation. The European Union sees human rights as universal and indivisible and actively promotes and defends it. This raises the question of the relationship between the two European courts, the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union in the field of human rights and fundamental freedoms. Namely, between these courts, there are no formal institutional ties. On that basis, there is a divergence in the case law of the two courts. Upon the Opinion 2/13, the notion of a dialogue between two European courts and thus the attempt to harmonize the judicial practice is somewhat pointless.

Key words: Human Rights, the European Union, the European Court of Human Rights, European Court of Justice, Opinion 2/13.

УДК: 614.2:341.645.5

Biblid 1451-3188, 18 (2019)

Год XVIII, бр. 67, стр. 339–356

Изворни научни рад

ЗАБРАНА ВРАЋАЊА ЗБОГ НЕАДЕКВАТНЕ ЗДРАВСТВЕНЕ ЗАШТИТЕ У ПРАКСИ СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

др Анђела БУКАНОВИЋ¹

Анстракт: Примена принципа забране враћања (eng. *non-refoulement*) на случајеве у којима је реч о озбиљно оболелом лицу које се враћа у земљу у којој не постоје адекватна средства за лечење тог обољења, тек се релативно скоро развила, прво пред Европским судом за људска права, а потом и пред Судом правде ЕУ. Обухватање ових случајева подразумева и ширење принципа забране враћања, тј. поред уобичајеног везивања ризика од прогона за власти државе у питању, затим понекад и у случају лица која нису јавни званичници, и на уопштен ризик од социоекономских услова у земљи повратка. Међутим, будући да је трећа врста ризика врло уопштена, она се тумачи врло рестриктивно, везује се за изузетне околности, и убедљиве хуманитарне разлоге. Европски суд за људска права је у случају из скорашње праксе можда донекле појаснио конкретне околности примене принципа забране враћања у оваквим случајевима, а Суд правде ЕУ се у принципу ослањао на његову оскудну праксу. Суд правде ЕУ, додуше, захтева постојање намере да се неко лице лиши здравствене заштите, да би било могуће да добије супсидијарну заштиту у складу са Директивом 2011/95/ЕУ. Мада, уколико нема намере а постоје убедљиви хуманитарни разлози, таквом лицу треба дозволити боравак на територији државе чланице (тј. боравак без добијања супсидијарне заштите).

Кључне речи: Суд правде ЕУ, Европски суд за људска права, супсидијарна заштита, принцип забране враћања, људска права, здравствена заштита, азил.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: andjela@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

Тражиоци азила представљају посебно ранљиве групе лица, које најчешће предузимају огромне ризике како би успели да уђу у неку од држава чланица Европске уније. Нажалост, чланице Европске уније им често приступају као проблему, поготово након повећаног прилива миграната у државе чланице ЕУ у последњих неколико година. Повеља о основним правима Европске уније од 7. децембра 2000. године (у даљем тексту: Повеља ЕУ) садржи пар релевантних одредби у погледу заштите тражиоца супсидијарне заштите. Чак, посебно предвиђа и заштиту права на азил (члан 18 Повеље ЕУ), мада је споменута одредба постављено на врло уопштен начин, тј. није јасна конкретна садржина овог права.² Повеља ЕУ успоставља и специфичан однос са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, и домашај права гарантованих у Повељи ЕУ одређен је и праксом Европског суда за људска права. Повеља се ослања и на текст Женевске конвенције од 28. јула 1951. године и Протокол од 1967. године о статусу избеглица, а ситуација се додатно усложњава и с обзиром на оквире које пружа законодавство којим се регулише заједнички систем азила у државама чланицама ЕУ.

Када је реч о ризику од недостатка неопходне здравствене заштите у земљи повратка до сада се развила извесна оскудна пракса, прво пред Европским судом за људска права, а потом и пред Судом правде ЕУ.³ Заштита, која произлази из праксе, повезана је са режимом супсидијарне заштите према праву ЕУ, тј. реч је о лицима која не испуњавају услове да према правилима међународног права добију статус избеглице, али имају оправдану потребу да добију заштиту.⁴ Наиме, она је води порекло из члана 3 Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака УН из 1984. године, којим се предвиђа да „ниједна држава чланица неће протерати, вратити нити изручити особу другој држави уколико постоје озбиљни разлози за сумњу да може бити подвргнута тортури“. Према правилима ЕУ, супсидијарна заштита се може доделити лицу које је држављанин треће државе, не испуњава услове за добијање статуса избеглице, али постоји бојазан да ће у случају повратка у земљу повратка бити у ризику од озбиљне неправде, а тачније од смртне казне, погубљења, мучења,

²“Charter of Fundamental Rights of the European Union“, Official Journal of the European Union, C 83/391, 30.3.2010; први пут након Универзалне декларације о људским правима из 1948. године, у којој је такође посебно предвиђено право на азил, “Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948“, 217 A (III), Article 14.

³Када је реч о појму земље повратка, он је нешто шири од појма земље порекла јер обухвата и лица без држављанства која се обично враћају у земљу у којој су претходно боравили.

⁴Jane Mcdam, “The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime“, *International Journal of Refugee Law*, Volume 17, Issue 3, 1 January 2005, p. 461.

понижавајућег поступања и кажњавања, или озбиљне и индивидуалне претње животу због општег насиља у ситуацијама међународног или унутрашњег сукоба, тј. није експлицитно наведен недостатак неопходне здравствене заштите као подобан ризик.⁵

2) НАДЛЕЖНОСТ ЕУ, ПОВЕЉА ЕУ И ЗАЈЕДНИЧКИ СИСТЕМ АЗИЛА

У члану 78 Консолидоване верзије Уговора о функционисању Европске уније (у даљем тексту: Уговор о функционисању ЕУ), дефинише се надлежност ЕУ у погледу пружања међународне заштите држављана трећих држава. У ставу 1 наводи се да ће „Унија развити заједничку политику азила, супсидијарне заштите и привремене заштите, чији је циљ да се сваком држављанину треће земље којем је потребна међународна заштита понуди одговарајући статус и обезбеди поштовање начела о забрани враћања. Ова политика мора бити у складу са Женевском конвенцијом од 28. јула 1951. године и Протоколом од 31. јануара 1967. године о статусу избеглица, као и са другим одговарајућим међународним уговорима“.⁶ У Повељи ЕУ, у члану 18, предвиђа се да право на азил „мора бити гарантовано, уз дужно поштовање Конвенције о статусу избеглица из 1951. године (Женевска конвенција) и Протокола о статусу избеглица из 1967. године, као и у складу са Уговором о Европској унији и Уговором о функционисању Европске уније“.⁷ Посебно је значајан члан 19 Повеље, којим се у ставу 2 предвиђа да „нико не може бити удаљен, протеран или екстрадиран у државу у којој постоји озбиљан ризик да ће он или она бити подвргнути смртној казни, мучењу или другим нехуманим или деградирајућим поступцима или казнама“.⁸ У контексту супсидијарне заштите из права ЕУ, значајан је и члан 4 Повеље ЕУ, којим се предвиђа забрана мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања. Повеља ЕУ садржи права која одговарају правима гарантованим Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту:

⁵“Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted“, *Official Journal of the European Union*, L 337/9, 20. 12. 2011, Article 2, Article 15.

⁶“Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, C 326/47, 26.10.2012, Article 78.

⁷“Charter of Fundamental Rights of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, op. cit., Article 18.

⁸ Ibid., Article 19.

ЕКЉП), а значење и област примене таквих права би морали бити исти као и у ЕКЉП, с тим да ова одредба Повеље ЕУ неће спречавати законе Уније да предвиде још већу заштиту.⁹ На овај начин се постиже доследност између два документа, с тим да је домашај гарантованих људских права одређен и праксом Европског суда за људска права.¹⁰ Осим тога, ниједна одредба Повеље ЕУ не сме се тумачити тако да ограничава или негативно утиче на људска права онако како их признају закони Уније, међународни закони и међународни уговори у којима учествују државе чланице или Заједница, укључујући ту и ЕКЉП као и уставе држава чланица.¹¹ У Повељи ЕУ је, дакле, присутно настојање да се очува постојећи ниво заштите људских права, односно, у сваком случају, заштита која је обезбеђена Повељом ЕУ не може бити нижа од оне која је гарантована путем ЕКЉП. Повеља ЕУ се „односи се на органе, тела, канцеларије и агенције Уније, уз поштовање начела супсидијарности а на државе чланице само онда када спроводе право Уније“.¹² У складу са чланом 78 став 2 Уговора о функционисању ЕУ, Европски парламент и Савет, одлучујући у складу са редовним законодавним поступком, утврђују мере које је неопходно предузети у циљу формирања заједничког европског система азила. У светлу циља споменуте одредбе донет је низ прописа у којима се, између осталог, позива на поштовање Повеље ЕУ (било на уопштен начин или конкретним навођењем релевантних чланова повеље ЕУ), а често и на поштовање других релевантних међународних инструмената у светлу пружања међународне заштите. Посебан значај има Директива 2011/95/ЕУ којом се постављају основни стандарди за квалификацију држављана треће земље, или апатрида као избеглица или лица којима је неопходна међународна заштита, као и садржај одобрене заштите.¹³ Директивом 2013/32/ЕУ утврђују се заједнички стандарди о процедурама у државама чланицама за добијање или повлачење избегличког статуса.¹⁴ Уредбом 604/2013/ЕУ (*Dublin III Regulation*), пре свега, утврђује се која је држава чланица ЕУ одговорна за испитивање захтева за међународну

⁹ Ibid., Article 52 (3).

¹⁰ “Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union“, Convent 49, Charte 4473/00, Brussels, 11 October 2000 (18.10), 48.

¹¹ “Charter of Fundamental Rights of the European Union“, Article 53.

¹² Ibid., 51 (1).

¹³ “Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted“, op. cit.

¹⁴ “Council Directive of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection“, *Official Journal of the European Union*, L 180/60, 29. 06. 2013.

заштиту.¹⁵ За заштиту људских права посебно је значајна Директива 2013/33/ЕУ о утврђивању стандарда који се морају пружити лицима која траже међународну заштиту.¹⁶ Директивом 2001/55/ЕЗ установљава се минимум стандарда за давање привремене заштите у случају масовног прилива расељених лица из трећих земаља која нису у могућности да се врате у земљу порекла.¹⁷ Релевантна је и Директива Савета 2003/86/ЕЗ о праву на спајање породице,¹⁸ Директива 2008/115/ЕЗ о заједничким стандардима и поступцима држава чланица за враћање држављана трећих земаља са незаконитим боравком,¹⁹ Директива 2008/115/ЕЗ о заједничким стандардима и поступцима држава чланица за враћање држављана трећих земаља са незаконитим боравком,²⁰ као и Уредба (ЕУ) 2016/399 о Законику Уније о правилима којима се утврђује кретање особа преко граница (Законик о Шенгенским границама).²¹

3) ЕКЉП И ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Као што је раније наведено, сама Повеља ЕУ дефинише однос, односно значај ЕКЉП и праксе Европског суда за људска права у тумачењу права

¹⁵ “Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person“, 29.6.2013., L180/31, Article 1.

¹⁶ “Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)“, *Official Journal of the European Union*, L 180/96, 29. 06. 2013.

¹⁷ “Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof“, *Official Journal of the European Communities*, L 212/12, 7.8.2001, Article 1.

¹⁸ “Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification“, *Official Journal of the European Union*, L 251/12, 3.10.2003.

¹⁹ “Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals“, *Official Journal of the European Union*, L 348/98, 24. 12.2008

²⁰ “Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals“, *Official Journal of the European Union*, L 348/98, 24.12.2008.

²¹ “Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)“, *Official Journal of the European Union*, L77/1, 23.3.2016.

заштићених путем Повеље ЕУ. Након ступања на снагу Лисабонског уговора 2009. године, улога Суда правде ЕУ у тумачењу одредби Повеље ЕУ је значајно порасла. Додуше, примећује се да стил Суда правде ЕУ није прилагођен овој улози, и да се у иницијалном периоду од прве три године у врло малом броју случајева позивао на ЕКЉП и праксу Европског суда за људска права.²² У овом смислу је посебно значајан случај *М. С. С. против Белгије и Грчке* пред Европским судом за људска права, у којем је утврђено кршење ЕКЉП које је настало услед примене Даблинског система у односу на подносиоца представке.²³ Импликације ове пресуде су значајне, будући да трансфери у складу са Даблинским системом не могу да се безрезервно предузимају, тј. такође се морају поштовати основни стандарди заштите људских права који се тичу принципа забране враћања.²⁴ Однос између заштите људских права и регулативе из области азила у ЕУ често је био напет, односно европски систем азила се можда примарно фокусирао на ограничење секундарног кретања тражилаца азила, и ефикасно решавање захтева за азил, пре него на адекватну заштиту људских права.²⁵ У оквиру система установљеног путем ЕКЉП, право на међународну заштиту се, дакле, остварује кроз члан 3 ЕКЉП: „нико не сме бити подвргнут мучењу, или нечовечном или понижавајућем поступању или

²² Gráinne de Búrca, “After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?”, New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper No. 13-51, 2013. pp. 1-16.

²³ Наиме, подносилац представке, авганистански држављанин је ушао у Европску унију преко Грчке, затим је стигао у Белгију где је затражио азил. У складу са чланом 10 став 1 Уредбе 343/2003 (Dublin Convention) белгијска Канцеларија за странце поднела је захтев грчким властима да преузму одговорност за разматрање захтева за азил. Подносилац представке је уложио жалбу јер му прети ризик од притвора у лошим условима у Грчкој, као и да у процедури азила у Грчкој постоји низ неправилности. Након што му је одбачен захтев за обуставу извршења, враћен је у Грчку, где је био у притвору четири дана у лошим условима, након тога је пуштен, и био приморан да живи на улици без средстава за живот. Покушао је да изађе из Грчке, међутим ухапшен је и враћен у притвор, да би потом опет био враћен на улицу. Европски суд за људска права је утврдио кршење члана 3 ЕКЉП у односу на Грчку, у вези услова у притвору, као и услова живота, када је био пуштен из притвора. Међутим, утврђено је кршење члана 3 ЕКЉП и у односу на Белгију, будући да су белгијске власти морале бити упознате са неправилностима процедуре азила у Грчкој, као и да су подносиоца представке протеривањем изложили условима живота и притвора који су у Грчкој били понижавајући. Европски суд за људска права је утврдио и кршење права на делотворан правни лек (члан 13 ЕКЉП) од стране Белгије. *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], пресуда од 21. јануара 2011, године, представка бр. 30696/09.

²⁴ Gina Clayton, “Asylum Seekers in Europe: *M.S.S. v Belgium and Greece*”, *Human Rights Law Review*, Vol 11, No. 4, 2011, p. 771.

²⁵ Laurens Lavrysen “European Asylum Law and the ECHR: An Uneasy Coexistence”, *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 4, Issue 1, 2012, pp. 240-241.

кажњавању“. У пракси Европског суда за људска права примена ове одредбе, у односу на лица која траже међународну заштиту, најчешће се јавља у вези са принципом забране враћања.²⁶ Поменути принцип се развио у пракси Европског суда за људска права, ослањајући се при том на члан 3 Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака УН из 1984. године,²⁷ као и на члан 33 Конвенције о статусу избеглица из 1951. године.²⁸ Европски суд за људска права, узимајући у обзир основне вредности ЕКЉП, заузео је став да у случају када држава свесно преда бегунца другој држави, знајући да ће тамо бити изложен опасности од мучења, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања, таква екстрадиција бити у супротности са духом ове одредбе, иако то није експлицитно наведено у ЕКЉП.²⁹ Ризик од прогона, пре свега, треба да потиче од власти државе у питању, међутим „не може бити искључена могућност да се члан 3 Конвенције такође примени и у случајевима када опасност потиче од лица која нису јавни званичници“, али такав ризик мора бити „стваран“, као и да званичне власти нису биле вољне, или у стању да обезбеде адекватну заштиту.³⁰ Поред везивања ризика за ове две групе, у последње време се развила и могућност постојања ризика који потиче од социоекономских услова у земљи повратка – реч је о ризику који се у пракси Европског суда за људска права постепено проширује,

²⁶ Више о релевантним одредбама ЕКЉП за заштиту тражиоца азила и илегалних миграната: Анђела Ђукановић, „Заштита људских права тражилаца азила и илегалних миграната – пракса Европског суда за људска права“, Међународни проблеми, вол. LXV, бр. 4, 2013, стр. 481-510.

²⁷ „1. Ниједна држава чланица неће протерати, истерати нити изручити једно лице другој држави ако постоје озбиљни разлози да се посумња да може бити подвргнуто тортури; 2. Да би утврдили постојање таквих разлога, надлежни органи водиће рачуна о свим релевантним околностима, укључујући, евентуално, постојање низа систематских, озбиљних, очигледних или масовних повреда права човека у тој држави.“

“Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment“, *op. cit.*, Article 3.

²⁸ „Ниједна држава уговорница неће протерати или вратити силом, на ма који начин то било, избеглицу на границе територије где би његов живот или слобода били угрожени због његове расе, вере, држављанства, припадности некој социјалној групи или његових политичких мишљења“. “Convention Relating to the Status of Refugees“, adopted by the United Nations Conference on the Status of Refugees and Stateless Persons at Geneva, 2-25 July 1951, United Nations, Article 33.

²⁹ Soering v. the United Kingdom, пресуда од 7. јула 1989. године, представка бр. 14038/88, paras. 88, 91.

³⁰ X v. Sweden, одлука о прихватљивости представке од 22. октобра 2002. године, представка бр. 60959/00; Salah Sheekh v. the Netherlands, пресуда од 11. јануара 2007, представка бр. 1948/04, (Sect. 3), par. 147.

и даље је у развоју.³¹ То не значи да сва кршења економских, социјалних и културних права могу бити извори озбиљног ризика у смислу члана 3 ЕКЉП, већ мора бити реч о најдраматичнијим последицама.³² Ова последња могућност је и била упориште у случајевима који се тичу лоших услова лечења у земљи повратка. Када је реч о споменутим случајевима, Европски суд за људска права је иницијално само у случају постојања изузетних околности утврдио кршење члана 3 ЕКЉП. Тако је у случају *Д.* против Уједињеног Краљевства утврдио постојање споменутих, изузетних околности, будући да је била реч о лицу које је оболело од АИДС-а, и док се налазило у притвору у Енглеској предложено је његово протеривање. При томе, лице је било у завршној фази болести и сматрало се да би његово протеривање значило смањење трајања његовог животног века.³³ Указано је и да је истина да је принцип забране враћања до сада примењиван само у случајевима у којима ризик за појединца да не буде или буде подвргнут неком облику лечења потиче од намерних аката јавних власти у земљи пријема, или од недржавних органа у тој земљи, када власти нису у стању да обезбеде одговарајућу заштиту.³⁴ Међутим, Европски суд за људска права се овом приликом ограничио, тј. указао да странци не могу остати на територији неке државе како би имали предности медицинске помоћи.³⁵ У случају *Н.* против Уједињеног Краљевства, држављанка Уганде, такође оболела од АИДС-а, тврдила је да се у Уганди не могу набавити лекови који су јој неопходни за лечење. Европски суд за људска права је сматрао да није дошло до повреде члана 3, јер према његовом мишљењу не постоје изузетне околности (иако прихвата чињеницу да би њен повратак у Уганду вероватно негативно утицао на дужину њеног животног века), будући да се није налазила у завршној фази болести и јер није било јасно у којој мери болест напредује.³⁶ Овом приликом се водило рачуна и о томе да ли би другачија одлука представљала превелик терет за државе чланице, обавезујући их да решавају разлике у здравственим системима.³⁷ Такође, указано је да ризик потиче од природне

³¹ Kathryn Greenman, "A Castle Built on Sand? Article 3 ECHR and the Source of Risk in Non-Refoulement Obligations in International Law", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 27, No. 2, 2015, pp. 266-267.

³² Veronika Flegar, "Vulnerability and the Principle of Non-Refoulement in the European Court of Human Rights: Towards an Increased Scope of Protection for Persons Fleeing from Extreme Poverty", *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, Vol. 8, Issue 2, 2016, p. 154.

³³ *D. v. the United Kingdom*, пресуда од 2. маја 1997. године, представка бр. 30240/96.

³⁴ *Ibid.*, par. 49.

³⁵ *Ibid.*, par. 54.

³⁶ *N. v. The United Kingdom*, [GC], пресуда од 27. маја 2008. године, представка бр. 26565/05, ECHR 2008. par. 50.

³⁷ *Ibid.*, par. 44.

болести, тј. не од намерних аката чињења или нечињења јавних власти или недржавних органа у земљи повратка и недостатка неопходних средстава, због чега је неопходно одржати висок праг ризика како би се утврдило кршење члана 3 ЕКЉП у изузетним случајевима са убедљивим хуманитарним разлозима.³⁸ Нешто скорији случај такође се тицао ризика од преране смрти, због немогућности добијања лечења у земљи повратка (Грузија) какво је подносилац представке имао у Белгији.³⁹ Подносилац представке је патио од хроничне лимфоцитне леукемије, плућне туберкулозе, хепатитиса, а такође је делимично био парализован због можданог удара. Преминуо је 2016. године у Белгији (чланови породице су преузели предмет), а Европски суд за људска права је потврдио своју пресуду у случају *Д.* против Уједињеног Краљевства, указујући да би дошло до повреде члана 3 ЕКЉП, да је подносилац представке депортован у Грузију. Европски суд за људска права је указао да је у случају *Н.* против Уједињеног Краљевства, одступио од раније одлуке у случају *Д.* против Уједињеног Краљевства, у смислу да лице у питању мора бити близу смрти, тј. није довољно да је реч особама које су озбиљно оболеле, односно чије стање је мање критично.⁴⁰ Затим је прецизирао шта се подразумева под изузетним околностима које су подобне да доведу до повреде члана 3 ЕКЉП, у смислу пресуде *Н.* против Уједињеног Краљевства (иако наводи да у том случају оне нису постојале). Наиме, изузетне околности ће постојати у случају повратка озбиљно оболелог лица, када постоје озбиљни разлози за веровање да ће се оно, „иако није у непосредном ризику од умирања, суочити са стварним ризиком, због одсуства одговарајућег лечења у земљи пријема или недостатака приступа таквом лечењу, од излагања озбиљном, брзом и неповратном опадању здравственог стања које доводи до интензивне патње или до значајног смањења животног века“.⁴¹ Овде је реч о негативној обавези да се неко лице не изложи ризику, због чега је потребно да се процени утицај повратка лица у поређењу са његовим стањем здравља пре повратка, као и како ће то стање напредовати након повратка у државу пријема.⁴² Том приликом државе испитују да ли је нега која је доступна у држави у коју се лице враћа адекватна за лечење тог обољења, тј. не испитују да ли је здравствена заштита у тој земљи инфериорнија заштити у земљи пријема, с тим да морају да процене и у којој мери ће имати приступ здравственој заштити.⁴³ У овом случају Европски суд за

³⁸ Ibid., par. 43.

³⁹ Raposhvili v. Belgium, [GC], пресуда од 13. децембра 2016, представка бр. 41738/10.

⁴⁰ Ibid., par. 181.

⁴¹ Ibid., par. 183.

⁴² Ibid., par. 188.

⁴³ Ibid., paras. 189-190.

људска права је утврдио кршење члана 3 ЕКЉП, јер се надлежне власти нису уопште упустиле у испитивање да ли за подносиоца представке постоји озбиљан ризик по здравље у случају повратка. Овде је, дакле, у нешто већој мери појашњена обавеза држава, и у извесном смислу проширена, јер нпр. стање лица може бити тренутно стабилно, иако је озбиљно оболело, такође није неопходно да постоји непосредна опасност од смрти. Осим тога, из пресуде се чини да би у будућности било могуће даље проширење примене члана 3 ЕКЉП, и свакако остаје да се види како ће Европски суд за људска права применити нешто одређеније стандарде из ове одлуке на будуће случајеве. На крају, треба додати да је Европски суд за људска права налазио да је лакше тражити од држава чланица, да се суздрже од повратка лица, него бар да укаже на потребу побољшања здравствене заштите у тешким случајевима (мада је реч о питањима буџетске политике).⁴⁴ Наравно, ово је проблематично када је реч о држави која није чланица, међутим то је можда било могуће у овом случају, мада је повреда заснована на чињеници да Белгија уопште није проценила евентуалне ризике по здравље (Грузија је додуше интервенисала тврдећи да су услови лечења у земљи задовољавајући).⁴⁵

4) ПРАКСА СУДА ПРАВДЕ ЕУ

Пред Судом правде ЕУ тренутно је донето око 85 одлука које се тичу захтева за међународну заштиту, и већина их је донета у последњих неколико година.⁴⁶ У светлу ризика од недостатка неопходне здравствене заштите у земљи порекла, релевантна су четири случаја из праксе Суда правде ЕУ. Први овакав случај се тичао страног држављанина којем је дата боравишна дозвола због његовог медицинског стања, јер се сматрало да би повратак у државу порекла довео до стварног ризика од нечовечног или понижавајућег поступања, с обзиром на недостатак адекватног лечења у земљи повратка.⁴⁷ Њему није дат статус избеглице, нити супсидијарна заштита, а самим тим му је оспорена социјална помоћ и друга примања. Уставни суд Белгије је поставио питање Суду правде ЕУ да ли се релевантне одредбе Директиве 2004/83/ЕЗ, могу тумачити у смислу да је држава чланица дужна пружити њоме предвиђену социјалну помоћ и здравствену заштиту држављанину треће земље, којем је одобрен

⁴⁴ Kathryn Greenman, "A Castle Built on Sand? Article 3 ECHR and the Source of Risk in Non-Refoulement Obligations in International Law", *op. cit.*, p. 270.

⁴⁵ Paposhvili v. Belgium, *op. cit.*

⁴⁶ EDAL European Database of Asylum Law, http://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law-search?f%5B0%5D=type%3Acjeu_case, 24. 12. 2018.

⁴⁷ C 542/13, Mohamed M'Bodj v État belge, Judgment of the Court (Grand Chamber), 18. 12. 2014, published in the electronic Reports of Cases (Court Reports - general)

боравак на основу домаћег законодавства, јер болује од болести због које постоји стварна опасност за његов живот или физички интегритет или стварна опасност од нечовечног или понижавајућег поступања јер у држави повратка не постоји адекватно лечење.⁴⁸ Суд правде ЕУ је сматрао да Белгија није дужна да у складу са члановима 29 и 30 Директиве 2004/83/ЕЗ, пружи социјалну помоћ и здравствену заштиту држављанину треће земље, јер се они примењују на лица која испуњавају услове за стицање статуса избеглице или статуса заснованог на супсидијарној заштити. Када је реч о лицима која могу добити супсидијарну заштиту, према тексту члана 15 Директиве 2004/83/ЕЗ (а иста одредба је предвиђена и чланом 15 касније Директивом 2011/95/ЕУ), то је могуће уколико постоји опасност од смртне казне, погубљења, мучења, понижавајућег поступања и кажњавања, или озбиљне и индивидуалне претње животу због општег насиља у ситуацијама међународног или унутрашњег сукоба. Осим тога, Суд правде се позвао на уводну изјаву под тачком 26 Директиве 2004/83/ЕЗ, где се наводи да ризици којима је изложено становништво неке земље или део становништва обично не стварају сами по себи појединачну претњу која би се могла квалификовати као озбиљна неправда.⁴⁹ Из тога произлази да за одобрење супсидијарне заштите држављанину треће земље који болује од тешке болести, није довољна само опасност од погоршања његовог здравственог стања због непостојања примереног лечења у земљи повратка, већ је неопходно да је реч о намерном ускраћивању таквог лечења.⁵⁰ Овакво тумачење према мишљењу Суда правде ЕУ не може се довести у питање ни на основу члана 19 став 2 Повеље ЕУ, нити члана 3 ЕКЉП, а што се тиче праксе Европског суда за људска права, позвао се на случај *Н. против Уједињеног Краљевства*, где до повреде члана 3 ЕКЉП може доћи само изузетно, уколико преовладавају хуманитарни разлози.⁵¹ Чак и ако изузетно, на основу члана 3 ЕКЉП не буде враћен у земљу порекла, то не подразумева да има право на супсидијарну заштиту према праву ЕУ.⁵² Међутим, оно што је занимљиво, јесте да је Суд правде ЕУ, будући да је у складу са чланом

⁴⁸ “Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted”, L 304/12, 30.9.2004, Articles 2(e) and (f), 15, 18, 28 and 29. (више није на снази, “Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted”, op. cit.)

⁴⁹ C 542/13, *Mohamed M’Bodj v État belge*, op. cit., par. 36.

⁵⁰ *Ibid.*, par. 41.

⁵¹ *Ibid.*, paras. 38-39.

⁵² *Ibid.*, par. 40.

3 Директиве 2004/83/ЕЗ могуће да државе уведу или задрже повољније стандарде, сматрао да би било „противно општој структури и циљевима Директиве 2004/83/ЕЗ одобравање држављанима трећих земаља статуса које она предвиђа, а који се налазе у ситуацијама које немају никакве везе са логиком међународне заштите.“⁵³ Суд правде ЕУ је овде у принципу проширио поље примене супсидијарне заштите на лица која су намерно лишена потребне медицинске помоћи у земљи повратка. Додуше, може бити упитно да ли је споменуто давање шире заштите противно структури и циљевима Директиве 2004/83/ЕЗ. У другом случају Суд правде ЕУ се позвао на своје раније тумачење Директиве 2004/83/ЕЗ, тј. да лица код којих постоји ризик од погоршања здравственог стања у земљи повратка а због недостатка адекватног лечења, нису обухваћена њоме.⁵⁴ Међутим, указујући претходно на пресуду *H.* против Уједињеног Краљевства, Суд правде ЕУ је указао да би могла бити реч о повреди Директиве 2008/115/ЕЗ и Повеље ЕУ у врло изузетним околностима.⁵⁵ Те изузетне околности, према мишљењу Суда правде ЕУ, подразумевају: „озбиљност и непоправљивост штете проузроковане удаљавањем држављанина треће земље у земљу у којој постоји озбиљна опасност да ће бити подвргнут нечовечном или понижавајућем поступању“.⁵⁶ Овом приликом је, с обзиром на околности случаја, указано да чланове 5 и 13 Директиве 2008/115/ЕЗ (принцип забране враћања и право на правни лек), у вези са чланом 19 ставом 2 и чланом 47 Повеље ЕУ (право на делотворно правно средство и правично суђење), треба тумачити тако да им је противно домаће право које не предвиђа жалбу са суспензивним дејством против одлуке о враћању, чије би извршење могло изложити дотичног држављанина треће земље озбиљној опасности од наглог и неповратног погоршања његова здравственог стања.⁵⁷ Из овога произлази и да су државе чланице дужне да оболелом држављанину треће државе, који је уложио жалбу против одлуке о враћању, пре доношења одлуке пруже услове из члана 14 Директиве 2008/115/ЕЗ, тј. пре свега да осигурају хитну здравствену заштиту и основно лечење.⁵⁸ У наредном случају који се такође тичао принципа забране враћања у случају недостатка неопходне здравствене заштите у земљи порекла, била је реч о држављанину Шри Ланке, чији је захтев за азил заснован на страху од

⁵³ *Ibid.*, par. 44.

⁵⁴ C 562/13, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve v Moussa Abdida*, Judgment of the Court (Grand Chamber), 18. 12. 2014, published in the electronic Reports of Cases (Court Reports - general)

⁵⁵ *Ibid.*, par. 48.

⁵⁶ *Ibid.*, par. 50.

⁵⁷ *Ibid.*, par. 53.

⁵⁸ *Ibid.*, paras. 58-60.

тортуре по повратку у земљу порекла одбијен (престали су разлози, иако је раније био жртва тортуре), и тиме да нема довољно доказа да је његов захтев за супсидијарном заштитом оправдан.⁵⁹ Иако је надлежни суд одобрио остатак у земљи, јер би његов повратак био супротан члану 3 ЕКЉП, с обзиром да је душевно оболео (што је последица тортуре у земљи порекла), а у земљи повратка нема задовољавајуће здравствене заштите, ипак лице у питању се жалило, будући да му није одобрена супсидијарна заштита. Наиме, могуће је одобрити боравак држављанима трећих држава из хуманитарних разлога, на дискреционој основи. У том смислу је Суду правде ЕУ упућено питање, да ли члан 2 тачка д, у вези са чланом 15 тачка б, Директиве 2004/83/ЕЗ (реч је о дефиницији лица подобног за супсидијарну заштиту, и дефиницији „озбиљне неправде“ у том смислу), покрива стварну опасност од озбиљног оштећења физичког или психичког здравља лица ако се врати у земљу порекла, имајући у виду да је обољење резултат некадашње тортуре или нехуманог или понижавајућег поступања за које је одговорна земља порекла. Суд правде ЕУ је, пре свега, указао да лице не испуњава услове за супсидијарну заштиту, као и у својој ранијој пракси. Међутим, након тога се позвао на скорашњу праксу Европског суда за људска права поводом члана 3 ЕКЉП.⁶⁰ Указано је, дакле, да повратак у земљу порекла није могућ уколико је реч о тешко болесном лицу које се налази у непосредној опасности од умирања или ако то није случај, постоје озбиљни разлози за веровање да ће због непостојања адекватног лечења у земљи порекла, или приступа таквом лечењу, бити суочено са стварном опасношћу од „озбиљног, брзог и непоправљивог нарушавања здравственог стања, што ће довести до интензивне патње или знатног смањења очекиване животне доби“ (слично треба тумачити и члан 4 и члан 19 став 2 Повеље ЕУ).⁶¹ У складу са својим ранијим одлукама, Суд правде ЕУ је указао да мора бити реч о намерном ускраћивању лечења, као неопходном услову за добијање супсидијарне заштите.⁶² Суд правде ЕУ уважио је чињеницу да је здравствено стање последица раније тортуре, и да надлежни домаћи суд треба да утврди да ли ће лице у питању бити при повратку у земљу порекла суочено са намерним лишавањем здравствене заштите. Ово ће бити случај уколико би, с обзиром на све расположиве информације, намерно био ускраћен лечења, а посебно као у овом случају где постоји опасност да учини самоубиство због трауме којој је био подвргнут од власти, ако је при том јасно да те власти

⁵⁹ C-353/16, *MP v Secretary of State for the Home Department*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 24 04. 2018, published in the electronic Reports of Cases (Court Reports - general).

⁶⁰ *Paposhvili v. Belgium*, op. cit.

⁶¹ C-353/16, *MP v Secretary of State for the Home Department*, op. cit., paras. 40-41.

⁶² *Ibid.*, par. 51.

нису спремне да обезбеде његову рехабилитацију.⁶³ Међутим, намерно ускраћивање лечења постоји и уколико је јасно да надлежна тела дискриминишу одређене етничке групе или групе лица приликом приступа здравственој заштити, тако да имају отежан приступ лечењу последица тортуре.⁶⁴ Дакле, лице ће у складу са Директивом 2004/83/ЕЗ испуњавати услове за супсидијарну заштиту и у овом случају. Суд правде ЕУ је у овом случају, пре свега, преузео дефиницију из скорашње праксе Европског суда правде, о озбиљности здравственог стања, тј. такође је проширио схватање овог појма. Осим тога, донекле је приближио схватање намерног ускраћивања медицинске помоћи, тако да намера постоји и у случају када надлежна тела дискриминишу одређене етничке групе или групе лица приликом приступа здравственој заштити. Најзад, најновији случај, који се тиче овог питања, је нешто сложеније садржине, пошто се тиче повратка на основу Уредбе 604/2013/ЕУ.⁶⁵ Наиме, тича се пара са дететом који је поднео захтев за азил у Словенији, иако је земља уласка била Хрватска, тј. према Уредби 604/2013/ЕУ (Поглавље III), Хрватска је била надлежна за испитивање захтева. Лица у питању су се жалила против одлуке о повратку, јер је према медицинској документацији мајка детета према процени психијатра патила је од постпорођајне депресије, била је склона самоубиству, и уопште психичко здравље јој се погоршавало. Суду правде ЕУ је, пре свега, постављено питање да ли у околностима у којима би повратак тражиоца азила с тешким обољењем узроковао стварну и утврђену опасност од знатног и непоправљивог погоршања здравственог стања особе, члан 4 Повеље ЕУ треба тумачити на начин да тај трансфер представља нечовечно и понижавајуће поступање. У случају потврдног одговора, поставља се питање да ли би та држава чланица била дужна применити „дискрециону клаузулу” предвиђену у члану 17 ставу 1 Уредбе 604/2013/ЕУ, којом се омогућава да сама испита захтев за азил.⁶⁶ У овом случају није доведено у питање да ли Хрватска поседује одговарајуће услове за лечење болести у питању, већ се дакле односило искључиво на сам повратак као узрок погоршања здравља. Суд правде ЕУ је сматрао да: „у околностима у којима би повратак тражиоца азила са посебно тешким душевним или физичким обољењем узроковао стварну и утврђену опасност од знатног и непоправљивог погоршања његовог здравственог стања, тај трансфер би представљао нечовечно и понижавајуће поступање у смислу наведеног члана“.⁶⁷ Поготово као што је то у овом случају, када су пружени

⁶³ Ibid., par. 57.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ C-578/16 PPU, C. K. and Others v Republika Slovenija, Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 16. 02. 2017, published in the electronic Reports of Cases (Court Reports - general)

⁶⁶ Ibid., par. 55.

⁶⁷ Ibid., par. 74.

објективни докази о медицинском стању. Из пресуде следи да државе чланице морају да воде рачуна и о утицају повратка тражиоца азила у другу државу чланицу на његово здравље, а уколико је то потребно с обзиром на здравствено стање, да саме испитају захтев, на основу дискреционе клаузуле из члана 17 став 1 Уредбе 604/2013/ЕУ.⁶⁸ Ова пресуда, пре свега, уводи нешто већу флексибилност у примени Уредбе 604/2013/ЕУ, која је заснована на чињеници да повратак лица које тражи међународну заштиту, мора сам по себи бити у складу са забраном мучења, нечовечног и понижавајућег поступања.⁶⁹ Може се закључити да се Суд правде ЕУ приближио пракси Европског суда за људска права, тачније прилагодио се скорашњој пресуди из његове праксе. Ово је посебно занимљиво с обзиром да у случајевима из праксе Суда правде ЕУ који се тичу уопште питања азила, се ЕКЉП често понекад само спомиње, али ретко кад и расправља, чак се примећује и извесно дистанцирање од праксе Европског суда за људска права.⁷⁰ Додуше, пракса Европског суда за људска права је прилично оскудна по овом питању, и још не даје дефинитивне путоказе за поступање у конкретном случају. Треба имати у виду и да се Европски суд за људска права није бавио статусом неког лица, тј. да ли испуњава услове за добијање статуса избеглице, или да ли је реч о лицу које има право на супсидијарну заштиту по праву ЕУ. Његова процена се ограничава на принцип забране враћања, тј. да ли је реч о лицу које се под одређеним условима не сме вратити у земљу порекла. У том смислу, није неопходно да постоји намера власти да се неко лице лиши здравствене заштите, већ врло убедљиви хуманитарни разлози. Суд правде ЕУ је овде остао при захтеву да и у овим изузетним случајевима мора постојати намера да се неко лице лиши неопходне здравствене заштите како би добио право на супсидијарну заштиту, мада држава према члану 3 ЕКЉП не сме вратити лице у земљу порекла.

5) ИЗВОРИ

“Charter of Fundamental Rights of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, C 83/391, 30.3.2010.

“Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, C 326/47, 26.10.2012.

⁶⁸ Ibid., par. 96.

⁶⁹ Šeila Imamović, Elise Muir, “The Dublin III System: More Derogations to the Duty to Transfer Individual Asylum Seekers?“, *European Papers*, Vol 2., 2017, pp. 719-728.

⁷⁰ Roland Bank, “The Potential and Limitations of the Court of Justice of the European Union in Shaping International Refugee Law“, *International Journal of Refugee Law*, Volume 27., Issue 2., June 2015, pp. 228–229.

- “Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof”, *Official Journal of the European Communities*, L 212/12, 7.8.2001.
- “Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification”, *Official Journal of the European Union*, L 251/12, 3.10.2003.
- “Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted”, L 304/12, 30.9.2004.
- “Council Directive of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection”, *Official Journal of the European Union*, L 180/60, 29.06.2013.
- “Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals”, *Official Journal of the European Union*, L 348/98, 24.12.2008.
- “Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals”, *Official Journal of the European Union*, L 348/98, 24.12.2008.
- “Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted”, *Official Journal of the European Union*, L 337/9, 20.12.2011.
- “Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)”, *Official Journal of the European Union*, L 180/96, 29.06.2013.
- “Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union”, Convent 49, Charte 4473/00, Brussels, 11 October 2000 (18.10).
- “Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)”, *Official Journal of the European Union*, L77/1, 23.3.2016.
- “Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international

- protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person“, 29.6.2013, L180/31.
- “Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948“, 217 A (III).
- EDAL European Database of Asylum Law, http://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law-search?f%5B0%5D=type%3Acjeu_case, 24. 12. 2018.
- Bank, Roland, “The Potential and Limitations of the Court of Justice of the European Union in Shaping International Refugee Law“, *International Journal of Refugee Law*, Volume 27., Issue 2, June 2015.
- Clayton, Gina, “Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece“, *Human Rights Law Review*, Vol 11, Issue 4, 2011, pp. 758-773.
- De Búrca, Gráinne “After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?“, *New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series*, Working Paper No. 13-51, 2013.
- Imamović, Šeila, Muir, Elise, “The Dublin III System: More Derogations to the Duty to Transfer Individual Asylum Seekers?“, *European Papers*, Vol 2, 2017, pp. 719-728.
- Flegar, Veronika, “Vulnerability and the Principle of Non-Refoulement in the European Court of Human Rights: Towards an Increased Scope of Protection for Persons Fleeing from Extreme Poverty“, *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, Vol. 8, Issue 2, 2016.
- Greenman, Kathryn, “A Castle Built on Sand? Article 3 ECHR and the Source of Risk in Non-Refoulement Obligations in International Law“, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 27, No. 2, 2015.
- Ђукановић, Анђела, „Заштита људских права тражилаца азила и илегалних миграната – пракса Европског суда за људска права“, *Међународни проблеми*, вол. LXV, бр. 4, 2013.
- Lavrysen, Laurens, “European Asylum Law and the ECHR: An Uneasy Coexistence“, *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 4, Issue 1, 2012, pp. 217-262.
- Mcadam, Jane, “The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime“, *International Journal of Refugee Law*, Volume 17, Issue 3, 1 January 2005.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија, као држава чија је политика усмерена ка чланству у ЕУ, има обавезу усаглашавања са прописима и стандардима ЕУ. Међутим, и поред ове претензије, Србија има обавезу усаглашавања са ЕКЉП, тачније с тумачењем члана 3 ЕКЉП од стране Европског суда за људска права. Суд правде ЕУ је, додуше, у скорашњем периоду пратио логику Европског суда за људска права у случајевима који се тичу повратка држављана трећих држава

(односно апатрида у земљу порекла, односно последњег боравишта) или чак повратка у земљу чланицу ЕУ која је надлежна за испитивање захтева, где нема адекватног медицинског лечења за лице које тражи међународну заштиту. Поједине државе су озбиљно схватиле развој праксе поводом члана 3 ЕКЉП, тј. предупредиле су доношење пресуде против њих.⁷¹ Ипак, процена ризика подразумева процену вероватноће да ли ће се неки нежељени догађај десити и какве ће он последице имати, и подразумева извесну дозу неизвесности, а јасне границе принципа забране враћања у случају повратка у земљу са лошим условима лечења још увек нису прецизне, судећи према оскудној пракси Европског суда за људска права и Суда правде ЕУ.

THE NON-REFOULEMENT PRINCIPLE IN THE ABSENCE OF ADEQUATE HEALTH CARE IN THE COUNTRY OF RETURN - PRACTICE OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: Application of the non-refoulement principle in the cases in which the risk of returning a seriously ill person emanates from the lack of adequate means for treatment in the country of return has developed relatively recently, first before the European Court of Human Rights and then before the Court of Justice of the EU. The inclusion of these cases involves the expansion of the non-refoulement principle. In addition to the request that the risk of persecution must emanate from the State authorities, or in some cases from persons who are not public officials, this type of cases implies that the risk also stems from the socioeconomic conditions in the country of return. However, since the third type of risk is very general in nature, it was interpreted very restrictively and linked to the notion of very exceptional circumstances and compelling humanitarian grounds. The application of the principle of non-refoulement in such cases was explained to some although limited extent in recent practice of the European Court of Human Rights. The Court of Justice of the European Union has followed this scarce practice of the European Court of Human Rights. However, the risk of deterioration in the health of a third country national suffering from a serious illness as a result of inappropriate treatment in his country of origin is not sufficient to warrant subsidiary protection secured by Directive 2011/95/EU, unless that third country national is intentionally deprived of health care. This means this person will be allowed to reside in the territory of the Member State, but will not be granted subsidiary protection status..

Key words: Court of Justice of the European Union, European Court of Human Rights, subsidiary protection, non-refoulement principle, human rights, asylum, health care.

УДК: 341.63

Biblid 1451-3188, 18 (2019)

Год XVIII, бр. 67, стр. 357–375

Изворни научни рад

ЕВРОПСКИ ПРАВНИ ОКВИРИ ЗА ПРИМЕНУ МОДЕЛ-ЗАКОНА UNCITRAL-A

доц. др Миладин ПЕЈАК¹

Апстракт: Један од најзначајнијих извора арбитражног права јесте Модел-закон Комисије УН за међународно трговачко право (UNCITRAL). Овај Модел препоручује се државама, и то тако да његове норме унесу у своја национална законодавства, чиме би се допринело хармонизацији правних правила о арбитражном судству. Модел-закон UNCITRAL-a претендује да буде узор, односно модел за правно регулисање међународне трговачке арбитраже, што значи да има карактер факултативног, а не нормативног правног извора. Решења која садржи овај Модел-закон национална законодавства могу прихватити у интегралном тексту или их могу модификовати, при чему степен модификације зависи од специфичних интереса које односна држава жели да заштити. Велики број држава је, било доношењем нових, било новелирањем постојећих прописа о арбитражи, прихватио правне концепције и решења која су садржана у Модел-закону UNCITRAL-a, док, с друге стране, нека национална законодавства нису прихватила решења која нуди овај Модел. У наставку рада биће сумиран развој легислативе из области арбитражног права, с циљем да се укаже на основне тенденције кретања законодавства из области арбитраже у појединим европским земљама. Користећи упоредни правни метод у анализи националних законодавстава, аутор је дошао до сазнања у којој мери је Модел-закон UNCITRAL-a утицао на легислативу неких од најутицајнијих европских држава.

Кључне речи: Модел-закон UNCITRAL-a, међународна арбитража, хармонизација, Немачка, Енглеска, Италија, Мађарска, Француска.

1) УВОД

Модел-закони не подлежу ратификацији и намењени су свакој држави која жели да их искористи као образац за прављење сопствених закона. Поред тога,

¹ АИК Банка а.д., Београд. E-mail: miladin.pejak@aikbanka.rs; miladinpejak@yahoo.com

важно је навести и својства модел-закона као тзв. *soft law* извора (извора меког права). Меко право се не може дефинисати као догматски правни појам ни по садржају, ни по предмету, али се може сврстати између три норматива – између права, политичких аката и конвенција. Општи значај овог извора јесте да нису правно обавезне, али имају одређени правни учинак.² Институт меког права може бити одређен и као скуп необавезујућих норми без правних санкција које не настају кроз уобичајене законске процедуре, а које се као квазилегални инструменти различитих појавних облика све учесталије примењују. Према новијим правним схватањима, посматрано у хијерархији прописа у оквиру Европске уније, модел-законали припадају групи терцијарних извора права. Њихово непримењивање нема за последицу санкције, као што је случај приликом оглушавања о уредбе и директиве Европске уније или конвенције, него, напротив – даје могућност избора у којим размерама ће бити коришћен. Значи, модел-законали не стварају правом засновану обавезу државама да их унесу у своја законодавства, али снагом својих аргумената и очигледним настојањима за хармонизацијом веома често за последицу имају примену на унутрашња релевантна питања. Прикладни су за хармонизацију у оним областима у којима се националне разлике оцењују као превише велике да би се могла постићи унификација.³ Предности модел-закона, када се ради о унификацији на међународном нивоу, огледају се у необавезности формулација. На тај начин, државама је остављена слобода да понуђена решења прилагоде својим национално-правним специфичностима. Међутим, ове предности се могу претворити и у мане ако дође до већих одступања, приликом имплементације, тумачења и измена полазног текста. Данас се модел-законали у много већој мери користе на америчком континенту, а посебно у САД. Једнообразни закони и модел-законали доприносе томе да се у тој земљи постигне унификација и хармонизација права држава чланица америчке федерације. Најпознатији је Униформни трговачки законик САД (*Uniform Commercial Code, UCC*) који је усвојен у свим државама чланицама федерације. Иако је у форми униформног законика, овај акт по својим карактеристикама више одговара појму модел-закона, јер експлицитно допушта државама чланицама федерације да одступе од неких његових решења, што су многе од њих и учиниле, а по одређеним питањима и сам нуди више алтернативних решења. На међународном нивоу најпознатији је Модел-закон UNCITRAL-а о међународној трговинској арбитражи (*Uncitral Model Law on International*

² Aleksandar Goldštajn, *Međunarodna trgovačka arbitraža i lex mercatoria*, Informator, Zagreb, 1984, str. 18.

³ Јована Ђуричић, Марија Мркшић, „О модел законима УНЦИТРАЛ-а, с посебним освртом на модел законе у области јавних набавки и инфраструктурног развоја“, *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, вол. 47, бр. 3, 2013, стр. 562-563.

Commercial Arbitration).⁴ Он је настао као резултат рада Комисије Уједињених нација за међународне трговачке арбитраже.

2) МОДЕЛ-ЗАКОН UNCITRAL-A

Радна група UNCITRAL-а почела је рад на Модел-закону 1982. године. Припреми Модел-закон претходиле су опсежне консултације са арбитражним институцијама и појединим експертима међународних комерцијалних арбитража.⁵ Децембра 1985. године, Резолуцијом 40/72 усвојен је Модел-закон од стране Генералне скупштине.⁶ Модел-законом UNCITRAL-а (у даљем тексту Модел-закон), Комисија Уједињених нација за међународно трговинско право имала је циљ је да изврши модернизацију и хармонизацију разних националних арбитражних система на веома оригиналан начин, односно препоручивањем Модел-закон, који национална законодавства треба да узму у разматрање и сама одлуче на који начин ће га следити.⁷ На 39. седници одржаној 7. јула 2006. године извршила је ревизију чланова 7 и 35, став 2 Модел-закон из 1985. године, који се односе на форму арбитражног споразума.⁸ На истој седници усвојена је и препорука која се односи на тумачење чланова II (2) и VII (1) Њујоршке конвенције.⁹ Модел-закон садржи 36 чланова који су подељени у осам глава, са следећим насловима: Опште одредбе (*General Provisions*); Арбитражни споразум (*Arbitration Agreement*); Састав арбитражног суда (*Composition of Arbitral Tribunal*); Надлежност арбитражног суда (*Jurisdiction of Arbitral Tribunal*); Привремене мере и претходне наредбе (*Interim Measures and Preliminar Orders*); Вођење арбитражног поступка (енгл. *Conduct of Arbitral Proceeding*); Доношење арбитражне одлуке и

⁴ Маја Станивуковић, *Инструменти унификације и хармонизације права и њихов однос према колизионим нормама, с посебним освртом на Начела европског уговорног права*, У: Радован Д. Вукадиновић (прир.), *Начела европског уговорног права и југословенско право* (стр. 57-93), Правни факултет, Крагујевац, 2001, стр. 76.

⁵ *Official Records of the General Assembly, Fortieth Session, Supplement No. 17 (A/40/17)*, annex I; United Nations publication, Sales No. E.95.V.18.

⁶ Carl-August Fleischhauer, „UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration“, *Arbitration Journal*. vol. 41, no. 1, 1986, p. 17.

⁷ Миодраг Трајковић, *Међународно арбитражно право*, Правни факултет; Удружење правника Југославије, Београд, 2000, стр. 145.

⁸ *Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 17 (A/61/17)*, annex I; United Nations publication, Sales No. E.08.V.4.

⁹ Мирјана Цукавац, „Ревизија чланова УНЦИТРАЛ-овог Модел-закон који се односе на форму арбитражног споразума и препорука УНЦИТРАЛ-а везана за тумачење чланова II(2) и VII(1) Њујоршке конвенције“ *Арбитража*, 2008, бр. 5, стр. 9-19.

завршетак поступка (*Making of Award and Termination of Proceedings*); Правна средства против арбитражне одлуке (*Recourse Against Award*) и Признање и извршење арбитражних одлука (*Recognition and Enforcement of Awards*).¹⁰

Модел-закон UNCITRAL-а понудио је конкретна правила о појмовима и дефиницијама у оквирима трговинске арбитраже, покретању арбитраже, арбитражном уговору, именовању и изузећу арбитра, надлежности арбитражног суда и спровођењу арбитражног поступка, доношењу одлуке, као и о поништењу арбитражне одлуке, тј. њеном признавању и извршењу. Примарни циљ доношења Модел-закон UNCITRAL-а огледао се у изради јасних и свеобухватних правила која би одразила конкретне и модерне стандарде за међународну трговинску арбитражу, а коју би могли да прихвате различити економски и правни системи у свету.¹¹ Важно је навести да Модел-закон промовише јачање аутономије воље странака, минимални број императивних одредаба и побољшање могућности извршења арбитражних одлука у иностранству. Нарочито је уочљив либерални карактер у многим одредбама којима се гарантује аутономија странака.¹² И поред тога што се ради о модел-закону, он је од стране Генералне скупштине Уједињених нација изричито препоручен државама чланицама, па и онима које то нису, јер обједињује и унапређује арбитражне стандарде остварене у другим изворима права који су били узор за сам Модел. Такође, Модел-закон од самог настанка ужива подршку међународних центара финансијске моћи и међународних финансијских организација. Иако се не ради о међународном уговору, него о модел-закону, степен прихватања се повећава, јер је познат интерес за унификацију у овом домену. Као доказ изнесене тврдње можемо навести да је проф. Митровић, као председавајући групе која је припремала текст Закона о арбитражи Републике Србије, одлучујуће утицао на то да се Модел-закон прихвати као основа за његову израду.¹³ Модел-закон представља један од најприхваћенијих и најважнијих извора права међународне трговинске арбитраже. Релевантно је нагласити да су до 2017. године 74 државе и 104

¹⁰ За потребе овог рада коришћен је текст Модел-закон УНЦИТРАЛ-а у преводу Маје Станивуковић. Маја Станивуковић, *Међународна арбитража: са одабраним прилозима*, Службени гласник, Београд, 2013, стр. 303-324.

¹¹ Миладин Пејак, „Арбитражно решавање привредних спорова у светлу Модел-закон УНЦИТРАЛ-а“, *Право – теорија и пракса*, вол. 30, бр. 4-6, 2013, стр. 18.

¹² Carl-August Fleischhauer, „UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration“, *op. cit.*, р. 19.

¹³ Весна Ракић Водинелић, Процесни узори и супсидијарни извори арбитражног права Србије У: Весна Ракић Водинелић, Гашо Кнежевић (урс), *Liber Amicorum Добросав Митровић*, Спољнотрговинска арбитража при Привредој комори Србије; Правни факултет Универзитета Унион; Службени гласник, Београд, 2007, стр. 500.

правна система засновали своје законе о арбитражи на Модел-закону, а значајан број држава га је и усвојио.¹⁴ Анализом легислативе у упоредном законодавству изабраних европских земаља утврдиће се колики је утицај Модел-закон на развој правне регулативе из области арбитраже на одређена национална законодавства. За потребе овог истраживања одабрана су национална законодавства Немачке, Енглеске, Италије, Мађарске и Француске.

Немачка

Све до краја XX века арбитражни поступци у Немачкој одвијали су се по одредбама Закона сачињеног 1877. године. Овај Закон је и по обиму и по структури био скроман јер њиме многа релевантна питања нису била регулисана. Прецизније, арбитражни поступак био је регулисан са укупно 24 параграфа, од чега је укупно 9 регулисало конституисање арбитражног суда, а и арбитражни поступак био је регулисан такође са 9 параграфа.¹⁵ Недостаци су превазиђени доношењем новог Закона о арбитражи 1998. године, којим је извршена комплетна ревизија претходног закона, и то у складу са савременим потребама арбитражног права. Основна сврха реформе била је модернизација немачког арбитражног права и побољшање међународне позиције Немачке, као адекватнијег места за вођење арбитражних поступака. Нови Закон се налази у оквиру прописа који уређују грађански судски поступак, а систематизован је у Књигу 10 (§§ 1025–1066) Законика о парничном поступку (нем. *Zivilprozessordnung*). Овај Закон у великој мери следи решења Модел-закон како по структури, тако и по језику и садржини решења.¹⁶ У погледу појма и садржине арбитражног споразума, немачки арбитражни закон у потпуности следи решење Модел-закон UNCITRAL-а. У немачком праву форма споразума о арбитражи мора бити писмена, с тим да је немачки актуелни закон о арбитражи значај форме ублажио, и пуноважним се сматра сваки споразум који је видљив на основу било које форме комуникације странака, нпр. путем факса или имејла (§ 1031). Осим тога, немачки закон о арбитражи је поједноставио захтев писмене форме, те као пуноважне прихвата и арбитражне споразуме који су саставни део општих услова пословања на која су се стране у свом уговору позвале и на тај начин их учиниле саставним делом

¹⁴ Adam Woóс, „Remarks on the New Hungarian Act on Arbitration from a Historical-comparative Perspective“, *op. cit.*, p. 169.

¹⁵ Милена Петровић, Немачко право о међународној трговачкој арбитражи. У: Добросав Митровић (ур.), *Међународна трговинска арбитража: страна права и закони* (стр. 75-90), Службени гласник, Београд, 1996, стр. 78.

¹⁶ Torsten Lörcher, Arbitration in Germany. In: Torsten Lörcher, Guy Pendell and Jeremy Wilson (eds), *GMS Guide to Arbitration – Vol. 1.* (pp. 367–387), CMS Legal Services EEIG, 2012, p. 369.

уговора (§1031, став 4). Иста решења предвиђена су и чланом 6, став 2, 3, и 4 Модел-закона. Такође, споразум о арбитражи је независан у односу на основни уговор (члан 1040, став 1 Законика о парничном поступку и члан 16, став 1 Модел-закона). Новину представља то да су захтеви компромиса и компромисорне клаузуле ослабљени у односу на Модел-закон зато што се признаје и могућност претпоставке прећутне сагласности странке (члан 1031, став 2). Конституисању арбитражног трибунала и арбитрама посвећена је глава 3 Законика о парничном поступку (§§ 1034–1039). Избор арбитра је решен на уобичајени начин, а поновљена је ранија одредба која је била и у старом закону по којој, када арбитражни споразум предвиђа неке привилегије за једну странку приликом образовања арбитражног већа, друга странка може да се обрати суду и да захтева да он одреди арбитра или да то учини другачије него што је договорено споразумом странака (члан 1034, став 2). Одредбе које се тичу арбитражног поступка су готово у целини преузете из Модел-закона UNCITRAL-а. Једино у случају да странке нису одредиле које право ће бити меродавно за *meritum*, одлучивање прелази на арбитражни трибунал који ће применити право оне државе са којом је спорни однос у најближој вези. С друге стране, Модел-закон у овом случају одредбом члана 28, став 2 предвиђа да ће се у том случају применити право на које упућују правила о сукобу закона за која арбитражни трибунал буде сматрао да се могу применити. У немачком праву је нарочито важно одређивање места арбитраже, зато што је у новом закону усвојен принцип територијалности, што подразумева да се по месту одређује примена правила арбитражног поступка и поништења арбитражне одлуке. Новина у односу на Модел-закон UNCITRAL-а јесте то што су арбитраи овлашћени да непосредно учествују у правним радњама, као и да постављају питања у току самог поступка. Поред тога, нешто шире су обрађена и питања привремених мера обезбеђења.¹⁷ Правило да привремене мере обезбеђења у арбитражном поступку одређује арбитражни суд представља једну од крупнијих новина која је унета под утицајем одредаба члана 17 Модел-закона UNCITRAL-а, јер је пре доношења новог закона за ово питање био искључиво надлежан државни суд. Привремене мере могу се одређивати само на захтев заинтересоване странке, никако по службеној дужности. О њима арбитражни суд одлучује на основу дискреционог овлашћења. Одредбе које се тичу поништаја арбитражне одлуке прописане су у оквиру § 1059 Закона о парничном поступку, инспирисане Модел-законом. Разлози на које се странка може позвати у свом захтеву за поништење арбитражне одлуке у целини су преузети из Модел-закона. Прецизније, из одредби члана 34 код кога су разлози за поништење арбитражне одлуке идентични разлозима за одбијање признања и извршења стране арбитражне одлуке предвиђеним Њујоршком

¹⁷ Миодраг Трајковић, „Међународно арбитражно право“, *op. cit.*, стр. 177.

конвенцијом о признању и извршењу страних арбитражних одлука из 1958. године. Ова правила се примењују не само према одлукама које припадају државама потписницама Конвенције, него према свим одлукама које су донеле арбитраже ван територија Немачке.¹⁸ Правила арбитражног поступка заснована на међународно признатим, и у пракси потврђеним, правилима Модел-закона свакако су допринела да се Немачка све чешће бира као место за вођење арбитражних поступака и у међународним трговачким споровима.

Енглеска

Арбитража, као начин решавања трговачких спорова, у Енглеској је веома развијена, а паралелно са судским системом постоји више од двеста година. Веома дуга традиција указује на велико искуство у решавању како домаћих тако и међународних трговачких спорова. Најновија етапа модернизације арбитражног права представља доношење Закона о арбитражи 1996. године (*Arbitration Act*). Пре доношења овог Закона постојало је више законских текстова који су се смењивали у дужем периоду. Међу најважније убрајају се *Arbitration Act* из 1950. године, *Arbitration Act* из 1975, и *Arbitration Act* из 1979. године.¹⁹ Главна дилема која је доминирала у расправи приликом доношења новог Закона о арбитражи била је – да ли се Модел-закон може прихватити у целини као домаћи закон или би требало преузимати само нека његова решења? У ту сврху специјално је формирана Комисија (енгл. *Department Advisory Committee on Arbitration*) која је објавила први радни документ о неопходним модификацијама Закона 1987. године. Саветодавно одељење Комитета за арбитражу 1989. године, којим је председавао *Lord Mustill*, препоручио је да би енглеско право требало поставити у један лигучки поредак, изражен довољно јасним језиком и ослобођен формалности како би био лако разумљив и лаику, и како би требало осигурати, колико је то могуће, да има исту структуру и језик као и Модел-закон.²⁰ На основу примедба на радни документ Закона, Комисија је 1989. године сачинила нови текст закона за Енглеску и Ирску, с циљем да се помире правила писаног права и *common law*-а. При томе је имала у виду и захтев да Закон садржи иста правила за националне и међународне арбитраже. Ова тенденција је посебно наглашена

¹⁸ Felix Weinacht, „Enforcement of Annulled Foreign Arbitral Awards in Germany“, *Journal of International Arbitration*, vol. 19, no. 1, 2002, p. 319.

¹⁹ Милена Петровић, Енглеско право о међународној трговинској арбитражи. У: Добросав Митровић (ур.), *Међународна трговинска арбитража: страна права и закони* (стр. 7-29), Службени гласник, Београд, 1996, стр. 7.

²⁰ Jonathan Hill, „Some private international law aspects of the Arbitration Act 1996“, *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 46, no. 2, 1997, pp. 275.

после закључења Споразума из Мастрихта чији члан 6 инсистира на истоветном третману домаћег и страног правног субјекта.²¹ Комисија је сматрала да Модел-закон UNCITRAL-а не би требало да буде узор за припрему новог Закона о арбитражи. Као један од разлога за овакав избор, Комисија је навела да се Модел-закон односи само на међународну трговачку арбитражу, те би његово усвајање подразумевало да за унутрашње спорове у Енглеској треба да постоји неки посебан режим. Уз то, тврдила је да су начела Модел-закона веома различита од постојећих правних принципа у енглеском праву, те би појава овог закона могла да изазове поремећаје у правном систему, укључујући као последицу и дислокацију места арбитраже. Као пример решења Модел-закон UNCITRAL-а који не би одговарао енглеском систему, Комисија цитира непостојање било каквог права на жалбу, што може водити ка губитку последње неопходне заштите странака, наметању ригидних рокова у току поступка, што повећава шансу да се процедура убрза и када није потребно итд. Извештај комисије изазвао је реакцију званичних и приватних правних удружења, као и индивидуалних правника и арбитра. Стога је 1990. године дошло до објављивања неформалног Предлога закона (енгл. *Bill*), а затим је објављен и *Consultation Paper* који је инкорпорирао претходни Предлог закона и понудио велики број детаљних коментара клаузула из будућег закона. У последњој варијанти Предлога закона Комисија је објавила циљеве своје арбитражне реформе, која се огледа у стварању арбитражног права које ће бити прихватљиво и разумљиво за све оне који желе да га користе, у уношењу измена у постојећи систем које ће обезбедити брже решавање спорова и смањити трошкове, и повећање аутономије арбитраже кроз јачање активне улоге странака, повећавању овлашћења арбитра и рестриктивном ангажовању судова. Упркос томе што је Комисија, која је основана да одлучи да ли нов закон о арбитражи треба да следи решења из Модел-закон, уз адекватна објашњења одбила да овај закон користи као узор, Модел-закон је ипак послужио као узор, што се види из појединих одредаба *Arbitration Act*-а из 1996. године. На пример, у Закону о арбитражи из 1996. године стоји да не постоји потреба да странке потпишу било који споразум из Закона, укључујући и арбитражни споразум, а што је изричито захтев Модел-закон. Такође, аутономија воље странака, тј. слободе странака да се саме опредељују за начин решавања спора, у Модел-закону је наглашена, а и у енглеском Закону о арбитражи дата је велика аутономија вољи странака. Новине које доноси овај закон, а од нарочитог значаја, су: укидање разлике између домаћих и међународних арбитража, допуна правила о летиспенцији, јасне границе поља примене Закона, јасна идентификација мандаторних и немандаторних

²¹ Марија Салма, Јозеф Салма, „Усаглашавање националних законодавстава о арбитражама са међународним моделима закона“, *Право – теорија и пракса*, вол. 15, бр. 1, 1998, стр. 36-37.

правила и законска правила о одређивању меродавног права за меритум спора. Тако нпр. одредбом члана 46 став 1, Закон јасно дозвољава странкама да изаберу *lex mercatoria* као меродавна правила за решење меритума спора, или да овласте трибунал да одлучује као *amiable compositeur*, што је у складу са одредбама члана 28 Модел-закона. Енглески законодавац иде и корак даље предвиђајући санкције за пропусте трибунала. Једно од најважнијих питања за странке у међународним арбитражним поступцима јесте арбитражни поступак, односно у којој мери судови могу бити део њега. У овом погледу Закон о арбитражи Енглеске прати шему Модел-закона, односно прецизно дефинише дозвољен обим судске интервенције, односно, према одредби члана 1 (ц) суд може интервенисати само када је то предвиђено овим Законом. Идентична могућност судске интервенције прописана је одредбом члана 5 Модел-закона.²² Трајковић наводи да је заступљено мишљење да се у прихватању Модел-закона ишло ограничено из политичких и историјских разлога, зато што је Енглеска, најстарија земља са арбитражом, с правом желела да сачува традицију и оригиналност неких својих решења.²³ Тако, нпр., у погледу именовања и изузећа арбитра, Закон о арбитражи из 1996. године доноси и посебне новине. Наиме, странке су слободне да се споразумеју о поступку за именовање арбитра или арбитра, укључујући поступак именовања председника трибунала или *umpire*. Уколико такав споразум не постоји, примениће се одредбе члана 16, став 1 и 2, односно суд ће интервенисати када постоје пропусти у именовању, с тим да ће при томе поштовати споразум странака у погледу квалификације арбитра. Такође, у одређеним случајевима суд може и поништити именовање арбитра. При томе, енглески законодавац не прецизира из којих разлога то може бити учињено, него суду оставља дискреционо право да о томе одлучи. Важно је нагласити да се недостатак правних извора на овом подручју огледа и у томе што нису примењивани на територији целог Уједињеног Краљевства, него само у појединим његовим деловима, због историјских и других разлога. Овај проблем није у потпуности превазиђен доношењем новог Закона, али је знатно смањен зато што се његова важност не протеже једино на Шкотску, која је као национални закон о арбитражи прихватила решења Модел-закона.²⁴

²² Guy Pendell, David Bridge, Arbitration in England and Wales In: Torsten Lörcher, Guy Pendell and Jeremy Wilson (eds), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I* (pp. 297–327), CMS Legal Services EEIG, 2012, p. 317.

²³ Миодраг Трајковић, Карактеристике енглеског арбитражног права. У: *Међународна привредна арбитража: стање и перспективе* (стр. 148-155), Спољнотрговинска арбитража при привредној комори Југославије, Београд, 1997, стр. 149-154.

²⁴ Миодраг Трајковић, „Међународно арбитражно право“, *op. cit.*, стр. 163.

Италија

Италија припада развијеним земљама које имају традицију и искуство са арбитражом, али није имала посебан закон о арбитражи. Материја арбитраже била је регулисана Закоником о грађанском поступку из 1940. године (чланови 806–831). Одредбе овог Закона први пут су мењане Законом бр. 28, 1983. године. У овим изменама потврђено је начело обавезности арбитражне одлуке и допуштено је лицима који нису италијански држављани да буду арбитражи у спору. И поред наведених новина регулисање арбитраже заостајало је за прогресом других земаља, нарочито у погледу међународне арбитраже.²⁵ Много релевантније измене усвојене су у Закону бр. 25 од 5. јануара 1994. године. Измене су се односиле на међународну арбитражу, али не и на арбитражу *irituale* (зване још *libea* или *impropric*). Према одредбама овог Закона арбитража се сматра међународном уколико најмање једна уговорна страна има своје седиште ван Италије, или претежни део трговачких обавеза треба да се испуни ван Италије, што значи да је италијанско законодавство усвојило решења блиско Модел-закону (члан 13).²⁶ Следећа реформа уследила је 2006. године у Закону бр. 40, прецизније у Закону о парничном поступку (*Code of Civil Procedure*), књига IV, чланови 806–840. Реформа из 2006. године представља побољшање свих претходних одредаба о арбитражним поступцима, а њен циљ био је да се промовише и побољша прибегавање арбитражи као атрактивној алтернативи редовним судским поступцима. Међународне арбитраже регулисане су одредбама важећих међународних прописа које су изабрале стране, јер ниједна посебна одредба није предвиђена Законом. Међутим, када је седиште арбитраже изван Италије или се пресуда досуђује изван Италије, а признавање и извршење је потребно у Италији, могу се позивати на одређене одредбе Закона. У таквом случају, арбитража ће се сматрати међународном. Стране имају право на једнак третман од стране арбитражног суда и мора им се дати могућност да поднесу своје захтеве и да буду саслушане под истим условима. Повреда овог принципа јесте основ за поништење одлуке, што представља и један од разлога за одбијање признања и извршења арбитражних одлука по одредбама члана 36 Модел-закона. Одредбе које прописују облик арбитражног споразума (чланови 807 и 808) италијанског законика, идентичне су као и одредба члана 6 Модел-закона којом је регулисана ова материја. Прецизније, споразум о арбитражи може бити у облику клаузуле у оквиру уговора или самосталног споразума. У оба случаја, споразум о арбитражи треба да буде у писаној форми и треба јасно да одреди предмет који се подноси на арбитражу, иако законодавац наводи да ће споразум бити ништаван уколико

²⁵ Ibid., стр. 183.

²⁶ Mauro Rubino Sammartano, "New International Arbitration Legislation in Italy", *Journal of International Arbitration*, 1994, vol. 11, br. 3, pp. 77-78.

није писан. Законик не захтева да споразум буде садржан у једном документу. Према томе, споразум може да проистекне из размене писама, телеграма, е-порука потписаних електронским потписом, у комуникацији путем телештампача или телефаксом. У случају да је клаузула о арбитражи уграђена у опште услове пословања једне стране, странке морају експлицитно потврдити и у писменој форми. Међутим, овај захтев је ублажен у међународној арбитражи тако да се арбитражна клаузула садржана у општим условима пословања, или у стандардном облику, сматра ваљаном чак и без изричите писмене потврде странака. Странкама је остављена могућност да се договарају око избора арбитра/арбитра, правила поступка, седишта арбитраже, меродавног права. Такође, државни судови не могу да интервенишу у арбитражном поступку уколико то није изричито предвиђено самим Законом. Реформе из 2006. године пружиле су потпуне и јединствене прописе о дужностима и обавезама које арбитрари имају према странкама. Они морају донети своју одлуку у року који одреде странке или закон. Ако то не учине и пресуда се прогласи ништавном због кашњења, одговорни су за сваку штету коју су претрпеле странке. Арбитрари се не могу повући са своје дужности без оправданог разлога, јер у недостатку оправданог разлога, могу се сматрати одговорнима за накнаду штете (члан 813). Такође, сваки арбитар који не изврши битне дужности или их не изврши на време, може бити замењен споразумом странака или треће стране која је именована у ту сврху према условима споразума о арбитражи. Уколико замена не буде извршена, у року од 15 дана након што је обавештење достављено арбитрау који није испунио услове, свака страна може да поднесе захтев надлежном суду за изузеће арбитра. Исти рок је прописан и у поступку изузећа Модел-закон, одредбом члана 13 став 2.²⁷ Иако италијански законодавац није преузео сва решења која нуди Модел-закон, многи од његових принципа присутни су у италијанском закону.²⁸

Мађарска

Мађарски правни систем био је под утицајем немачког и аустријског закона, и још се заснива на немачком и аустријском грађанском и привредном закону из XIX. века. Он се, међутим, значајно развио од ових извора, да би се одржао корак са захтевима модерног комерцијалног света. Тако је и 1911. године, убрзо након што је 1895. године уведен Аустријски закон о парничном поступку, у мађарском закону о грађанском поступку успостављен је систем

²⁷ Maria Letizia Patania, Arbitration in Italy, In: Torsten Lörcher, Guy Pendell and Jeremy Wilson (eds), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I*, (pp. 461–492), CMS Legal Services EEIG, 2012, p. 464.

²⁸ Radicati di Brozolo, Michele Sabatini, *Italy – Arbitration Guide*, IBA Arbitration Committee, IBA Arbitration Committee, 2018, p. 5.

трговинске арбитраже. У Мађарској је до 1994. године био актуелан Закон о парничном поступку из 1952. године и, у складу са комунистичким законодавним тенденцијама у то време, постојећи мађарски арбитражни судови су затворени. Након тога, само би спољнотрговински спорови могли бити упућени на арбитражу. Они су достављени новоформираном Арбитражном суду, који је био придружен Мађарској економској комори (данас – Мађарска привредна комора). У складу са Московском конвенцијом из 1972. године сви спорови између трговинских организација у различитим државама чланицама Савета за узајамну економску помоћ (*Council for Mutual Economic Assistance – COMECON*), укључујући и Мађарску, морали су бити прослеђени арбитражном трибуналу при Привредној комори земље испитаника. Алтернативно, странке би могле изабрати арбитражни суд треће земље, под условом да је трећа земља такође чланица Савета.²⁹

Ступањем на снагу новог Закона о изабраним судовима 1994. године (*Act LXXI of Arbitration*) престала је важност ранијих законских правила о арбитражама која су била садржана у 24. поглављу Закона о парничном поступку из 1952. године, као и Уредба Министарства правде бр. 8/1978 која је регулисала положај унутрашњих арбитража за решавање спорова из уговора о превозу и предузетништву закључених између привредних субјеката.³⁰ Такође, уклоњена су и претходна ограничења арбитраже садржане у Московској конвенцији и претходни закони који регулишу арбитражу у Мађарској. Нов Закон о арбитражи Мађарске из 1994. године, заснован је на Модел-закону, односно, он не представља дослован превод Модел-закона, него његову адаптацију, што значи да у мађарском тексту постоје неке мање разлике. Структура закона је била следећа: опште одредбе, састав Арбитражног суда, надлежност Арбитражног суда, поступак Арбитражног суда, међународни арбитражни поступци, поступак пред Судом и разне и завршне одредбе. Предмет регулисања закона чини положај како домаћих тако и међународних арбитража. Мађарски парламент је 2017. године усвојио нови Закон о арбитражи, а који је ступио на снагу 1. јануара 2018. године. Његовим ступањем на снагу престале су да важе одредбе Закона из 1994. године. Овај Закон о арбитражи строго следи решења Модел-закона. Пратећи његову структуру и одредбе, нови Закон о арбитражи разликује се у неким тачкама, а садржи следећа поглавља: опште одредбе, споразум о арбитражи, састав арбитражног суда, одлука Арбитражног суда о њеној надлежности и власти,

²⁹ Zsolt Okányi and Péter Bibók, Arbitration in Hungary, In: Torsten Lörcher, Guy Pendell and Jeremy Wilson (eds), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I*, (pp. 391-416), CMS Legal Services EEIG, 2012, p. 393.

³⁰ Марија Салма, Јожеф Салма, „Усаглашавање националних законодавстава о арбитражама са међународним моделима закона“, *op. cit.*, стр. 43.

привремене и претходне мере, судски поступак, спровођење поступка арбитраже, поништење арбитражне одлуке, процедуралне иновације, примена арбитражне одлуке, остала правила, стални арбитражни суд и завршне одредбе.³¹ Нови мађарски Закон о арбитражи представља прекретницу у вези са мађарском арбитражом у смислу законодавства, које ће сигурно поставити нека нова питања током праксе и засигурно пружити адекватне и задовољавајуће одговоре. Свакако, Закон о арбитражи Мађарске који следи решења Модел-закона пружа модеран оквир за арбитражу и осигурава аутономију странака и арбитражни процес.

Француска

У Француској, арбитража, као начин решавања спорова – и унутрашњих и међународних – има дугу традицију. Тако је још 1560. године Франсоа II својим Едиктом обавезао да се арбитрама подвргну спорови између трговаца у вези са њиховом трговином. Француска револуција је нарочито афирмисала арбитражу, а у то време је изгледала као установа природног права. Чак је и Устав из 1791. године гарантовао уставно право грађана да прибегну арбитражи. Међутим, објављивањем Законика о грађанском поступку 1806. године почиње негативан однос према арбитражи и то, пре свега, кроз принцип ништавости компромисорне (арбитражне) клаузуле.³² Овај однос се временом мењао и то прво у односу на међународне трговинске арбитраже, а потом и на унутрашње арбитраже за које су надлежни трговачки судови. Тако је Закон из 1925. године признао ваљаност компромисних клаузула у трговачкој материји, али не и у грађанској. Од 1926. до 1975. године, Француска је усвајала законе који су у вези са применом арбитраже у одређеним областима. Међутим, они су усвојени без измене процедуралних правила, те су процедуре за жалбе и преиспитивање међународне одлуке биле засноване на судској пракси и низу разбацаних правних текстова, што је веома често доводило до конфузије и злоупотребе процедура. На овај начин је долазило до умањења, може се рећи и подривања ефикасности арбитражног споразума и одлуке. С друге стране, Француска је истовремено учествовала у покрету либерализације арбитраже у међународној сфери, те је ратификовала бројне међународне споразуме о арбитражи. Уследила је и кодификација арбитражног права која је извршена 1980. и 1981. године доношењем Декрета бр. 80-354 од

³¹ Adam Boóc, „Remarks on the New Hungarian Act on Arbitration from a Historical-comparative Perspective“, op. cit., pp. 166-175.

³² Добросав Митровић, Међународна трговинска арбитража у француском праву. У: Добросав Митровић (ур), *Међународна трговинска арбитража: страна права и закони* (стр. 31-48), Службени гласник, Београд, 1996, стр. 31-32.

14. маја 1980. године, који се односи на домаћу арбитражу и Декрета бр. 81-500 од 12. маја 1981. године о међународној арбитражи, те у потпуности реafirмише арбитражу и унутрашњу и међународну. Од ступања на снагу уредби од 1980. до 1981. године, француски судови су развили судску праксу која је вођена политиком која фаворизује аутономију међународне арбитраже. На пример, француски судови су престали да примењују правила о сукобу закона на међународне споразуме о арбитражи и, уместо тога, развили бројна „материјална правила“ која су имала за циљ да осигурају ефикасност арбитражног процеса путем потврђивања ваљаности и аутономије међународних споразума о арбитражи.³³ Када се ради о међународној арбитражи француски законодавац у великој мери потврђује већ формирану судску праксу изражену кроз многе одлуке апелационих судова и Касационог суда. Основна карактеристика овог законског регулисања арбитраже јесте либерализам, што за последицу има смањен утицај и контролу државних судова у арбитражном поступку, а и у погледу контроле арбитражне одлуке. Такође, француски законодавац прави разлику између унутрашње и међународне арбитраже, а посебно регулише признање, принудно извршење и правне лекове у односу на стране арбитражне одлуке или у материји међународне арбитраже, односно на арбитражне одлуке донете у Француској у међународним арбитражама. У циљу доступнијег правног оквира корисницима међународне арбитраже француска влада је настојала да кодификује бројне принципе развијене у судској пракси у последњих неколико година. Ова реформа је довела до данашњег законодавног оквира, успостављеног кроз Уредбу бр. 2011-48 од 13. јануара 2011. године. Основни принцип новог закона јесте признавање међународног арбитражног правног поретка, самосталност од државних закона и судова. У складу с тим, нови закон задржава француски принцип дуализма одвајањем домаће и међународне арбитраже. Овај избор произилази из идеје да је међународна арбитража „посебна врста арбитраже“ која заслужује одвојени и либералнији режим.³⁴ Уредба предвиђа побољшања која се односе на одређивање улоге судова у арбитражи, експлицитно успостављање судског деловања у подршци арбитражног процеса и арбитражног поступка у циљу осигуравања остваривања правде, поједностављење процедуре за судско преиспитивање одлуке, укидање суспензивног ефекта који изазива оспоравање одлуке, укидање обуставе последица коју изазива донета одлука и увођење принципа

³³ Jean de la Hosserye, Stéphanie de Giovanni and Juliette Huard-Bourgois, Arbitration in France In: Torsten Lörcher, Guy Pendell and Jeremy Wilson (eds), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I* (pp. 331-362), CMS Legal Services EEIG, 2012, p. 333.

³⁴ Alexis Mourre, Valentine Chessa, „The New French Arbitration Law: Innovation & Consolidation“, *Dispute Resolution Journal*, vol. 66, no. 2, 2011, p. 82.

„обустављање поступка“, под којим странка која свесно и без оправданог разлога не успева благовремено да дâ приговор на неправилности пред арбитражним судом, сматраће се да се одрекла свог права на приговор на ову неправилност.³⁵ Ново законско регулисање остаје везано за француску правничку традицију и оригиналност француског права, за разлику од других земаља које су у новије време донеле прописе о арбитражи ослањајући се на Модел-закон.

3) ИЗВОРИ

- Воџс, А., „Remarks on the New Hungarian Act on Arbitration from a Historical-comparative Perspective“, *Journal on European History of Law*, Vol. 9 Issue 2, 2018.
- Brozolo, R., Sabatini, M., *Italy – Arbitration Guide*, IBA Arbitration Committee, IBA Arbitration Committee, 2018.
- Цукавац, М., „Ревизија чланова UNCITRAL-овог Модел-закона који се односе на форму арбитражног споразума и препорука UNCITRAL-а везана за тумачење чланова II(2) и VII(1) Њујоршке конвенције“, *Арбитража*, 2008, бр. 5.
- Ђуричић, Ј., Мркић, М., „О модел законима UNCITRAL-а с посебним освртом на модел законе у области јавних набавки и инфраструктурног развоја“, *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, вол. 47, бр. 3, 2013.
- Fleischhauer, C.A., „UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration“, *Arbitration Journal*, vol. 41 no. 1, 1986.
- Goldštajn, A., *Међународна трговачка арбитража и lex mercatoria*, Informator, Zagreb, 1984.
- Hill, J., „Some private international law aspects of the Arbitration Act 1996“, *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 46, br. 2, 1997.
- Hosseraye, J., Giovanni, S., Huard-Bourgeois, J., Arbitration in France In: Torsten Lörcher, Guy Pendell and Jeremy Wilson (eds), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I*, CMS Legal Services EEIG, 2012.
- Lörcher, T., Arbitration in Germany. In: Torsten Lörcher, Guy Pendell and Jeremy Wilson (eds), *GMS Guide to Arbitration – Vol. 1*, CMS Legal Services EEIG, 2012.
- Митровић, Д., Међународна трговинска арбитража у француском праву. У: Добросав Митровић (ур), *Међународна трговинска арбитража: страна права и закони*, Службени гласник, Београд, 1996.

³⁵ Jean de la Hosseraye, Stéphanie de Giovanni and Juliette Huard-Bourgeois (2012). Arbitration in France In: Torsten Lörcher, Guy Pendell and Jeremy Wilson (eds), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I* (pp. 331-362), CMS Legal Services EEIG, 2012, p. 333.

- Mourre, A., Chessa, V., „The New French Arbitration Law: Innovation & Consolidation“, *Dispute Resolution Journal*, vol. 66, no. 2, 2011.
- Official Records of the General Assembly, Fortieth Session, Supplement No. 17 (A/40/17)*, annex I; United Nations publication, Sales No. E.95.V.18.
- Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 17 (A/61/17)*, annex I; United Nations publication, Sales No. E.08.V.4.
- Okányi, Z., Bibók, P., Arbitration in Hungary, In: Torsten Lörcher, Guy Pendell and Jeremy Wilson (eds), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I*, CMS Legal Services EEG, 2012.
- Patania, M.L., Arbitration in Italy, In: Torsten Lörcher, Guy Pendell and Jeremy Wilson (eds), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I*, (pp. 461-492), CMS Legal Services EEG, 2012.
- Pendell, G., Bridge, D., Arbitration in England and Wales In: Torsten Lörcher, Guy Pendell and Jeremy Wilson (eds), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I*, CMS Legal Services EEG, 2012.
- Пејак, М., „Арбитражно решавање привредних спорова у светлу Модел-закона UNCITRAL-а“ *Право – теорија и пракса*, вол. 30, бр. 4-6, 2013.
- Петровић, М., Енглеско право о међународној трговинској арбитражи. У: Добросав Митровић (ур), *Међународна трговинска арбитража: страна права и закони*, Београд, Службени гласник, 1996.
- Петровић, М., Немачко право о међународној трговачкој арбитражи. У: Добросав Митровић (ур), *Међународна трговинска арбитража: страна права и закони* Службени гласник, Београд, 1996.
- Ракић Водинелић, В., Процесни узори и супсидијарни извори арбитражног права Србије У: Весна Ракић Водинелић, Гашо Кнежевић (урс), *Liber Amicorum Добросав Митровић*, Београд, Спољнотрговинска арбитража при Привредој комори Србије; Правни факултет Универзитета Унион; Службени гласник, 2007.
- Салма, М., Салма, Ј., Усаглашавање националних законодавстава о арбитражама са међународним моделима закона, *Право – теорија и пракса*, вол. 15, бр. 1, 1998.
- Sammartano, M.R., „New International Arbitration Legislation in Italy“ *Journal of International Arbitration*, 1994, vol. 11, br. 3.
- Станивуковић, М., *Међународна арбитража: са одабраним прилозима*, Службени гласник, Београд, 2013.
- Станивуковић, М., „Инструменти унификације и хармонизације права и њихов однос према колизионим нормама, с посебним освртом на Начела европског уговорног права“ У: Радован Д. Вукадиновић (прир.), *Начела*

европског уговорног права и југословенско право, Правни факултет, Крагујевац, 2001.

Трајковић, М., Карактеристике енглеског арбитражног права. У: *Међународна привредна арбитража: стање и перспективе*, Спољнотрговинска арбитража при привредној комори Југославије, Београд, 1997.

Трајковић, М., *Међународно арбитражно право*, Правни факултет; Удружење правника Југославије, Београд, 2000.

Weinacht, F., „Enforcement of Annulled Foreign Arbitral Awards in Germany“ *Journal of International Arbitration*, vol. 19 , no. 1, 2002, pp. 313-336.

4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Анализирањем упоредног законодавства приказаних европских правних система у домену арбитражног права, долази се до закључка да је присутно оживљавање законодавства на овом пољу. При томе се нарочито запажа тенденција уједначавања националног права са Модел-законом. Такође је видљива и појава, да се данас, за разлику од легислативе ранијег периода, изједначавају правила за унутрашње и међународне трговачке арбитраже. Обезбеђивањем високог степена аутономије воље странака приликом уговарања арбитраже, применом материјалног и процесног права учача се тежња законодавца да фаворизује решавање спорова путем арбитраже. Препорука Модел-закон у циљу модернизације и хармонизације разних националних арбитражних система показала се као веома добра, јер је данас Модел-закон усвојен од великог броја земаља на свим континентима и присутан је у свим институционалним међународним трговинским арбитражама. Неке земље су прихватиле овај Модел-закон у целини и претвориле га у свој национални закон, док га друге примењују само на међународну арбитражу или им служи као генерални узор приликом регулисања ове материје. На основу наведеног, може се закључити да је озаконена замисао UNCITRAL-а о признању потребе и нужности сваке земље да изврши адаптацију оваквог Модел-закон и прилагоди га свом националном законодавству. За усавршавање и развој међународне трговачке арбитраже од великог значаја је то што се под утицајем Модел-закон покренула активност у готово свим земљама света, подједнако и на плану теорије, и на плану праксе арбитражног права. Она се манифестовала новим законским пројектима и другим облицима исказивања заинтересованости за арбитражу. Тако су нпр. и у Енглеској, уочи доношења Закона о арбитражи 1996. године, вођене јавне расправе да ли прихватити решења која нуди Модел-закон или се држати енглеске арбитражне традиције. Иако Модел-закон није прихваћен, његов утицај на најновију кодификацију арбитражног права у Енглеској је очигледан. Анализирајући арбитражно право Немачке, долази

се до закључка да се ово право у великој мери ослања на решења која нуди Модел-закон. На тај начин, оно је усклађено са међународним стандардима у области арбитраже. Прогресивна новина јесте правило да немачки судови одобравају принудно извршење привремених мера које доносе стране арбитраже, што је од нарочитог значаја за међународне трговинске арбитраже. Ипак, правила, сама по себи, не могу да обезбеде правну сигурност уколико се не примењују уједначено, а немачке арбитраже их тако и примењују, те им се због тога странке са поверењем и обраћају. И у италијанском праву уочено је да су приликом реформе арбитражног права изражене тежње за унификацијом њиховог законодавства са правом европских земаља у овом домену. Анализом измена арбитражног закона које су извршене доношењем новог Закона приметно је да италијанско законодавство усаглашава своје национално законодавство са решењима која нуди Модел-закон. Такође, и актуелни Закон о арбитражи Мађарске, који је усвојен 2017. године, у потпуности се ослања, односно преузима решења Модел-закона. С друге стране, недостатком француске кодификације арбитражног права сматра се то што није следила савремени тренд у развоју међународне арбитраже, нити се определила за решења која нуди Модел-закон, ослањајући се превише на своју арбитражну традицију. Међутим, и поред тога, Француска припада земљама које веома добро регулишу институцију међународне трговинске арбитраже. Томе је сигурно допринела њихова дуга традиција, као и богата правна теорија у овој материји, а свакако није занемарљива ни чињеница да на тлу Француске функционише најпознатија међународна трговинска арбитража. Из свега наведеног закључујемо да је Модел-закон означен као важан инструмент глобализације, што се и не доводи у питање јер су државе широм света прихватиле његова решења, а то у великој мери говори о његовом глобалистичком потенцијалу. За законодавство Републике Србије важно је да имплементира позитивна решења присутна у Модел-закону UNCITRAL-а, будући да овај легислативни акт има велики значај за развој арбитражног права и свакако припада групи примарних извора права међународне трговинске арбитраже.

EUROPEAN LEGAL FRAMEWORKS FOR THE APPLICATION OF THE MODEL-LAW OF UNCITRAL

Abstract: One of the most significant sources of arbitration is the Model Law of the UN Commission on International Trade Law (UNCITRAL). This Model is recommended to the countries since the inclusion of its norms in national legislation will contribute to the harmonization of the legal rules on the arbitration judiciary. The UNCITRAL Model Law strives to be an example or a model for the legal regulation of international trade arbitration, which means it has the character of an

optional rather than a normative legal source. The solutions contained in this Model Law may be accepted by the national legislature in an integrated text or may be modified, with the degree of modification depending on the specific interests that the State concerned wants to protect. Many countries have accepted the legal concepts and solutions contained in the UNCITRAL Model Law either by adopting new ones or by amending the existing arbitration regulations. On the other hand, some national legislation did not accept the solutions offered by this Model. Using the comparative legal method in the analysis of national legislation, the author came to the realization of the extent to which the UNCITRAL Model Law has influenced the legislation of some of the most influential European countries.

Key words: UNCITRAL Model Law, International Arbitration, Harmonization of Law, Germany, England, Italy, Hungary, France.

Најновије публикације Европске уније доступне на интернету

2018 annual report on intra-EU labour mobility: Final report December 2018 / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.

Breaking down the barriers: Persons with disabilities and their right to vote in European Parliament elections / European Economic and Social Committee. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.

Communicating effectively: A guide to disseminating knowledge from the European Platform tackling undeclared work / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.

Data-gathering study on the common financial framework for the management of expenditure under Regulation 652/2014 (The Food Chain Programme): Final report – Study / Directorate-General for Health and Food Safety (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.

EIB investment report 2018/2019: Retooling Europe's economy : key findings / European Investment Bank. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.

Employment and social developments in Europe: Quarterly review. December 2018 / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.

Employment and social developments in Europe: Quarterly review. December 2018 / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.

- Fund for European aid to the most deprived: Diverse approaches to supporting Europe's most deprived : FEAD case studies 2018 / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.
- Measuring the quality of government at the subnational level and comparing results with previous studies: Study / Directorate-General for Regional and Urban Policy (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.
- New data protection rules for EU institutions and how they affect you / European Data Protection Supervisor. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.
- Practitioner toolkit: Information tools and approaches to reach out to workers and companies in the fight against undeclared Work / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.
- Research for PECH Committee: Seafood industry integration in the EU 2018 all 22 Member States with a coastline – Study / Directorate-General for Internal Policies of the Union (European Parliament). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.
- Study supporting the update of the data reported in the 2007-2013 ESF ex-post evaluation: Study / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.
- The Court of Justice and healthcare / Court of Justice of the European Union. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.
- Traineeships under the Youth Guarantee: Experience from the ground / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission). - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2019.

Ана Вукићевић

Најновије публикациије Савета Европе

Between insecurity and hope - Reflections on youth work with young refugees / Maria Pisani (Editor-in-Chief), Tanya Basarab, Barbara Giovanna Bello, Sofia Laine. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2019. - 218 p.

Youth work can offer a space for young refugees to express themselves and participate in society.

This *Youth Knowledge* book presents theoretical references and reflections on the experiences of young refugees and the way they reconcile personal hope with the tensions within their host societies. It also explores learning from practices and their theoretical underpinnings concerning the role of youth work in a cross-sectoral approach. This book aims to be a reference for policy makers, practitioners and researchers in the youth field and stakeholders from other sectors working on inclusion, access to rights and the participation of young refugees.

All the contributors propose a very critical engagement with the reality of young refugees in today's Europe, where tolerance levels for negative phenomena, such as human rights violations, hate speech and discrimination, are on the rise. However, there is also an underlying message of hope for those willing to engage in a human rights-based youth work practice that ensures safe spaces for being young, no matter who, no matter where. Practices and reflections deal with democracy, activism, participation, formal and non-formal education and learning, employment, trauma, "waitinghood" and negotiating identities.

We hope this book as a whole, and each individual contribution, will inspire youth policy makers and practitioners to take on board the complex realities of unfinished transitions and borderland experiences and create a positive environment for an enriched and transformed youth work for the inclusion of young refugees in their host communities.

IRIS Special 2018-2 - Media law enforcement without frontiers / European Audiovisual Observatory - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2019. - 106 p.

How is it possible to effectively enforce the legislation in the Internet field, because of its very cross-border nature?

The way the Internet and new communication technologies revolutionised the dissemination of audiovisual content across border has resulted in a digital cyberspace that is overwhelmed with countless amounts of content (both legal and illegal), thus raising new challenges in terms of regulation. In that regard, ensuring law and order online cannot be achieved exclusively at national levels by single states, regardless of how powerful their legal system and law

enforcement measures are. This IRIS Special addresses the question of cross-border law enforcement in the field of audiovisual media online.

IRIS Plus 2018-3 - The legal framework for international co-productions / European Audiovisual Observatory. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2019. – 84 p.

International film co-production – the state of play outlined in this new publication.

This publication aims at providing an overview of many relevant issues concerning the co-production of films and other audiovisual works in Europe, including market figures, international and national rules, funds supporting co-production, the intricacies of drafting contracts for this type of joint adventure or the joys and sorrows of court quarrelling.

Monitoring the implementation of the Lisbon Recognition Convention (Council of Europe Higher Educations Series No. 23). - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2019. -116 p .

Recognition of qualifications is one of the Council of Europe’s main activities in the field of higher education and research.

The Council of Europe, in co-operation with UNESCO, drafted the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, more briefly referred to as the “Lisbon Recognition Convention” because it was adopted in Lisbon in 1997. This Convention is the main legal instrument on the recognition of qualifications in Europe. It has, to date, been ratified by more than 50 states. It promotes fair recognition of academic qualifications

This report summarises the results of the first round of monitoring of the implementation of the Lisbon Recognition Convention since its signature in 1997. It presents the key findings and conclusions of a survey on the recognition of qualifications in higher education and lays out the recommendations made by the Lisbon Recognition Convention Committee. These recommendations will require further political decisions on follow-up action from the committee and from the national authorities.

Sport and prisons in Europe / Gaëlle Sempé. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2018. -80 p .

Improve the well-being of prisoners in detention, enable them to change their behavior and attitudes, develop their ability to live together, learn to respect

others and abide by the rules, and thus facilitate their reintegration into society, these are the objectives of a prison sports policy.

There has been growing recognition of the value of sport by the prison system. Its effects are highly beneficial to those in detention and to prison life in general. However, looking at the objectives through to the challenges, we can see that the link between sport and prison is a complex one, and in order to understand it better and to see what lessons can be learned, an in-depth thinking process is required, based on current scientific knowledge in this field and on state policies and practices being implemented in prisons.

In the framework of its activities promoting diversity in and through sport, the Enlarged Partial Agreement on Sport (EPAS) of the Council of Europe has been working on the subject of sport and prison since 2013, in close connection with the Council for Penological Co-operation (PC-CP). Following an expert seminar organised in Strasbourg in 2013, a pan-European conference was held in Paris in 2014. The results of a survey which highlighted the numerous examples of good practice regarding sports programmes were discussed. The conference highlighted the need to record the different points of view regarding sport in prison at a pan-European level in order to identify the real challenges.

Gaëlle Sempé is a lecturer in sociology, sports science and physical education training (STAPS), and teacher-researcher at Rennes University 2. Mr Vivian Geiran, author of the foreword, is chair of the Council for Penological Co-operation (PC-CP) of the Council of Europe.

The Enlarged Partial Agreement on Sport (EPAS) is an agreement between a number of Council of Europe member states (38 as of 1 January 2018) which have decided to co-operate in the field of sports policy. As an “enlarged” agreement, EPAS is open to non-member states. It works in co-operation with relevant organisations, in particular with representatives of the sports movement.

T-KIT 8 - Social inclusion / Adina Marina Călăfăteanu and Miguel Angel García López (eds). - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2019. - 117 p.

How can we help young people overcome the obstacles they may face in their quest for self-realisation and full participation in society?

Today, there is an ample and nuanced understanding of what social exclusion is, the groups of young people affected by it, its long-term impact on young people's lives and how comprehensive policies can address it. In contrast to when the first edition of this T-Kit was published, in 2003, there is now a common understanding that youth policies and research should provide a strong base for youth work to reach out and support young people with fewer opportunities.

This revised T-Kit aims to equip youth work practitioners with broad knowledge of the concepts of social exclusion and inclusion, as well as things to

consider when engaging in youth work with young people with fewer opportunities. The practical part of the T-Kit includes a range of projects, approaches and activities to inspire youth workers, covering the five “A”s: 1. Awareness of the realities of social exclusion, 2. Access to empowering and inclusive activities, 3. Action and support mechanisms for inclusion, 4. Accreditation and recognition of experience, progress and achievement and 5. Advancement, laying down supportive stepping stones towards inclusion.

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*

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 (апстракт), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажетци садрже термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има до 250 речи и треба да стоји између заглавља (наслов, имена аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка. Чланак мора имати сажетке на српском и на енглеском језику. За сажетке на енглеском језику мора се обезбедити квалификована лектура, односно граматичка и правописна исправност.
6. Ако је језик рада српски, веома је пожељно је да се сажетак на енглеском језику даје у проширеном облику, као тзв. резиме. Посебно је пожељно да резиме буде у структурираном облику. Дужина резимеа може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.
7. Сажетак мора садржати и кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиле 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 укуцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **op. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, op. cit., p. 879). **Ibid.** или *ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

* * *

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,

Институт за међународну политику и привреду,

Македонска 25, 11000, Београд или на

e-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

Редакција

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni
urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1
(2002) –. – Beograd : Ministarstvo pravde
Republike Srbije : Institut za međunarodnu
politiku i privredu, 2002 –. – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog
zakonodavstva – ISSN 1450-6815. –
Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

ИЗБОР ИЗДАЊА

ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

Међународна политика, специјализовани часопис за међународне односе
Review of International Affairs, специјализовани часопис за међународне односе
(на енглеском језику)

Међународни проблеми, научни часопис на српском и енглеском језику
Европско законодавство, научно-стручни часопис за право Европске уније
Часописи излазе тромесечно

НАЈНОВИЈА ИЗДАЊА:

David vs. Goliath: NATO war against Yugoslavia and its implications,
Nebojša Vuković (ed.), тврд повез, 2019, 482 стр.

Енергетска дипломатија Републике Србије у савременим међународним односима,
Душан Пророковић (ур.), броширано, 2019, 274 стр.

Михајло Вучић, *Механизми остваривања начела неузроковања штете
у пракси управљања међународним водотоковима*, броширано, 2019, 276 стр.

Срђан Т. Кораћ, *Дисциплинско ратовање у доба дронова и робота*, броширано,
2019, 212 стр.

Сања Јелисавец Трошић, Драгољуб Тодић, Милорад Стаменовић,
Светска трговинска организација, животна средина и систем здравствене заштите,
тврд повез, 2018, 309 стр.

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.