

# EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

71/20

*Duško DIMITRIJEVIĆ*

DIREKTIVA 2019/1023 EVROPSKOG PARLAMENTA  
I SAVETA O OKVIRIMA ZA PREVENTIVNO  
RESTRUKTURIRANJE

*Dalibor KEKIĆ, Aleksandar ČUDAN*

DIREKTIVA SAVETA O UTVRĐIVANJU I OZNAČIVANJU  
EVROPSKE KRITIČNE INFRASTRUKTURE  
I PROCENI POTREBE UNAPREĐENJA NJENE ZAŠTITE

*Aleksa NIKOLIĆ*

KULTURNA PRAVA U PRAKSI EVROPSKOG SUDA  
ZA LJUDSKA PRAVA

*Larisa MASTILOVIĆ*

PREVENTIVNO RESTRUKTURIRANJE  
KAO SREDSTVO IZBEGAVANJA  
POJAVE STEČAJNIH RAZLOGA  
- NOVA TENDENCIJA ZAKONODAVSTVA  
EVROPSKE UNIJE



*Ivana VUJIČIĆ*

POTENCIJALNI IZVORI FINANSIRANJA  
EVROPSKE UNIJE

Beograd, 2020.

# EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Institut za međunarodnu politiku i privredu

UDK 34

ISSN 1451-3188

Godina XIX, br. 71, januar-mart 2020.

## Izdavač

Institut za međunarodnu politiku i privredu  
Beograd, Makedonska 25

## Za izdavača

*Prof. dr Branislav ĐORĐEVIĆ,*  
direktor

## Glavni i odgovorni urednik

*Dr Marko NOVAKOVIĆ*

## Zamenik glavnog i odgovornog urednika

*Prof. dr Mihajlo VUČIĆ*

## Sekretar

*Msr Vanja PAVIĆEVIĆ*

## Izdavački savet:

*Dr Cheng WEIDONG, Institut sa evropske studije  
Kineske akademije društvenih nauka, Peking, NR Kina*

*Prof. Philippe CLARET, Univerzitet Monteskie u Bordou, Francuska*

*Dr András G INOTAI, Evropska komisija, Brisel, Belgija i Kolegijum Matijas Korvinus,  
Budimpešta, Mađarska*

*Prof. dr Slobodan SAMARDŽIĆ, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu*

*Prof. dr Maja STANIVUKOVIĆ, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu*

*Prof. dr Maja KOSTIĆ, Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore, Podgorica*

*Prof. dr Svetomir ŠKARIĆ, Pravni fakultet Justinijan Prvi,  
Univerziteta Sveti Ćirilo i Metodije, Skoplje*

*Prof. dr Gordana ILIĆ-GASMI, Institut za uporedno pravo, Beograd*

*Prof. dr Zlatko STEFANOVIĆ, Pravni fakultet Univerzitet Union, Beograd*

*Dr Malinka RISTEVSKA JORDANOVA, Institut za evropsku politiku, Skoplje*

*Dr Dan LAZEA, Novi evropski koledž, Institut za napredne studije, Bukurešt*

*Dr Irineuš BIL, Amikus Europea, Varšava*

*Ljubov PANAJOTOVA, Evropski institut, Sofija*

*Prof. dr Ana LANGOVIĆ, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije*

*Dr Blagoje BABIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*

### **Redakcija:**

*Dr Duško DIMITRIJEVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*  
*Prof. dr Vladimir ČOLOVIĆ, Institut za uporedno pravo, Beograd*  
*Prof. dr Dragoljub TODIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*  
*Prof. dr Pero PETROVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*  
*Dr Dobrica VESIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*  
*Dr Jovan ĆIRIĆ, sudija Ustavnog suda Republike Srbije*  
*Dr Miloš JONČIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*  
*Prof. dr Branko RAKIĆ, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu*  
*Prof. dr Tatjana JEVREMOVIĆ-PETROVIĆ, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu*  
*Dr Jelena KOSTIĆ, Institut za uporedno pravo, Beograd*  
*Dr Anđela ĐUKANOVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*  
*Dr Nenad VASIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*

### **Kompjuterski prelom**

*Sanja BALOVIĆ*

### **Lektura za srpski jezik**

*Maja JOVANOVIĆ*

### **Lektura za engleski jezik**

*Maja NIKOLIĆ*

Zahteve za pretplatu slati na adresu:

Institut za međunarodnu politiku i privredu, Makedosnka 25, 11000 Beograd  
Izdavačka služba tel: 011/3373-320

i

BiFS doo, Books and Periodicals, Supilova 10, 11000 Beograd, Srbija  
Tel/faks: +381 11 20 84 229, E-mail: bfsbooks@sezampro.rs

### **Štampa**

*Donat Graf doo, Mike Alasa 52, Beograd*

U izdavanju časopisa Evropsko zakonodavstvo učestvuje  
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

# EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Broj 71, 2020.

God. XIX

UDK 34

ISSN 1451-3188

## Sadržaj

DIREKTIVA 2019/1023 EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA O OKVIRIMA ZA PREVENTIVNO RESTRUKTURIRANJE <i>Duško DIMITRIJEVIĆ</i>	5
DIREKTIVA SAVETA O UTVRĐIVANJU I OZNAČIVANJU EVROPSKE KRITIČNE INFRASTRUKTURE I PROCENI POTREBE UNAPREĐENJA NJENE ZAŠTITE <i>Dalibor KEKIĆ, Aleksandar ČUDAN</i>	22
KULTURNA PRAVA U PRAKSI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA <i>Aleksa NIKOLIĆ</i>	38
PREVENTIVNO RESTRUKTURIRANJE KAO SREDSTVO IZBEGAVANJA POJAVE STEČAJNIH RAZLOGA - NOVA TENDENCIJA ZAKONODAVSTVA EVROPSKE UNIJE <i>Larisa MASTILOVIĆ</i>	52
POTENCIJALNI IZVORI FINANSIRANJA EVROPSKE UNIJE <i>Ivana VUJIČIĆ</i>	70



## DIREKTIVA 2019/1023 EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA O OKVIRIMA ZA PREVENTIVNO RESTRUKTURIRANJE

*Duško DIMITRIJEVIĆ\**

*Apstrakt:* U određenim situacijama preduzeća i preduzetnici mogu da se nađu u znatnim finansijskim teškoćama, koje neretko proizilaze iz prezaduženosti, tehničko-tehnološke zastarelosti, neadekvatne organizacione strukture, te velikog broja zaposlenih što sve zajedno, manje-više, utiče na njihovu neproduktivnost, nerentabilnost i neekonomičnost. U svrhu finansijskog oporavka ovakvih privrednih subjekata, 20. juna 2019. godine, Evropski parlament i Savet doneli su Direktivu 2019/1023 o okvirima za preventivno restrukturiranje. Pomenutom Direktivom institucionalizovan je model reorganizacije nužan za očuvanje pomenutih subjekata na unutrašnjem nacionalnom tržištu. Za razliku od postupka stečaja koji po pravilu vodi diskvalifikaciji, odnosno eliminaciji privrednih subjekata iz tržišne utakmice, preventivno restrukturiranje omogućava „drugu šansu“ za njihov opstanak u privrednim sistemima država članica. Restrukturiranje podrazumeva primenu preventivnih mera poput otpusta dugova (koji često obuhvataju njihov otpis ili reprogram), kao i sprovođenje reorganizacije koja ima za cilj promenu sastava i strukture imovine i kapitala, zadržavanje kontrole nad tekućim poslovanjem i optimalno regulisanje viška zaposlenih. Pritom, poseban naglasak kod sprovođenja restrukturiranja jeste na dugoročnoj održivosti privrednih subjekata i izbegavanju stečaja koji bi mogao ugroziti interese poverilaca i vlasnika, kao i privrednog sistema u celini. Primena Direktive otud doprinosi ostvarivanju plana ekonomske konsolidacije i socijalne kohezije unutar i izvan Evropske unije.

*Gljučne reči:* Restrukturiranje, stečaj, nesolventnost, otpust duga, Evropska unija.

---

\* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs. Rad je nastao u okviru projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2020. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2020. godine.

## 1) UVOD

Nesmetano prekogranično poslovanje u Evropskoj uniji nužno je za ostvarivanje jedinstvenog tržišta. U tom smislu, stečajno pravo (*Bankruptcy law*), tj. pravo nesolventnosti (*Insolvency law*), kako se u savremenim međunarodnim odnosima stečajno pravo naziva, trebalo bi da na jednoobrazan način reguliše sva pitanja sprovođenja postupka nad privrednim subjektima koji zapadnu u ozbiljne finansijske teškoće. U evropskim okvirima, međutim, materija stečaja regulisana je partikularnim aktima različite pravne snage. Najznačajniji su, svakako, Evropska konvencija o određenim aspektima stečaja koju je usvojio Savet Evrope 1990. godine,<sup>1</sup> a potom i Uredba Saveta o stečajnom postupku 1346/2000 od 29. maja 2000. godine.<sup>2</sup> Evropska konvencija o određenim aspektima stečaja ima jedinstvenu primenu za sve vrste postupaka pokrenutih zbog nesolventnosti nefinansijskih privrednih subjekata (preduzeća i preduzetnika).<sup>3</sup> S jedne strane, njome se bliže uređuje sukob nadležnosti u vezi otvaranja glavnog i sporednog stečaja u državama članicama, a sa druge strane Konvencijom se kodifikuju jedinstvena pravila i principi vezani za generalno izvršenje i likvidaciju imovine stečajnih dužnika u granicama Evropske unije. Odredbe Evropske konvencije dopunila je Uredba o stečajnom postupku onemogućavanjem nesolventnim privrednim subjektima izmeštanje imovine i premeštanje sprovođenja stečajnog postupka iz jedne države u drugu, a radi postizanja povoljnijeg pravnog položaja.<sup>4</sup> Kako se navedena Uredba odnosila na pitanja nadležnosti i saradnje u prekograničnim stečajnim postupcima, Komisija Evropske unije dala je predlog amandmana kojima je valjalo proširiti polje primene na preventivne postupke kojima se podstiče spasavanje savesnih privrednih subjekata po principu davanja „druge šanse“.<sup>5</sup> Nadovezujući se na izneti

---

<sup>1</sup> “European Convention on certain international aspects of bankruptcy of 5 June 1990”, *European Treaty Series* n° 136, pp. 2-18; Duško Dimitrijević, „Evropska konvencija o stečaju“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2009, br. 29-30, str. 87-96.

<sup>2</sup> “Council Regulation (EC) N° 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings”, *Official Journal of the European Communities*, L 160, 30/06/2000, pp. 1-13.

<sup>3</sup> Evropska konvencija je u tom pogledu limitirana, jer se ne odnosi na kreditne, osiguravajuće, investicione i slične finansijske ustanove za koje su Evropski parlament i Savet usvojili posebnu stečajnu regulativu. Videti: Duško Dimitrijević, „Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta o sanaciji i likvidaciji kreditnih ustanova (2001/24)“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2003, br. 2, str. 49-53; „Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta o sanaciji i likvidaciji osiguravajućih ustanova (2001/17)“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2003, br. 3, str. 58-61.

<sup>4</sup> Duško Dimitrijević, „Uredba Saveta Evropske unije o stečajnom postupku (1346/2000/EC)“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2002, br. 1, str. 18-23; „Uredba o stečajnom postupku (1346/2000/EC)“, u: Blagoje Babić (ur.), *Vodič kroz pravo Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Pravni fakultet, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

<sup>5</sup> U tom smislu, postojeću pravnu regulativu o stečaju i nesolventnosti, nadomestili su sekundarni normativni akti nadležnih organa Evropske unije. Među značajnijim jeste svakako

predlog, Komisija je donela niz akata o povećanju efektivnosti postupaka koji se sprovede nad nesolventnim preduzećima i preduzetnicima. Primera radi, u Komunikaciji koja se odnosi na Akt o jedinstvenom tržištu od 3. decembra 2012. godine, Komisija je iznela predlog za unapređenje jedinstvenog stečajnog zakonodavstva.<sup>6</sup> U Komunikaciji od 12. decembra 2012. godine, Komisija je naglasila značaj stvaranja ravnopravnih uslova na jedinstvenom tržištu Evropske unije.<sup>7</sup> U Akcionom planu od 9. januara 2013. godine, ona je pozvala države članice da olakšaju uslove restrukturiranja.<sup>8</sup> U inoviranim Smernicama o državnoj pomoći za sanaciju i restrukturiranje nefinansijskih preduzeća u teškoćama od 9. jula 2014. godine, Komisija je institucionalizovala poseban model u kome su predviđene preventivne mere radi sanacije i reorganizacije privrednih subjekata.<sup>9</sup> U cilju očuvanja jedinstvenog tržišta, 2014. godine, Komisija je usvojila Preporuku o novom pristupu stečaju i nesolventnosti.<sup>10</sup> Preporukom se sugeriše blagovremeno

---

Rezolucija Evropskog parlamenta od 15. novembra 2011. godine, sa odgovarajućim preporukama Evropskoj komisiji. Njome je Evropski parlament naglasio potrebu harmonizacije nacionalnih zakonodavstava u oblasti stečajnog prava. Videti: "European Parliament Resolution of 15 November 2011 with recommendations to the Commission on insolvency proceedings in the context of EU company law", P7 TA (2011), p. 484; COM(2012) 744 final.

<sup>6</sup> "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (Single Market Act II)", COM(2012) 573 final

<sup>7</sup> "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and social Committee, (A New European Approach to Business Failure and Insolvency)", COM(2012) 742 final.

<sup>8</sup> "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), COM(2012) 795 final.

<sup>9</sup> U Smernicama su inkorporirana iskustva Komisije u implementaciji već postojećih pravila koja su se primenjivala u skladu sa zajedničkim pristupom tokom kriznog perioda, kao i iskustva pretočena u Strategiji „Evropa 2020“ koju je Komisija donela u cilju postizanja veće produktivnosti, ekonomskog rasta i suzbijanja državnog protekcionizma. Videti: "Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty", *Official Journal of the European Union*, C 249, 31.7.2014, p. 1; Duško Dimitrijević, „Nove Smernice Evropske unije o državnoj pomoći za sanaciju i restrukturiranje nefinansijskih preduzeća u teškoćama“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2015, br. 54, str. 167-175; „Novi Vodič EU o državnoj pomoći za spasavanje i restrukturiranje preduzeća u teškoćama“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2017, br. 60, str. 159-187.

<sup>10</sup> "Commission Recommendation 2014/135/EU of 12 March 2014 on a new approach to business failure and insolvency", *Official Journal of the European Union*, L 74/65, 14.03.2014, pp. 65-70.



pokretanje preventivnog restrukturiranja u svrhu izbegavanja stečaja koji bi onemogućio dalje poslovanje savesnih privrednih subjekata na jedinstvenom tržištu Evropske unije.<sup>11</sup> Sledstveno Preporuci, Evropski parlament i Savet doneli su 2015. godine Uredbu 2015/848 o stečajnim postupcima.<sup>12</sup> Uredba na generalnom planu reguliše pitanje nadležnosti, priznanja i izvršenja, merodavnog prava i saradnje u prekograničnim stečajnim postupcima. Njome se otklanja mogućnost preseljenja nesolventnog dužnika tokom sprovođenja stečajnog postupka. Takođe, Uredbom se na jedan uopšten način uređuje problematika preventivnog restrukturiranja. Konačno, Direktivom 2019/1023, iz 2019. godine o okvirima za preventivno restrukturiranje, Evropski parlament i Savet dopunili su pomenutu Uredbu zahtevom za uspostavljanjem nacionalnih sistema preventivnog restrukturiranja u skladu sa principom minimalne efektivnosti.<sup>13</sup> Na pomenuti način, omogućava se dovoljan stepen fleksibilnosti u unutrašnjim zakonodavstvima koja mogu zadržati ili uvesti specifična pravna rešenja o preventivnom restrukturiranju koja nisu predviđena predmetnom Direktivom.

## **2) SVRHA USVAJANJA DIREKTIVE**

Predmetnom Direktivom, definišu se konkretne mere sprovođenja preventivnog restrukturiranja privrednih subjekata u ranoj fazi finansijske nestabilnosti. Cilj sprovođenja tih mera jeste spasavanje održivih privrednih subjekata na jedinstvenom tržištu. U Direktivi se najpre predviđa preduzimanje mera restrukturiranja kroz promenu strukture kapitala koja treba da omogući nastavak poslovanja. U tom smislu, restrukturiranje podrazumeva pregovore sa poveriocima čiji je krajnji cilj otpust duga u svrhu kreiranja pozitivne vrednosti kapitala. Takođe, preventivno restrukturiranje obuhvata i regulisanje vlasničkih odnosa koji mogu da dovedu do diversifikacije organizacione strukture dužnika kroz statusne promene, tj. kroz odvajanje, spajanje ili pripajanje samostalnih poslovnih jedinica. U svrhu optimizacije poslovanja privrednih subjekata vrši se operativno usklađivanje broja zaposlenih u skladu sa nacionalnim pravom. Preventivnim restrukturiranjem onemogućava se stečaj nad ekonomski održivim

---

<sup>11</sup> Duško Dimitrijević, „Preporuka komisije o novom pristupu stečaju i nesolventnosti (2014/135/EU)“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2016, br. 55, str. 223-231.

<sup>12</sup> „Regulation (EU) 2015/848 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings“, *Official Journal of the European Union*, L 141, 05.06.2015, p. 19.

<sup>13</sup> „Directive (EU) 2019/1023 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on preventive restructuring frameworks, on discharge of debt and disqualifications, and on measures to increase the efficiency of procedures concerning restructuring, insolvency and discharge of debt, and amending Directive (EU) 2017/1132 (Directive on restructuring and insolvency)“, *Official Journal of the European Union*, L 172, 26.06.2019, pp. 18-55.

privrednim subjektima. Njime se sprečava i likvidacija poslovne aktive, a izbegavaju se i poslovni gubici, kao i gubici radnih mesta, znanja, iskustava i veština. U slučaju nesprovođenja preventivnog restrukturiranja, može doći do ubrzanja i akumulacije gubitaka na štetu poverilaca, vlasnika, zaposlenih, ali i nacionalne ekonomije u celini. Direktiva u tom smislu prevazilazi razlike koje proizlaze iz nacionalnih zakonodavstava na način da dopušta „drugu priliku“ za sva ona preduzeća i preduzetnike koji zapadnu u ozbiljne finansijske teškoće.

### **3) REGULATORNE SPECIFIČNOSTI NA NACIONALNIM NIVOIMA**

Među zakonodavstvima država članica postoje značajne razlike u regulisanju restrukturiranja koje utiču na transparentnost, pravnu sigurnost i predvidljivost širom Evropske unije. Tako na primer, u nekim državama članicama postoje regulatorni okviri koji omogućavaju restrukturiranje u relativno kasnijoj fazi nesolventnosti, u okviru stečajnog postupka kojeg sprovede sudski ili upravni organi. U drugim državama pak regulatorni okviri predviđaju preventivno restrukturiranje kroz sprovođenje vansudskih mehanizama. Pomenuta rešenja, za razliku od tradicionalnih koja su počivala na sprovođenju stečajnog postupka, više su usmerena na mere sanacije i reorganizacije koje treba da dovedu do spasavanja ekonomski održivih privrednih subjekata. Cilj ovakvih regulatornih pristupa jeste smanjenje troškova i optimalna zaštita prava i interesa svih subjekta u postupku restrukturiranja.

Regulatorne specifičnosti na nacionalnom nivou mogu da utiču na tržište kapitala, kao i na razvoj investicionog poslovanja. Ovo tim pre, jer u državama u kojima postupci restrukturiranja nisu dosledno regulisani doprinose uvećanju dodatnih troškova procene rizika i naplate potraživanja. Kako bi se izbegli negativni efekti takvog postupanja, države bi morale upodobiti svoje zakonodavstvo sa rešenjima prisutnim u predmetnoj Direktivi. Time bi se omogućila jedinstvena rešenja kojima se obezbeđuje veći stepen naplate potraživanja, ali i dodatni podsticaji za veća strana ulaganja.

Direktiva insistira da regulatorni okviri o preventivnom restrukturiranju na nacionalnom nivou, moraju biti dostupni svim dužnicima koji padnu u finansijske teškoće. To stoga što je u ranoj fazi finansijske nestabilnosti moguće sprečiti njihovu nesolventnost i osigurati njihovu poslovnu održivost. Ispitivanje održivosti pak u isključivoj je nadležnosti država članica koje treba da ga sprovede na način da ne nanose štetu njihovoj aktivi i imovini. Pritom, države imaju mogućnost da prošire svoje regulatorne okvire i na privredne subjekte koji zapadnu u nefinansijske teškoće. Ova mogućnost mora biti stvarna i ozbiljna pretnja postojećoj ili budućoj sposobnosti privrednog subjekta da otplati dugove po dospeću, odnosno mora biti

takva da predstavlja realnu opasnost za njegovo poslovanje i njegovu likvidnost u narednom periodu (na primer, u situacijama kada bi mogli izgubiti ključne klijente).

S obzirom na to da nacionalne regulative predviđaju odgovarajuća ograničenja u vezi primene okvira o preventivnom restrukturiranju (na primer, za mala i srednja preduzeća), Direktiva insistira na primeni koherentnijeg pristupa koji bi omogućio potrebne mehanizme ranog upozoravanja za najširi krug privrednih subjekata kako bi se izbegao njihov stečaj i likvidacija. U tom pogledu, države članice na internom planu omogućavaju pristup transparentnim mehanizmima ranog upozoravanja kojima se mogu otkriti okolnosti koje bi mogle dovesti do nesolventnosti, a u svrhu daljeg preventivnog delovanja.

Na nacionalnim nivoima postoje posebni regulatorni okviri koji se odnose na javna tela i finansijske ustanove (društva osiguranja i reosiguranja, kreditne institucije, investiciona preduzeća i dr.), kao i za fizička lica. Navedenu činjenicu uvažava i predmetna Direktiva, naglašavajući da i sama Evropska unija ima specijalni regulatorni okvir za ove kategorije privrednih subjekata.<sup>14</sup>

## **4) SADRŽAJ**

### *4.1. DEFINISANJE OSNOVNIH POJMOVA*

U svrhu tumačenja predmetne Direktive:

- „Restrukturiranje“ – označava mere usmerene na promenu sastava, uslova ili strukture imovine i obaveza dužnika ili bilo kojeg drugog dela kapitala, poput prodaje imovine ili delova poslovanja, odnosno prodaje celokupnog poslovanja ako je takva mogućnost predviđena nacionalnim zakonodavstvom, kao i preduzimanje poslovnih promena ili njihovo kombinovanje;
- „Pogođene strane“ – označavaju poverioce, vlasnike, radnike ili posebne kategorije poverioca u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom;

---

<sup>14</sup> “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 of the European Communities*, L 335, 17.12.2009, pp. 1, etc; “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 of the European Communities*, L 176, 27.6.2013, pp. 1, etc; “Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council”, *Official Journal of the European Communities*, L 173, 12.6.2014, pp. 190, etc.

- „Vlasnici” – označavaju lica koja poseduju vlasničke udele u preduzeću ili udele u poslovanju dužnika;
- „Odlaganje pojedinačnih radnji izvršenja” – označava privremenu obustavu izvršenja koju je odobrio sud ili upravni organ u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili koja se primenjuje *ex lege*, i koja onemogućava realizaciju potraživanja poverilaca u sudskim, upravnim ili vansudskim postupcima;
- „Izvršivi ugovor” – označava ugovor između dužnika i jednog ili više poverilaca koji se primenjuje i za vreme prekida pojedinačnih radnji izvršenja;
- „Ispitivanje opravdanosti potraživanja” – označava test koji se primenjuje na osnovu plana restrukturiranja u odnosu na različite poverioce čiji status ne može biti nepovoljniji nego što bi imali u postupku stečaja gde se prema nacionalnom pravu vrši njihovo rangiranje;
- „Novo finansiranje” – označava svaku finansijsku pomoć od strane poverilaca kako bi se realizovao plan restrukturiranja;
- „Privremeno finansiranje” – označava novu finansijsku pomoć starih i novih poverilaca tokom prekida pojedinačnih radnji izvršenja u svrhu očuvanja poslovnih aktivnosti;
- „Preduzetnik” – označava fizička lica koja obavljaju trgovačku, poslovnu ili profesionalnu delatnost;
- „Potpuni otpust duga” – označava meru kojom se isključuje mogućnost prisilne naplate duga, odnosno označava otpis dugova čiji je otpust moguć, a koji čini deo postupka realizacije sredstava dužnika, odnosno realizacije plana otplate duga ili pak njihovu kombinaciju;
- „Plan otplate” – označava program u skladu sa kojim nesolventni dužnik isplaćuje potraživanja na tačno utvrđene datume ili periodično, prenosom sredstava u periodu otpusta duga;
- „Upravnik restrukturiranja” – označava lice ili telo imenovano od strane pravosudnih ili upravnih organa radi pružanja pomoći dužnicima i poveriocima u izradi plana restrukturiranja, potom u nadzoru aktivnosti dužnika tokom pregovora o tom planu, u podnošenju izveštaja pravosudnim i upravnim organima o sprovođenju plana, kao i u preuzimanju kontrole nad imovinom i poslovanjem dužnika tokom procesa pregovora.

Direktiva ne utvrđuje pojmove nesolventnosti, moguće nesolventnosti, kao i pojam mikropreduzeća i malih i srednjih preduzeća, te formulisanje ovih pojmova ostavlja u nadležnost zakonodavnih tela država članica.

#### **4.2. OKVIRI ZA PREVENTIVNO RESTRUKTURIRANJE**

Za slučajeve kada postoji realna opasnost od nastupanja nesolventnosti privrednih subjekata, Direktiva predviđa da su države dužne da osiguraju

sprovedenje postupka preventivnog restrukturiranja. U pogledu privrednih subjekata koji su osuđeni za teška kršenja finansijskih propisa, Direktiva predviđa pristup okviru za preventivno restrukturiranje samo ako su ti subjekti preduzeli odgovarajuće mere za otklanjanje uzroka takvog postupanja. Cilj ovakvog rešenja jeste da se poveriocima pruže potrebne informacije za vođenje pregovora o restrukturiranju. Direktiva omogućava državama članicama da zadrže ili uvedu zakonodavne mere ispitivanja održivosti poslovanja privrednih subjekata. Takođe, države mogu da ograniče koliko puta privredni subjekt može pristupiti određenom okviru za preventivno restrukturiranje. Države ne smeju time naneti štetu njihovoj imovini. Okvir predviđen ovom Direktivom sastoji se od jednog ili više postupaka i mera koje sprovode sudovi ili upravni organi. Neke mere ili postupci mogu se odvijati i van suda, ne dovodeći u pitanje druge okvire za restrukturiranje u skladu sa nacionalnim pravom. Države u tim slučajevima garantuju da se okvirima za restrukturiranje privrednim subjektima i pogođenim stranama omogućavaju prava i zaštitne mere predviđene Direktivom. Okvir propisan Direktivom koristi se na zahtev privrednog subjekta. Države mogu predvideti da se isti koristi i na zahtev poverioca i predstavnika zaposlenih, ali uz prethodnu saglasnost privrednog subjekta. Države međutim, zadržavaju diskreciono pravo da limitiraju takvu saglasnost za slučajeve u kojima su subjekti mala i srednja preduzeća.

#### 4.3. PREGOVORI O PLANOVIMA ZA PREVENTIVNO RESTRUKTURIRANJE

Prema Direktivi, države su dužne da omoguće da privredni subjekti u teškoćama delimično ili u potpunosti upravljaju svojom imovinom i tekućim poslovanjem. Sudovi i upravni organi će u skladu sa svojim nadležnostima proceniti da li je potrebno imenovati upravnika za restrukturiranje. U nekim slučajevima države zadržavaju pravo da propišu obavezno imenovanje upravnika kako bi se privrednim subjektima i njihovim poveriocima pomoglo u pregovorima o planu restrukturiranja. Ti slučajevi *inter alia*, obuhvataju situacije kada sud ili upravni organ odluči da je imenovanje upravitelja nužno za zaštitu interesa stranaka, potom kada pomenuti organi odobre plan restrukturiranja i kada to traži sam privredni subjekt ili većina poverilaca (u kojem slučaju poverioci snose troškove angažovanja upravnika).

Države članice dužne su prema Direktivi da obezbede privrednim subjektima mogućnost odlaganja pojedinih radnji izvršenja kako bi na taj način bili podržani pregovori o planu restrukturiranja.<sup>15</sup> U tom smislu, sudovi ili organi uprave mogu odbiti zahtev za takvom obustavom ako procene da odlaganje izvršenja nije

---

<sup>15</sup> Navedeno rešenje posebno je važno za ugovorna potraživanja koja sadrže tzv. *ipso facto* klauzulu koja se aktivira samim nastupanjem nesolventnosti, nezavisno od činjenice da je privredni subjekt izvršio svoju ugovornu obavezu.

neophodno. Države mogu propisati da se ovakva odlaganja odnose na sve vrste potraživanja (izuzev potraživanja zaposlenih), na sve poverioce ili samo neke od njih, s tim da poverioci moraju o tome biti blagovremeno obavešteni. Takođe, ako je opravdano, države mogu propisati da se na pojedine kategorije potraživanja ne odnose rešenja vezana za odlaganje radnji izvršenja. To je moguće u situacijama kada nije izgledno da će se izvršenjem ugroziti restrukturiranje, odnosno da će se odlaganjem izvršenja neopravdano naneti šteta poveriocima. Početno trajanje odlaganja izvršenja ograničeno je na period od najviše četiri meseca. Međutim, države imaju mogućnost da produže ovaj period na zahtev privrednog subjekta, poverioca ili upravnika restrukturiranja. Produženje ili odobravanje novog odlaganja izvršenja od strane nadležnih organa koje ne može biti duže od 12 meseci, moguće je samo ako postoje opravdane okolnosti (na primer, ako je postignut relevantni napredak u pregovorima o planu restrukturiranja, ili ako se nastavkom odlaganja radnji izvršenja ne nanosi šteta pravima i interesima bilo koje pogođene strane, kao i u situacijama ako stečajni postupci nisu pokrenuti).<sup>16</sup> Prestanak odlaganja moguć je kada odlaganje više ne omogućava vođenje pregovora o planu restrukturiranja ili kada privredni subjekt ili upravitelj podnesu takav zahtev, odnosno kada odlaganje može pričiniti neopravdanu štetu jednom ili više poverioca na način da i sami mogu postati nesolventni. U tom smislu, državama se prema Direktivi ostavlja mogućnost da ograniče ovlašćenja za prestanak odlaganja radnji izvršenja u situacijama kada poverioci nisu imali mogućnost da budu saslušani pre nego što je odlaganje stupilo na snagu, odnosno pre nego što su nadležni organi odobrili produženje odlaganja pojedinih radnji izvršenja.

U situacijama u kojima tokom odlaganja izvršenja budu ispunjeni uslovi za pokretanje postupka stečaja prema nacionalnom zakonodavstvu država članica, do pokretanja stečaja neće doći sve dok traje to odlaganje. Međutim, ako privredni subjekt nije u mogućnosti da otplati svoje dospele i neizmirene dugove, države imaju mogućnost da odstupe od navedenog pravila. Inače, u takvim situacijama sudovi ili upravni organi država članica imaju pravo da odluče da nastave sa odlaganjem izvršenja ukoliko prema okolnostima slučaja, pokretanje stečajnog postupka ne bi bilo u interesu poverilaca. Poverioci, u principu, ne bi imali pravo da za to vreme raskidaju ili na bilo koji drugi način menjaju izvršive ugovore (na primer, ugovaranjem raskidne klauzule), a od kojih zavisi tekuće poslovanje privrednih subjekata u teškoćama.<sup>17</sup> Sve dok traje odlaganje, države su u obavezi

---

<sup>16</sup> Ako države odluče sprovesti Direktivu putem jednog ili više postupaka ili mera kojima se ne ispunjavaju kriterijumi obaveštavanja propisani Aneksom „A“ Uredbe 2015/848 o stečajnim postupcima, trajanje odlaganja izvršenja može biti ograničeno najviše na četiri meseca. Uslov za to jeste, da je sedište privrednog subjekta promenjeno u period od tri meseca pre podnošenja zahteva za pokretanjem preventivnog restrukturiranja.

<sup>17</sup> U pojedinim situacijama države imaju mogućnost da propišu da se odlaganje radnji izvršenja ne odnosi na sporazume o umrežavanju na finansijskim, robnim i energetske tržištima.

da primene zaštitne mere kojima se na adekvatan način štite interesi poverilaca. Protek roka odlaganja izvršenja, u situaciji kada nije donet plan restrukturiranja, ne dovodi automatski do pokretanja stečajnog postupka privrednog subjekta, osim ako su za to ispunjeni uslovi propisani nacionalnim zakonodavstvom.

#### *4.4. PLANOVI RESTRUKTURIRANJA*

Planovi restrukturiranja, koji se podnose na odobrenje nadležnim državnim organima, treba da sadrže podatke o identitetu privrednih subjekata koji su zapali u finansijske teškoće, podatke o stanju njihove imovine i dugovanja, opis njihove trenutne poslovne situacije, podatke o finansijskim tokovima, očekivanim prilivima, položaju zaposlenih, merama koje treba preduzeti za regulisanje njihovog budućeg statusa, popis pogođenih strana prema kategorijama potraživanja i popis pogođenih strana koje nisu obuhvaćene planom restrukturiranja, podatke o upravniku restrukturiranja, te konačno i informacije u vezi realnih šansi za uspeh restrukturiranja.

Prema Direktivi, države su obavezne da učine elektronski dostupnim popis planova restrukturiranja na službenom jeziku, kao i na jezicima koji se koriste u međunarodnom poslovanju. Popis treba da bude prilagođen potrebama malih i srednjih preduzeća. S obzirom na to da sadrži praktične smernice o planovima restrukturiranja u skladu s nacionalnim pravom, popis ima i nadzornu svrhu. U principu, planove restrukturiranja podnose privredni subjekti u teškoćama. Države mogu predvideti i drugačija rešenja tako da poverioci i upravnici restrukturiranja podnose ove planove. O planovima se izjašnjavaju ne samo strane u postupku već i lica koja su njima pogođena. Druga lica koja nisu pogođena restrukturiranjem nemaju pravo glasa u donošenju tog plana. Države prema Direktivi imaju mogućnost da izuzmu iz glasanja vlasnike i poverioce koji su rangirani ispod običnih neobezbeđenih poverilaca, kao i sve druge strane koje imaju sukob interesa propisan nacionalnim zakonodavstvom. U samom postupku obezbeđeni i neobezbeđeni poverioci treba da budu različito rangirani, kao što zaposleni treba da budu u zasebnoj kategoriji poverilaca. Pritom, individualna i kolektivna prava zaposlenih ne mogu da se dovode u pitanje, a države su obavezne da poštuju propisane standarde zaštite. Kod malih i srednjih preduzeća, države imaju mogućnost da pogođene strane ne tretiraju kao zasebnu kategoriju poverilaca. Nadležni državni organi država članica ispituju da li su ispunjeni propisani uslovi u vezi glasanja za planove restrukturiranja. Naročita pažnja posvećena je utvrđivanju potrebne većine neophodne za donošenje plana restrukturiranja. Uobičajena kvota u tom smislu iznosi do 75% od ukupnog iznosa potraživanja u svakoj kategoriji poverioca utvrđenoj planom restrukturiranja. Direktiva omogućava da države u svom zakonodavnom okviru predvide mogućnost zamene službenog izglasavanja plana restrukturiranja sa sporazumom za koji je potrebna kvalifikovana većina glasova poverilaca. Planovi restrukturiranja koje odobri nadležni sud ili upravni organ treba da obavezuju strane u postupku kao i pogođene strane koje sa njim nisu saglasne.

Pravno obavezujuća rešenja ne odnose se, međutim, na poverioce koji nisu bili uključeni u donošenje plana restrukturiranja u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Obaveze iz plana restrukturiranja mogu da se odnose na nova finansiranja, planove koji predviđaju smanjenje zaposlenih u procentu većem od 25%, pod uslovom da je takvo rešenje dopušteno nacionalnim zakonodavstvom. Odobranje planova restrukturiranja moguće je ako ti planovi ispunjavaju propisane uslove koji se odnose na jednak tretman poverilaca, obavezno informisanje svih pogođenih strana, test optimalne zaštite interesa poverilaca i novo finansiranje dužnika nužno za sprovođenje plana restrukturiranja. Kada su planovi restrukturiranja nerazumni ili nemaju izgleda za osiguranje održivosti privrednih subjekata, nadležni organi imaju pravo da te planove odbiju. U takvim situacijama, nacionalna zakonodavstva treba da omoguće pravo na izjavljivanje žalbe pred višom sudskom instancom. Sledstveno je na državama članicama da obezbede da odobranje ili odbijanje planova restrukturiranja od strane nadležnih pravosudnih ili upravnih organa bude efektivno i efikasno u cilju osiguranja brzog postupanja u predmetu. S tim u vezi, na predlog privrednih subjekata u teškoćama, ili uz njihovu saglasnost, ovi organi odobravaju planove restrukturiranja koji nisu odobreni od strane svih pogođenih strana. Takvi planovi postaju obavezujući za sve pogođene strane ako od većine kategorija koje glasaju barem jedna kategorija predstavlja obezbeđene poverioce, odnosno poverioce koji imaju nadređen položaj u odnosu na obične neobezbeđene poverioce. Obaveznost planova može proizaći i kad barem jedna od kategorija pogođenih strana koje glasaju, a ne pripadaju vlasnicima ili drugoj kategoriji, ne bi primila nikakvu uplatu niti zadržala bilo kakav interes. Pritom, vlasnici ne smeju biti neopravdano sprečeni da glasaju o planovima restrukturiranja, kao i o njihovom sprovođenju. U svakom slučaju, niti jedna kategorija poverilaca ne bi mogla primiti ili zadržati iznos koji premašuje ukupan iznos potraživanja utvrđen za tu kategoriju u planu restrukturiranja. Države članice mogu zadržati ili uvesti odredbe kojima se odstupa od predviđenih rešenja, ako su iste potrebne za postizanje ciljeva plana restrukturiranja i ako se planom restrukturiranja nepravedno ne nanosi šteta pravima ili interesima bilo koje pogođene strane. U izuzetnim situacijama, države mogu predvideti i mogućnost osporavanja planova restrukturiranja. Ta osporavanja vrše se pred sudom ili upravnim organom koji odobrava plan restrukturiranja ili koji odlučuje po žalbi na odluku kojom se odobrava plan restrukturiranja. Bez obzira na stvarnu nadležnost, u slučaju osporavanja Direktiva predviđa obavezu država članica da preko nadležnih organa procene poslovanje privrednih subjekata u teškoćama.

#### *4.5. FINANSIRANJA I DRUGE TRANSAKCIJE POVEZANE SA RESTRUKTURIRANJEM*

Prema Direktivi, države su obavezne da preduzmu mere zaštite finansiranja, kao i drugih transakcija povezanih sa restrukturiranjem (na primer, isplate troškova



pregovaranja, donošenja ili odobravanja plana restrukturiranja, stručnog savetovanja, tekućeg poslovanja i stečenih zarada). U tom smislu, države su dužne da primene minimalni standard koji znači da kod svakog budućeg slučaja nesolventnosti privrednog subjekta, države neće proglasiti neka nova ili privremena finansiranja ili druge transakcije povezane sa restrukturiranjem ništavim (*ex tunc*), pobojnim (*ex nunc*), ili neizvršivim. S obzirom na to da određene transakcije povezane sa restrukturiranjem mogu štetno uticati na poverioce, Direktiva upućuje da države mogu propisati rešenja kojima se isključuje primena navedenog standarda za transakcije izvršene nakon što privredni subjekt očigledno više nije bio u mogućnosti da otplati svoje dospele i neizmirene obaveze. U načelu, finansijeri novog ili privremenog finansiranja neće snositi građanskopravnu, administrativnu i krivičnopravnu odgovornost, izuzev ako je nacionalnim pravom drugačije propisano. Primena minimalnog standarda pretpostavlja da je plan restrukturiranja prethodno odobren od nadležnih organa i da je privremeno finansiranje prošlo proceduru kontrole. Države imaju diskreciono pravo da propišu rešenja kojima se predviđa da finansijeri stiču pravo prioriteta namirenja u stečajnim i drugim postupcima koji bi bili naknadno pokrenuti zbog nesolventnosti u odnosu na druge poverioce koji bi u redovnim prilikama imali jednak položaj kao i finansijeri.

#### *4.6. OTPUST DUGA*

Direktiva predviđa da države imaju obavezu da privrednim subjektima omoguće učešće u postupcima čije sprovođenje može dovesti do otpusta duga. Ujedno, države imaju pravo da traže da se u periodu sprovođenja otpusta zabrani obavljanje poslovne delatnosti tih subjekata. Privredni subjekt kome je dug otpušten može iskoristiti postojeće nacionalne okvire kojima se omogućava nastavak obavljanja poslovne delatnosti. Ako je otpust duga uslovljen delimičnom otplatom, države moraju voditi računa o situaciji u kojoj se dužnik nalazi, o njegovim interesima i raspoloživoj imovini, kao i o interesima poverioca. Za dugove koji su nastali tokom obavljanja poslovne delatnosti nesolventnog privrednog subjekta, kao i za dugove koji su nastali izvan njegove poslovne delatnosti a koji se ne mogu od njih razdvojiti, države su dužne da propišu jedinstven postupak otpusta duga. Takođe, države treba da propišu vođenje odvojenog ali koordiniranog postupka za navedene dugove koje bi bilo moguće međusobno razdvojiti. Direktiva predviđa period otpusta koji ne treba da bude duži od tri godine, počev od datuma donošenja odluke kojom se odobrava plan ili početak izvršenja plana otplate, odnosno počev od datuma donošenja odluke o pokretanju postupka otpusta ili datuma formiranja mase namenjene otplati duga. Protiv privrednih subjekata koji u periodu otpusta izvrše svoje obaveze, principijelno nije dozvoljeno pokretanje postupka stečaja. Međutim, države mogu da propišu da se sa otpustom duga ne isključuje mogućnost njegovog pokretanja.

U izvesnim situacijama Direktiva dozvoljava odstupanja od otpusta duga. Ova odstupanja znače limitiranje ili uskraćivanje mogućnosti za otpust duga. Uobičajeno su to situacije u kojima prezaduženi pravni subjekti postupaju nesavesno u odnosu na poverioce, vlasnike i druge pogođene strane. Države mogu u takvim situacijama propisati da je otpust dozvoljen, ali sa dužim rokom trajanja. Takođe, one mogu propisati duže trajanje zabrana za obavljanje poslovnih delatnosti. Razlozi za propisivanje pomenutih rešenja obuhvataju zloupotrebe prava na otpust duga, potom ozbiljna kršenja obaveza u vezi realizacije plana otplate i druga kršenja obaveza prema poveriocima, koja uključuju *inter alia*, i obavezu obaveštavanja i saradnje u skladu sa pravom Evropske unije i nacionalnim zakonodavstvom. Iz otpusta duga moguće je isključiti posebne kategorije duga (na primer, obezbeđene dugove, dugove nastale po osnovu deliktne ili krivične odgovornosti, porodične dugove, dugove nastale po osnovu vođenja postupka za otpust duga i dr.). Direktivom se propisuje da su odstupanja od otpusta duga moguća ako je odstupanje nužno kako bi se obezbedila ravnoteža interesa nesolventnih privrednih subjekata i poverilaca.

#### **4.7. EFIKASNOST I EFEKTIVITET PREVENTIVNOG RESTRUKTURIRANJA**

Direktivom se ne dovodi u pitanje nezavisnost pravosuđa, kao i moguće razlike koje postoje u pravosudnim sistemima pojedinih država članica Evropske unije. Međutim, Direktivom se obavezuju države da obezbede adekvatno stručno osposobljavanje sudija i zaposlenih u upravnim organima koji sprovode postupke restrukturiranja. U tom smislu, naglašava se obaveza država da propišu odgovarajuća rešenja koja bi u perspektivi dovela do uvećanja efektiviteta i efikasnosti sprovođenja preventivnog restrukturiranja. Pritom, posebna je pažnja usmerena na rešenja koja se odnose na transparentnost procedura za imenovanje i razrešenje upravnika restrukturiranja, njihovu zamenu u slučaju postojanja sukoba interesa, kao i na odgovarajuće stručno usavršavanje. Može biti interesantno da je na poslednjem pomenutom planu, Komisija Evropske unije zadržala ovlašćenja da preuzima aktivnosti na razmeni najboljih praksi koje postoje između država, s ciljem izgradnje odgovarajućih stručnih kapaciteta. Prema Direktivi, države su dužne da uspostave transparentne regulatorne mehanizme i javnu kontrolu nad aktivnostima upravnika restrukturiranja. Ovo je neophodno kako bi se obezbedilo njihovo nepristrasno, nezavisno i efektivno obavljanje funkcija, kao i odgovornost u slučaju kršenja propisanih obaveza. Takođe, države mogu propisati kodeks ponašanja upravnika, kao i tarifu za obavljanje upravnčkih aktivnosti. Prema Direktivi, za sve postupke vezane za nesolventnost privrednih subjekata države treba da obezbede adekvatnu upotrebu elektronskih sredstava (na primer, kod podnošenja zahteva i podnesaka, planova restrukturiranja i planova otplate, prilikom obaveštavanja poverilaca, kao i kod podnošenja žalbi i prigovora).

Uvećanje efikasnosti i efektiviteta preventivnog restrukturiranja konačno ne bi smelo biti ugroženo primenom prava o privrednim društvima. Stoga se u predmetnoj Direktivi naglašava da države članice imaju mogućnost da odstupe od odredaba Direktive 2017/1132, o određenim aspektima kompanijskog prava.<sup>18</sup>

#### **4.8. NADZOR NAD OSTVARIVANJEM PREVENTIVNOG RESTRUKTURIRANJA**

Države, prema Direktivi, treba na godišnjem nivou da prikupljaju podatke o postupcima restrukturiranja, stečajju, kao i o postupcima koji se odnose na otpust dugova nesolventnih privrednih subjekata. Ova statistika treba da prikaže broj iniciranih postupaka, broj postupaka u toku, kao i broj okončanih postupaka. Zatim, podatke o prosečnom trajanju postupaka, njihovim kategorijama i podatke o broju odbijenih zahteva za pokretanjem postupaka, odnosno o broju obustavljenih postupaka. Takođe, pomenuta statistika treba da sadrži podatke o broju privrednih subjekata nad kojima je pokrenut postupak restrukturiranja (stečaja), i kojima je u periodu od tri godine od podnošenja zahteva za pokretanje tog postupka, odobren plan restrukturiranja. Direktivom se još predviđa da države mogu skupljati podatke na godišnjem nivou koji se odnose na prosečne troškove svake kategorije postupaka povedenih povodom nesolventnosti, prosečnim stopama naplate obezbeđenih i neobezbeđenih poverilaca, kao i običnih poverilaca, broju izgubljenih radnih mesta, broju preduzetnika koji su nakon postupka restrukturiranja pokrenuli nove poslovne aktivnosti itd. Ova vrsta statističkih podataka na nacionalnim nivoima treba da uvažava određene parametre poput određivanja kategorije privrednog subjekta (fizičkog ili pravnog lica), njegovu veličinu, sprovodivost otpusta duga itd. Prikupljanje podataka u svrhu vršenja nadzora nad ostvarivanjem preventivnog restrukturiranja (kao i nad drugim postupcima povodom nesolventnosti), pretpostavlja upotrebu metoda uzorka. Konačno, svi prikupljeni podaci na nacionalnom nivou dostavljaju se Komisiji Evropske unije do kraja kalendarske godine u vidu standardizovanih obrazaca.

### **5) STUPANJE NA SNAGU**

Direktiva 2019/1023, o okvirima za preventivno restrukturiranje, stupila je na snagu dvadesetog dana od datuma objavljivanja u Službenom listu Evropske unije, tj. 16. jula 2019. godine. U završnim odredbama Direktiva sadrži klauzulu o nadgledanju (*review clause*), prema kojoj Komisija ima obavezu da najkasnije do 17. jula 2026. godine, kao i svakih pet godina nakon toga, Evropskom parlamentu,

---

<sup>18</sup> "Directive (EU) 2017/1132 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 relating to certain aspects of Company law", *Official Journal of the European Communities*, L 169, 30.6.2017, pp. 46, etc.

Savetu i Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu podnese izveštaj o njenoj primeni. Na osnovu pomenutog izveštaja, Komisija može podneti zakonodavni predlog radi preduzimanja mera za harmonizaciju zakonodavnog okvira o restrukturiranju, stečaju i otpustu duga. Inače, države imaju obavezu da do 17. jula 2021. godine, usklade svoje unutrašnje zakonodavstvo sa odredbama ove Direktive. Izuzetak se pravi jedino u odnosu na odredbe koje se odnose na mogućnost upotrebe elektronskih sredstava za podnošenje zahteva, podnošenje planova restrukturiranja i planova otplate, kao i obaveštavanja poverilaca za koje slučajeve je rok pomeren do 17. jula 2024. godine, odnosno u pogledu odredaba koje se odnose na osporavanje ili podnošenje žalbi u postupku za koje je rok pomeren do 17. jula 2026. godine.

## **6) ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU**

Otplata dospelih i neizmirenih finansijskih obaveza u većem obimu od onog koji se očekuje u stečaju, ne može se postići bez sprovođenja nekog od oblika finansijskog i organizacionog restrukturiranja. Prema predmetnoj Direktivi, preventivno restrukturiranje pretpostavlja usvajanje zakonodavnih rešenja na nacionalnom nivou koja predviđaju otpust dugova, kao i sprovođenje organizacionih mera koje imaju za cilj promenu sastava i strukture imovine i kapitala privrednih subjekata, zadržavanje kontrole nad tekućim poslovanjem, te optimalno regulisanje viška zaposlenih. Za Srbiju mogu biti od značaja pomenuta rešenja Evropske unije, jer se njima na jedan inovativan način obezbeđuje primena različitih sanacionih mera koje treba da doprinesu namirenju poverilaca. U srpskom zakonodavnom okviru, stečaj se sprovodi bankrotstvom ili reorganizacijom. Dok bankrotstvo podrazumeva namirenje poverilaca iz vrednosti celokupne imovine stečajnog dužnika kao pravnog lica, dotle reorganizacija podrazumeva njihovo namirenje prema usvojenom planu reorganizacije kroz redefinisane dužničko-poverilačke odnose, statusne promene ili na drugi način predviđen planom reorganizacije.<sup>19</sup> S tim u vezi, bitno je uočiti da dosledno usvajanje rešenja predviđenih u predmetnoj Direktivi (nova i privremena finansiranja, otpust dugovanja, kao i preventivno restrukturiranje u celini), omogućavaju izvestan opstanak preduzeća i preduzetnika na tržištu, za razliku od stečaja (bankrota) koji dovodi do njihove eliminacije, što se u našem sistemu, generalno, nije pokazalo kao povoljan način za likvidaciju poverilačkih zahteva. Takođe, usklađivanje domaćeg zakonodavnog okvira o sprovođenju reorganizacije sa predloženim rešenjima iz

---

<sup>19</sup> Zakonodavstvo Srbije ne formuliše preventivno restrukturiranje, kao takvo. Takođe, zakonodavstvo ne sadrži rešenja za lični stečaj (bankrot) fizičkih lica. Videti: „Zakon o stečaju“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 104/2009, 99/2011 - dr. zakon, 71/2012 - odluka US, 83/2014, 113/2017, 44/2018 i 95/2018.

Direktive, omogućilo bi „drugu šansu“ nesolventnim privrednim subjektima, a ujedno i efikasniju naplatu potraživanja, te očuvanje vlasničkih prava i prava zaposlenih. Konačno, usvajanje predviđenih rešenja omogućilo bi bolje i efikasnije funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, a time i veću ekonomsku stabilnost koja je preduslov za postizanje šire socijalne kohezije.

## **7) LITERATURA**

- Dimitrijević, Duško, „Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta o sanaciji i likvidaciji osiguravajućih ustanova (2001/17)“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2003, br. 3.
- Dimitrijević, Duško, „Novi Vodič EU o državnoj pomoći za spasavanje i restrukturiranje preduzeća u teškoćama“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2017, br. 60.
- Dimitrijević, Duško, „Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta o sanaciji i likvidaciji kreditnih ustanova (2001/24)“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2003, br. 2.
- Dimitrijević, Duško, „Evropska konvencija o stečaju“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2009, br. 29-30.
- Dimitrijević, Duško, „Nove Smernice Evropske unije o državnoj pomoći za sanaciju i restrukturiranje nefinansijskih preduzeća u teškoćama“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2015, br. 54.
- Dimitrijević, Duško, „Preporuka komisije o novom pristupu stečaju i nesolventnosti (2014/135/EU)“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2016, br. 55.
- Dimitrijević, Duško, „Uredba Saveta Evropske unije o stečajnom postupku (1346/2000/EC)“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2002, br. 1.
- Dimitrijević, Duško, „Uredba o stečajnom postupku (1346/2000/EC)“, u: Blagoje Babić (ur.), *Vodič kroz pravo Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Pravni fakultet, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

**DIRECTIVE 2019/1023 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL ON PREVENTIVE RESTRUCTURING FRAMEWORKS**

*Summary:* In certain situations, enterprises and entrepreneurs may find themselves in considerable financial difficulty, which is often a result of over-indebtedness, technical and technological obsolescence, inadequate organizational structure, and a large number of employees, which all, more or less, affects their unproductiveness, unprofitability and uneconomic. For the financial recovery of such entities, on 20 June 2019, the European Parliament and the Council adopted Directive 2019/1023 on preventive restructuring frameworks. The said Directive is establishing an institutionalized reorganization model necessary for the preservation of the aforementioned entities in the internal national market. Unlike the bankruptcy procedure, which, as a rule, leads to disqualification, that is, the elimination of companies from the market, preventive restructuring provides a “second chance” for their survival in the economic systems of the Member States. Restructuring involves the implementation of preventive measures such as discharge of debt (which often involves writing off or rescheduling them), as well as implementing a reorganization aimed at changing the composition and structure of assets and capital, maintaining control of current operations and optimally regulating redundancies. In addition, special emphasis in restructuring is on the long-term viability of business entities and avoiding bankruptcy, which could endanger the interests of creditors and owners, as well as the economic system as a whole. The implementation of the Directive, therefore, contributes to the achievement of a plan of economic consolidation and social cohesion within and outside the European Union.

*Key words:* Restructuring, bankruptcy, insolvency, discharge of debt, European Union.

## DIREKTIVA SAVETA O UTVRĐIVANJU I OZNAČIVANJU EVROPSKE KRITIČNE INFRASTRUKTURE I PROCENI POTREBE UNAPREĐENJA NJENE ZAŠTITE

*Dalibor KEKIĆ\**  
*Aleksandar ČUDAN\*\**

*Apstrakt:* Cilj ovog rada bio je da se ukaže na važnost kritične infrastrukture u okviru Republike Srbije i da kao takva bude prepoznata u evropskim okvirima. Prvi obrisi kritične infrastrukture prepoznaju se još u Zelenoj knjizi o evropskom programu zaštite kritične infrastrukture. Nakon toga doneseno je niz propisa koji se odnose na kritičnu infrastrukturu. Jedan od najbitnijih propisa je i Direktiva Saveta 2008/114/EZ u okviru koje je detaljno opisana procedura identifikacije i imenovanja evropske kritične infrastrukture. U okviru aktuelnog Zakona o kritičnoj infrastrukturi posebno poglavlje posvećeno je evropskoj kritičnoj infrastrukturi. Dakle, neophodno je da se u potpunosti upodobe Zakon, ali i podzakonski akti sa propisima Evropske unije (u daljem tekstu kao: EU). U tom smislu, potrebno je istražiti sve propise koji se odnose na kritičnu infrastrukturu, kako bi svi podzakonski akti u Republici Srbiji bili sistemski i sistematični, tj. da ne bi bilo kolizije. Naročitu pažnju treba obratiti na sajber-bezbednost, odnosno informacionu mrežu, kao jednu od glavnih temelja bezbednosti kritične infrastrukture.

*Gljučne reči:* kritična infrastruktura, bezbednost, zaštita, informaciona mreža.

### 1) UVOD

Svaka država, kao suštinski sadržaj, ima sopstvenu značajnu infrastrukturu a čine je sistemi, mreže, objekti i njihovi delovi. Prekid njihovog funkcionisanja, ili prekid isporuke usluga ili robe, može imati goleme posledice po nacionalnu bezbednost, zdravlje i živote ljudi, imovinu, životnu sredinu, ekonomsku koheziju, bezbednost građana i najzad ugrožavanje delovanja države. Objekti kritične

---

\*Vanredni profesor, Kriminalističko-policijski univerzitet, dalibor.kekic@kpu.edu.rs.

\*\* Vanredni profesor, Kriminalističko-policijski univerzitet, Zemun.

infrastrukture prevashodno podrazumevaju one objekte koji su od vitalnog značaja za državu i pretežno se misli na telekomunikacione objekte, objekte za proizvodnju i prenos električne energije, finansijski i bankarski sistem, skladište i transport nafte, gasa i drugih derivata, vodosnabdevanje, saobraćaj, ali i ostale objekte od vitalnog značaja za funkcionisanje države.<sup>1</sup>

Ozbiljno remećenje rada navedenih objekata vodilo bi ozbiljnim i dugoročnim oštećenjima po socijalni i ekonomski život ljudi. Uzimajući u obzir bitnost ovih objekata, njihova zaštita je od esencijalnog i predominantnog značaja za funkcionisanje i predstavlja mnogovrstan sistem bezbednosnih sredstava, ljudi i procedura koje se moraju poštovati da bi bezbednost bila na najvišem mogućem stupnju. Neke od mera, koje se neophodno moraju sprovesti, u pogledu doslednih sprovođenja mera protekcije kritične infrastrukture su: identifikovati kritičnu infrastrukturu, sačiniti mapu, razmeniti informacije sa relevantnim subjektima, osposobiti, a potom obučiti ljude i to menadžere, radnike i specijalne službe i unaprediti sistem zaštite kritične infrastrukture ili oporavak u slučaju nastanka vanredne situacije. Da bi se kritična infrastruktura sačuvala i da bi se obezbedila njena bezbednost neophodno je preduzeti niz aktivnosti.

Ono što je prvi krug obezbeđenja je zaštita okruženja objekta i postiže se kombinacijom sistema protivprovalne zaštite i video nadzora sa inteligentnom video analitikom. Potom, neophodno je utvrditi dozvolu pristupa – ulaza ili prolaza – isključivo ovlašćenim osobama. Pristup se omogućava ili sprečava automatskim delovanjem sistema za ranu detekciju i dojavu požara. Kada dođe do potrebe za zaštitom, visokokvalitetan i pouzdan alarmni glasovni sistem predstavlja valjano rešenje za brzu i neophodnu evakuaciju. Bitno je naglasiti da se integracijom sistema video nadzora, protivpožarne zaštite, kontrole pristupa i evakuacionog ozvučenja, poboljšava efikasnost i smanjuje potrebno vreme za evakuaciju ljudi iz objekta.

Da bi smanjila ugroženosti kritične infrastrukture, Evropska komisija pokrenula je Evropski program za zaštitu kritične infrastrukture. Ovo je paket mera usmerenih na poboljšanje zaštite kritične infrastrukture u Evropi, u svim državama EU i u svim značajnim sektorima ekonomske aktivnosti. Inicijativa EU za zaštitu kritične informacijske infrastrukture ima za cilj da unapredi bezbednost i otpornost vitalne infrastrukturne informacione i komunikacione tehnologije (IKT). Podržavajući napore EU u zaštiti kritične infrastrukture, Zajednički istraživački centar (*Joint Research Centra – JRC*) koordinira Evropsku referentnu mrežu za zaštitu kritične infrastrukture (*European Reference Network for Critical Infrastructure Protection – ERNCIP*), pruža tehničku podršku za reviziju Direktive o evropskim kritičnim infrastrukturama i sprovodi različite istraživačke aktivnosti kao što su razvoj metoda i alate za međunarodne vežbe za sajber-bezbednost, procenu ugroženosti

---

<sup>1</sup> Vladimir Jakovljević, Jasmina Gačić, „Zaštita kritične infrastrukture u kriznim situacijama“, Međunarodna naučna konferencija – *Menadžment 2012*, Mladenovac, str. 280-286.



mrežne infrastrukture u slučaju ekstremnih svemirskih vremenskih događaja i procenu otpornosti zgrada i saobraćajnih sistema na eksplozije.

## 2) SVRHA

Posebno poglavlje iz nadležnosti Civilne uprave za spremnost i strategije za vanredne situacije je Evropski program zaštite kritične infrastrukture. Njen opšti cilj je poboljšati zaštitu kritične infrastrukture u Evropskoj uniji. Ovaj cilj bi trebalo da bude postignut Direktivom Saveta br. 2008/114/EZ i drugim pratećim evropskim projektima (Mreža upozorenja o kritičnoj infrastrukturi – *Critical Infrastructure Warning Information Network*, Evropska referentna mreža za zaštitu kritične infrastrukture – *European Reference Network for Critical Infrastructure Protection*) i finansijskim merama.

Kritična infrastruktura se može shvatiti kao objekat na kome se događa vanredna situacija, i kao takav predstavlja predmet zaštite, ali je i sredstvo koje omogućava smanjivanje opasnosti ili olakšava, odnosno omogućava otklanjanje posledica u situacijama kada je opasnost nastupila.<sup>2</sup> Bilo da su u pitanju napadi ili nesreće, procena rizika može pomoći u određivanju razmere sredstava koja će se rasporediti kako bi se smanjili mogući rizici ili poboljšali planovi zaštite postojećih kritičnih infrastrukture. Međuzavisnost različitih sektora dodatno otežava problem. Ipak, Zimmerman je pokazao važnost ove međuzavisnosti u okviru osiguranja mreža (uključujući IKT mreže).<sup>3</sup>

Evropski program zaštite kritične infrastrukture (*European Programme for Critical Infrastructure Protection – EPCIP*) od 12. decembra 2006. godine postavio je opšti okvir za aktivnosti usmerene na poboljšanje zaštite kritične infrastrukture u svim zemljama EU i u svim relevantnim sektorima ekonomske aktivnosti.<sup>4</sup>

Četiri glavna područja fokusa EPCIP-a su:

1. Procedura za identifikaciju i imenovanje evropske kritične infrastrukture i procena potrebe za njihovim unapređenjem zaštite detaljno je obrađeno u Direktivi Saveta 2008/114/EZ;

2. Mere dizajnirane da omoguće implementaciju EPCIP-a, uključujući akcioni plan, Informaciona mreža za upozorenje na kritičnoj infrastrukturi (*Critical Infrastructure Warning Information Network – CIWIN*), upotrebu stručnih grupa

<sup>2</sup> Marija Mićović, „Bezbednosni aspekti funkcionisanja kritične infrastrukture u vanrednim situacijama“, doktorska disertacija, Fakultet bezbednosti, 2016, str. 85.

<sup>3</sup> R. Zimmerman, “Decision making and the Vulnerability of Interdependent Critical Infrastructure”, *CREATE Report 04-005*, Homeland Security Center, 2004, pp. 1-4.

<sup>4</sup> Madelene Lindström, Stefan Olsson, “The European Programme for Critical Infrastructure Protection”, in: *Crisis management in the European Union: Cooperation in the face of emergencies*, Springer, pp. 37-59.

CIP (*Critical Infrastructure Protection*) na nivou EU, CIP procesa razmene informacija i identifikacije i analiza međuzavisnosti;

3. Finansiranje mera i projekata vezanih za CIP koji se fokusiraju na prevenciju, pripremljenost i upravljanje posledicama terorizma i druge rizike povezane sa bezbednošću za period 2007–2013. godine;

4. Razvoj eksterne dimenzije EPCIP.

Gljučni stub ovog programa je Direktiva Saveta 2008/114 / EC od 8. decembra 2008. godine o identifikaciji i određivanju evropske kritične infrastrukture i proceni potrebe da se poboljša njihova zaštita. Ono što je ovom Direktivom definisano je kritična infrastruktura:

- „kritična infrastruktura“ znači imovinu, sistem ili njihov deo koji se nalazi u državama-članicama i neophodan je za održavanje vitalnih društvenih funkcija, zdravlja, bezbednosti, zaštite, ekonomske i socijalne dobrobiti ljudi, čiji bi poremećaj rada ili čije bi uništenje, kao posledicu neuspelog održavanja tih funkcija, moglo imati znatan uticaj u državi-članici;
- „evropska kritična infrastruktura“ ili „EKI“ predstavlja kritičnu infrastrukturu koja se nalazi u državama-članicama, a čiji bi poremećaj u radu ili čije bi uništenje imalo znatan učinak na najmanje dve države-članice. Značaj učinka ocenjuje se u pogledu na međusektorska merila. To uključuje učinke čiji su rezultat međusektorska zavisnost od drugih vrsta infrastrukture;

Kritična infrastruktura su oni fizički i virtuelni sistemi ili agregacija sredstava koja pružaju osnovne funkcije i usluge koje podržavaju društvene, ekonomske i ekološke sisteme. Ovi sistemi se smatraju „životnom linijom“ ili „kritičnom“ infrastrukturom, a usluge koje pružaju smatraju se vitalnim za bezbednost, svakodnevno poslovanje, ekonomiju, zdravu i sveukupnu dobrobit modernih društava. Ovi infrastrukturni oblici se prepoznaju kao osnovna energija koja se koristi u domovima i kancelarijama, poput: pitke vode, različitih transportnih sistema, komunikacionih sistema, kao i policija koja čuva građane, ali i razne hitne službe, poput vatrogasne. Imovina, sistem ili njegov deo koji se nalazi u državama-članicama koji su od ključnog značaja za održavanje vitalnih društvenih funkcija, zdravlja, bezbednosti, ekonomskog ili društvenog blagostanja, a čije bi narušavanje ili uništavanje imalo značajan uticaj na državu-članicu kao rezultat neuspeha u održavanju tih funkcija.

Direktiva Saveta 2008/114/EZ zahteva od država-članica da identifikuju i imenuju evropsku kritičnu infrastrukturu u cilju poboljšanja njene zaštite. Ovo je takođe pokrenulo nekoliko država-članica da identifikuju nacionalnu kritičnu infrastrukturu i sektore, promovišući dodatne mere bezbednosti koje treba da se primene.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Setola, R., Luijff, E., & Theocharidou, M. "Critical infrastructures, protection and resilience", in R. Setola, V. Rosato, E. Kyriakides, & E. Rome (Eds.), *Managing the Complexity of Critical Infrastructures*, Studies in Systems, Decision and Control, Vol. 90, 2016, pp. 1-18.

Proces pregleda trenutnog EPCIP-a, sproveden kao bliska saradnja sa državama-članicama i drugim zainteresovanim stranama, otkrio je da nije bilo dovoljno razmatranja veza između kritične infrastrukture u različitim sektorima, niti u prekograničnoj saradnji. Da bismo pravilno zaštitili našu kritičnu infrastrukturu i kako bismo izgradili svoju otpornost, potreban je bio novi pristup koji bi se uhvatio u koštac sa tim jazom i tim problemima. Da bi se implementirao novi pristup, Komisija je počela sa radom sa četiri kritične infrastrukture evropske dimenzije: Evrokontrol (EU menadžer za upravljanje vazдушnim saobraćajem – *Eurocontrol: EU Air Traffic Management Network Manager*), Galileo, mreža za prenos električne energije i mreža za prenos gasa.

Informaciona mreža za upozorenje na kritičnoj infrastrukturi (*Critical Infrastructure Warning Information Network – CIWIN*) pruža internetski višestepeni sistem za razmenu kritičnih ideja o zaštiti infrastrukture, studije i dobre prakse. Portal CIWIN, koji je pokrenut od sredine januara 2013. godine, takođe služi kao skladište za CIP informacije. Razmena brzih informacija o potencijalnim pretnjama i ranjivostima igra presudnu ulogu. Kao takvo, bilo je očigledno da je potrebna određena mreža: ovaj zadatak je dodeljen Informacionoj mreži za upozorenje na kritičnoj infrastrukturi. Ova mreža ispunjava dve funkcije. To je, pre svega, elektronski forum za razmenu informacija u vezi sa zaštitom kritične infrastrukture. Služi kao instrument za brzo upozoravanje između država-članica radi informisanja Komisije o uobičajenim rizicima i pretnjama. Sve države članice potpisale su memorandum o razumevanju kako bi doprinele operativnom učešću u mreži. Način na koji se te informacije moraju osigurati još se razmatra. Treba napomenuti da se, što se tiče civilne zaštite, pomoć može zatražiti preko Centra za nadgledanje i informisanje civilne zaštite (*Civil Protection Monitoring and Information Centre*): sistem upozorenja Evropske komisije koji omogućava ljudima da koordiniraju međusobnu pomoć i saradnju između država članica u slučaju većih hitnih slučajeva.

Radni dokument Komisije o novom pristupu evropskom programu za zaštitu kritične infrastrukture usvojen je 28. avgusta 2013. godine. Ovaj dokument iznosi revidiran i praktičniji pristup implementaciji Evropskog programa zaštite kritične infrastrukture (EPCIP). Dokumentom se omogućava analiza stanja elemenata programa i predlaže preoblikovani pristup programu zaštite kritične infrastrukture EU, zasnovan na praktičnoj primeni aktivnosti u okviru prevencije i radnih aktivnosti za spremnost i odgovor. Deo novog pristupa je posmatranje međuzavisnosti između kritične infrastrukture, industrije i državnih institucija. Pretnje u okviru jedne kritične infrastrukture mogu imati veoma značajan uticaj na širok spektar aktera u različitim infrastrukturama, ali i šire. Naravno, efekti tih međuzavisnosti nisu ograničeni na pojedine zemlje. Mnoge kritične infrastrukture imaju prekograničnu dimenziju. Pored međuzavisnosti između sektora, postoje i mnoge međuzavisnosti unutar istog sektora, ali obuhvata i brojne evropske zemlje, kao što je npr. međusobno povezane nacionalne visokonaponske elektroenergetske mreže.

### 3) MERE EU

U novije vreme, Direktiva (EU) 2016/1148 o bezbednosti na mrežama i informacionoj bezbednosti (*Network and Information Security Directive – NIS Directive*) podstakla je povećani nivo bezbednosti u mrežama i informacionim sistemima. Štaviše, finansiranje istraživanja u programu Horizon 2020 bavi se temama kao što su zaštita obaveštajnih podataka, bezbednost saobraćaja i energetske sisteme i kibernetika bezbednost.

Komunikacijom Komisije Savetu i Evropskom parlamentu – Zaštita kritične infrastrukture u borbi protiv terorizma (COM/2004/0702 final) navedeno je šta se to sve uračunava u kritičnu infrastrukturu: energetske instalacije i mreže, komunikacije i informaciona tehnologija, finansije, briga o zdravlju, hrana, pitka voda, transport, proizvodnja, transport i skladištenje opasnih materija i vladine institucije. Ova infrastruktura je u vlasništvu i njom upravljaju i javni i privatni sektor. Međutim, u svom saopštenju 574/2001 od 10. oktobra 2001. godine, Komisija je izjavila: „Jačanje nekih bezbednosnih mera od strane državnih vlasti nakon napada usmerenih na društvo u celini, a ne na industrijske aktere, mora da snosi država“. Javni sektor stoga mora igrati ključnu ulogu.

U okviru Evropskog programa zaštite kritične infrastrukture pomenuto je 11 sektora sa 37 povezanih usluga i identifikovano je kao kritična infrastruktura. Predlog direktive na kraju je zadržao 11 sektora i 29 podsektora. Sama direktiva pominje samo dva sektora (energetika i transport) i 8 podsektora. Štaviše, inicijalna odgovornost za zaštitu kritične infrastrukture ostaje nacionalna. Pored ovih sektora, EU je svesna da se Zajednička infrastruktura može geografski nalaziti izvan teritorije EU. Ovo ukazuje na značaj nafte i gasovoda koji snabdevaju EU: susedni objekti EU su od presudne važnosti za snabdevanje njene ekonomije. Uništavanje ili sabotaza te infrastrukture u potencijalno nestabilnim regionima mogla bi imati neviđene posledice za Evropsku uniju.<sup>6</sup>

Mora se priznati da sve države članice ne napreduju istim tempom i na isti način ne sprovode ove direktive. Shodno tome, od najvećeg je značaja da se postigne evropska koordinacija kako bi se ispunili ciljevi navedeni u akcionom planu. Agencija Evropske unije za bezbednost mreže i informacija (*European Union Agency for Network and Information Security – ENISA*) je telo EU osnovano 2004. godine za obavljanje vrlo specifičnih tehničkih i naučnih zadataka u oblasti mrežne i informacione bezbednosti. Ovaj posao se obavlja samo u okviru „domena Zajednice“ („prvi stub“ i na unutrašnjem tržištu EU): kao „Agencija Evropske zajednice“.<sup>7</sup> Misija

---

<sup>6</sup> Bart Smedts, “Critical infrastructure protection at the European level”, *Studia diplomatica*, Egmont Institute, LXIV-1, 2011, pp. 71-78.

<sup>7</sup> Aikaterini Poustourli, David Ward, Angelos Zachariadis, et al., “An Overview of European Union and United States Critical Infrastructure Protection Policies”, 12th International conference on *Standardization, Prototypes and Quality: A Means of Balkan Countries' collaboration*, Kocaeli University İzmit, Kocaeli, Turkey, 2015.

ENISA je od suštinske važnosti za postizanje efektivnog i efikasnog nivoa sigurnosti mreže i informacija u okviru EU. Zajedno sa institucijama EU i državama-članicama, ENISA nastoji razviti kulturu mrežne i informatičke sigurnosti za dobrobit građana, potrošača, preduzeća i organizacija javnog sektora u Evropskoj uniji. ENISA pomaže Evropskoj komisiji, državama-članicama i poslovnoj zajednici da se pozabave, odgovore i posebno u sprečavanju problema u vezi sa mrežom i informacijom. Agencija, takođe, pomaže Evropskoj komisiji u tehničkom pripremnom radu za ažuriranje i razvoj zakonodavstva Zajednice u oblasti bezbednosti mreža i informacija. ENISA je osnovana Uredbom (EZ) br. 460/2004, gde se njen trenutni regulatorni okvir sastoji od Uredbe (EU) br. 526/2013. Predlog nove Uredbe o ENISA, kojom se stavlja van snage Uredba (EU) 526/2013 i o sertifikovanju o sajber bezbednosti informacione i komunikacione tehnologije („Zakon o kibernetškoj bezbednosti“), obećavaju prodavnicu Agencije i poboljšavaju njene mogućnosti i kapacitete u cilju postizanja sajber bezbednosti, otpornosti i bolje podrške državama-članicama. U decembru 2018. Evropska komisija, Evropski parlament i Savet Evropske unije postigli su politički dogovor o Zakonu o kibernetškoj bezbednosti.<sup>8</sup> U martu 2019. Evropski parlament usvojio je Zakon o kibernetškoj bezbednosti (*Cyber Security Act*). Ova nova EU uredba daje ENISA stalni mandat i jača njegovu ulogu. Zakon, takođe, uspostavlja EU okvir za sertifikiranje kibernetške sigurnosti, pojačavajući sajber sigurnost digitalnih proizvoda i usluga u Evropi.

Ukratko, Zakon o kibernetškoj bezbednosti:

- jača ENISA tako što je agenciji dodelio stalni mandat, ojačavajući njene finansijske i ljudske resurse, i uopšte ojačavajući svoju ulogu u podršci EU da postigne zajednički i visok nivo sajber bezbednosti;
- uspostavlja prvi okvir sertifikovanja kibernetške bezbednosti u celoj EU da bi se osigurao zajednički pristup sertifikovanju kibernetške bezbednosti na unutrašnjem evropskom tržištu, i na kraju poboljšala kibernetška bezbednost u širokom spektru digitalnih proizvoda i usluga.

#### 4) SADRŽAJ DOKUMENATA

Zelena knjiga o evropskom programu zaštite kritične infrastrukture (*Green Paper on a European programme for critical infrastructure protection – COM(2005) 576 final*) od 17.11.2005. godine definiše pojam evropske kritične infrastrukture i njom se podrazumeva obuhvat onih fizičkih resursa, usluga, objekata informacione tehnologije, mreža i imovine infrastrukture koji bi, ako bi bili poremećeni ili

---

<sup>8</sup> Dimitra Markopoulou, Vagelis Papakonstantinou, Paul de Hert, “The new EU cybersecurity framework: The NIS Directive, ENISA’s role and the General Data Protection Regulation”, *Computer Law & Security Review: The International Journal of Technology Law and Practice*, <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2019.06.007>, pristupljeno 11/11/2019.

uništeni, imali ozbiljan uticaj na zdravlje, bezbednost, ekonomsku ili socijalnu dobrobit:

(a) dve ili više država članica – to bi uključivalo određenu bilateralnu kritičnu infrastrukturu (gde je relevantno);

(b) uključuju tri ili više država članica – to bi isključilo sve bilateralne kritične infrastrukture.

Dokumentom je potvrđeno prepoznavanje tri grupe infrastrukturnih dobara:

- Javna, privatna i vladina infrastrukturna dobra i međusobno zavisne sajber i fizičke mreže;
- Postupci i gde su relevantni pojedinci koji vrše kontrolu nad kritičnim funkcijama infrastrukture;
- Objekti koji imaju kulturni ili politički značaj, kao i „meke mete“ koje uključuju masovne događaje (tj. sportske, zabavne i kulturne sadržine).

Zelenom knjigom su ponuđena moguća rešenja za uspostavljanje programa i ustrojavanje Informacione mreže za uzbuđivanje vezano uz kritičnu infrastrukturu. U odgovorima pristiglima na Zelenu knjigu naglašavala se dodatna vrednost okvira Zajednice s obzirom na zaštitu kritične infrastrukture.

Komunikacija Komisije o evropskom programu zaštite kritične infrastrukture (Communication From the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection – COM (2006) 786 final) od 12.12.2006. godine o Akcionom planu EPCIP organizuje aktivnosti povezane sa zaštitu kritične infrastrukture u okviru tri radna toka:

- Tok rada 1 koji će se baviti strateškim aspektima EPCIP-a i razvojem mera koje se horizontalno primenjuju na sve aktivnosti u zaštiti kritične infrastrukture;
- Tok rada 2 koji se bavi evropskim kritičnim infrastrukturama i implementiran je na sektorskom nivou;
- Tok rada 3 koji će pružiti podršku državam-ačlanicama u njihovim aktivnostima koje se tiču nacionalne kritične infrastrukture.

Dijalog sa zainteresovanimima je ključan za poboljšanje zaštite kritične infrastrukture u EU. Tamo gde je potrebna posebna ekspertiza Komisija može osnovati ekspertske grupe CIP-a na nivou EU, kako bi se bavila jasno definisanim pitanjima i olakšala dijalog između javnog i privatnog sektora o zaštiti kritične infrastrukture.

Direktiva Saveta 2008/114/EZ od 8. decembra 2008. o utvrđivanju i označivanju evropske kritične infrastrukture i proceni potrebe poboljšanja njene zaštite. Ova Direktiva predstavlja prvu meru u postupnom pristupu s ciljem utvrđivanja i označivanja Evropske kritične infrastrukture i proceni potrebe njene zaštite. Direktiva je usredsređena na sektore energije i saobraćaja. Njen opseg

primene se odnosi i na druge sektore, pored ostalog, sektor informaciono-komunikacione tehnologije.<sup>9</sup>

Radni dokument članova Komisije o novom pristupu Evropskom programu zaštite kritične infrastrukture, kroz povećanje bezbednosti evropskih kritičnih infrastruktura od 28.8.2013. godine (SWD (2013) 318 final), sadrži revidiranu i praktičniju primenu evropskog programa zaštite kritične infrastrukture.<sup>10</sup> U tom kontekstu, ovim dokumentom dat je prikaz u kojoj je meri taj uticaj uzet u obzir u trenutnom planiranju zaštite kritične infrastrukture i kako se razmatranje međuzavisnosti može poboljšati. Utvrđeno je manje od 20 evropskih kritičnih infrastruktura i izrađeno je vrlo malo novih planova bezbednosti operatora. Neke jasne kritične infrastrukture evropske dimenzije, kao što su glavne mreže za prenos energije, nisu obuhvaćeni ovim planovima. Predložena Uredba kojom se uspostavlja instrument za stabilnost – instrument spoljne saradnje – omogućava pomoć u zaštiti kritične infrastrukture u trećim zemljama, u oblastima međunarodnog transporta (vazduhoplovstva i pomorstva), energetske operacije i distributivne infrastrukture i elektronskih informacija i komunikacione mreže (sajber-bezbednost).<sup>11</sup>

Direktiva (EU) 2016/114 Evropskog parlamenta i Saveta, od 6. jula 2016, o merama za visoki zajednički nivo bezbednosti mrežnih i informacionih sistema širom Unije, utvrđuje da postojeće sposobnosti nisu dovoljne za osiguranje visokog stepena bezbednosti mrežnih i informacionih sistema unutar Unije. Države-članice imaju vrlo različite nivoe pripravnosti, što je dovelo do postojanja raznolikih pristupa širom Unije. Da bi se postigao i održao visok nivo bezbednosti mrežnih i informacionih sistema, svaka država-članica trebala bi da ima nacionalnu strategiju za bezbednost mrežnih i informacionih sistema u kojoj će biti definisani strateški ciljevi i konkretna politička aktivnost koju treba preduzeti.<sup>12</sup>

Direktiva se fokusira na tri prioriteta: (a) spremnost država-članica – zahtevajući od njih da se na odgovarajući način opreme, npr. putem računarskog tima za odgovor na nezgode i nadležnog nacionalnog organa; (b) saradnjom svih država članica – osnivanjem grupe za saradnju u cilju podrške i olakšavanja

---

<sup>9</sup> "Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection", *OJ L* 345, 23.12.2008, pp. 75-82.

<sup>10</sup> European commission, "Commission staff working document on a new approach to the European Programme for Critical Infrastructure Protection Making European Critical Infrastructures more secure", <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2013/EN/10102-2013-318-EN-F1-1.PDF>, pristupljeno: 20.10.2019. godine.

<sup>11</sup> COM(2011) 845 final.

<sup>12</sup> "Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union", *OJ L* 194, 19.7.2016, pp. 1-30.

strateške saradnje i razmene informacija među državama-članicama; (c) kultura sigurnosti između sektora koji su od vitalnog značaja za našu ekonomiju i društvo i koji se u velikoj meri oslanjaju na IKT, poput energije, transporta, vode, bankarstva, infrastrukture finansijskog tržišta, zdravstvene zaštite i digitalne infrastrukture.<sup>13</sup>

Direktiva 2008/114/ES je osnova za naredne korake u definisanju kriterijuma za kritičnu infrastrukturu. U aneksu III ove Direktive navedene su procedure, koje svaka zemlja-članica treba da primeni, kroz nekoliko konsekventnih koraka:

- korak 1: svaka zemlja-članica treba da primeni sektorske kriterijume radi kreiranja inicijalne selekcije kritične infrastrukture u okviru sektora;
- korak 2: svaka zemlja-članica treba da primeni definiciju kritične infrastrukture, na potencijalne evropske kritične infrastrukture identifikovane nakon koraka 1. Značaj učinka određuje se upotrebom nacionalnih metoda za utvrđivanje kritične infrastrukture ili upućivanjem na unakrsne, međusektorske kriterijume, na odgovarajućem nacionalnom nivou. Za infrastrukture koje se koriste za pružanje osnovnih servisa treba uzeti u obzir dostupnost alternativne infrastrukture, kao i trajanje prekida/uspostavljanja servisa;
- korak 3: svaka zemlja-članica treba da implementira prekogranični element za definisanje evropske kritične infrastrukture na potencijalne evropske kritične infrastrukture koje su prošle prva dva koraka ove procedure. Za potencijalnu evropsku kritičnu infrastrukturu koja zadovoljava definiciju primenjuje se sledeći korak procedure. Za infrastrukture koje se koriste za pružanje osnovnih servisa, treba uzeti u obzir dostupnost alternativne infrastrukture, kao i trajanje prekida/uspostavljanja servisa;
- korak 4: svaka zemlja-članica treba da primeni unakrsne, međusektorske kriterijume za preostale evropske kritične infrastrukture. Unakrsni, međusektorski kriterijum treba da uzme u obzir: ozbiljnost napada, i za infrastrukture koje se koriste za pružanje osnovnih servisa dostupnost alternativne infrastrukture, kao i trajanje prekida/uspostavljanja servisa. Ukoliko potencijalna evropska kritična infrastruktura ne ispunjava unakrsne, međusektorske kriterijume smatraće se da nije evropska kritična infrastruktura.<sup>14</sup>

Zaštita komunikacija Evropskom parlamentu i Savetu – Zajednički okvir za suzbijanje hibridnih pretnji – odgovor Evropske unije navodi da je važno zaštititi kritičnu infrastrukturu, jer bi nekonvencionalan napad na bilo koju „meku metu“ koji bi izvršili učinioci hibridnih pretnji mogao dovesti do ozbiljnih privrednih ili

---

<sup>13</sup> Roberto Setola, Eric Luijff, Marianthi Theocharidou, “Critical Infrastructures, Protection and Resilience”, *Studies in Systems, Decision and Control*, Volume 90, 2016, pp. 1-18.

<sup>14</sup> Mirko Škero, Vladimir Ateljević, „Zaštita kritične infrastrukture i osnovni elementi usklađivanja sa Direktivom Saveta Evrope 2008/114/ES“, *Vojno delo*, 3/2015, 2015, str. 192-207.



društvenih problema.<sup>15</sup> Kako bi se zaštitila kritična infrastruktura, Evropskim programom zaštite kritične infrastrukture omogućava se međusektorski sistemski pristup utemeljen na svestranom razmatranju rizika, uzimajući u obzir međuzavisnosti na temelju izvođenja mera u okviru područja delovanja koja se odnose na sprečavanje, pripravnost i odgovor. Mera koja se predlaže ovim dokumentom je da će Komisija, u saradnji sa državama-članicama i zainteresovanim stranama, utvrditi zajedničke alate, uključujući pokazatelje, s ciljem poboljšanja zaštite i otpornosti kritične infrastrukture na hibridne pretnje u relevantnim sektorima. Takođe, Komisija će u saradnji sa državama-članicama podupirati nastojanja za diverzifikacijom izvora energije i unaprediti standarde bezbednosti kako bi se pojačala otpornost nuklearne infrastrukture.

Zaštita komunikacija Evropskom parlamentu i Savetu – Otpornost, odvracanje i odbrana: jačanje sajber bezbednosti EU predočava da Agencija Evropske unije za mrežu i informacionu bezbednost (ENISA) ima ključnu ulogu u jačanju sajber otpornosti i odgovora EU-a na sajber napade, ali ograničava je postojeći mandat. Komisija stoga predstavlja ambiciozan predlog reforme koji uključuje trajni mandat agencije. Bezbednost sredstava informaciono-komunikacione tehnologije je od važnosti za evropsku kritičnu infrastrukturu, jer je ona osnov i temelj svih ostalih oblika kritične infrastrukture. Razvoj jedinstvenog tržišta EU-a zavisi i od uključivanja sajber bezbednosti u trgovinsku politiku i politiku ulaganja. Zbog sajber bezbednosnih zahteva, više trećih zemalja već je uvelo prepreke trgovini robom i uslugama iz EU-a u važnim sektorima. Okvirom EU-a, sajber-bezbednosna sertifikacija dodatno je ojačala međunarodni položaj.<sup>16</sup>

Zajednička komunikacija Evropskom parlamentu, Evropskom savetu i Savetu – Jačanje otpornosti i povećanje sposobnosti za odgovor na hibridne pretnje odnosi se na aktivnosti državnih i nedržavnih aktera, koje i dalje predstavljaju ozbiljnu i akutnu pretnju za EU i njegove države-članice. Sve su češći pokušaji destabilizacije zemalja narušavanjem poverenja javnosti u državne institucije te dovođenjem u pitanje temeljnih vrednosti društava.

Hibridne su kampanje višedimenzionalne te se u njima istovremeno primenjuju prisilne i subverzivne mere uz upotrebu konvencionalnih i nekonvencionalnih alata i taktika (diplomatskih, vojnih, privrednih i tehnoloških) za destabilizaciju

---

<sup>15</sup> Joint communication to the European parliament and the council, Joint Framework on countering hybrid threats a European Union response, JOIN/2016/018 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52016JC0018>, pristupljeno: 20.10.2019. godine.

<sup>16</sup> Joint communication to the European Parliament and the Council, Resilience, Deterrence and Defence: Building strong cybersecurity for the EU, JOIN/2017/0450 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52017JC0450>, pristupljeno: 20.10.2019. godine.

protivnika. U Zajedničkom okviru za suzbijanje hibridnih pretnji – odgovor Evropske unije iz aprila 2016. godine podstaknut je pristup na svim nivoima uprave, te su navedena 22 područja delovanja u nastojanju da se suzbiju hibridne pretnje i ojača otpornost EU, država-članica i međunarodnih partnera.

Kad je reč o sajber bezbednosti, 9. maj 2018. godine bio je važna prekretnica jer su dotad sve države članice EU morale preneti prvi pravno obavezujući skup pravila o sajber bezbednosti na nivou EU: Direktivu o bezbednosti mrežnih i informacionih sistema. To je važan deo šireg pristupa utvrđenog u Zajedničkoj komunikaciji iz septembra 2017. – „Otpornost, odvratanje i odbrana: jačanje sajber bezbednosti u Evropi“, u kojoj se navode dalekosežne konkretne mere za vanredno poboljšanje sajber bezbednosnih struktura i sposobnosti u EU.<sup>17</sup> Komisija i Visoki predstavnik doneli su i predložili niz inicijativa za odgovaranje na izazove koje donose hibridne pretnje. Komisija ujedno ubrzava provedbu Akcionog plana iz 2017. godine za poboljšanje spremnosti s obzirom na rizike za hemijsku, biološku, radiološku i nuklearnu bezbednost. Svrha ove Zajedničke komunikacije je izvestiti Evropski savet o radu, te utvrditi područja u kojima bi trebalo pojačati delovanja kako bi se dodatno produbio i ojačao ključni doprinos EU suočavanju s tim pretnjama.<sup>18</sup>

## **5) DALJI SMEROVI RAZVOJA**

Strateška agenda za 2019–2024. godinu, koju je u junu usvojio Savet Evrope zahteva sveobuhvatan pristup zaštiti Evrope od zlonamernih sajber aktivnosti i hibridnih pretnji. Evropska komisija procenila je Direktivu iz 2008. o zaštiti kritične infrastrukture. Procena pokazuje razvoj pretnji sa kojima se Evropa suočava. Evaluacija takođe naglašava da pristup EU u zaštiti kritične infrastrukture mora biti fleksibilan i zasnovan na riziku kako bi se odrazile pretnje i ranjivosti s kojima će se kritične infrastrukture verovatno suočavati u narednim decenijama. Procena je sugerisala da postoje dodatni sektori za koje države članice smatraju da su vredne dodatnih zaštitnih akcija na evropskom nivou. Na osnovu nalaza evaluacije postoje razlozi za ispitivanje opsega okvira kritične infrastrukture EU s ciljem da se obuhvate i dodatni sektori.

Postoje zabrinutosti da bi imenovanje finansijskih usluga kao kritične infrastrukture moglo navesti države-članice da sve više proglašavaju finansijsku regulativu pitanjem nacionalne bezbednosti, čime bi narušavale ciljeve unutrašnjeg tržišta. Iako je zabrinutost za ovaj oblik, s obzirom na kritičnu ulogu finansijskog sektora i promene u evropskom bezbednosnom okruženju, čini se da je potrebno

---

<sup>17</sup> JOIN(2017) 450 final.

<sup>18</sup> Joint communication to the European parliament, the European Council and the Council, Increasing resilience and bolstering capabilities to address hybrid threats, JOIN/2018/16 final.

da se pronađu načini za rešavanje kritičnih bezbednosnih pitanja u politici finansijskih usluga EU, istovremeno čuvajući integritet internog tržišta finansija. Rešavanje otpornosti finansijskog sektora deo je izazova otpornosti na nivou celog društva. Savremeno društvo karakteriše mreža složenih međuzavisnosti, a u samom srcu toga je finansijski sektor. Finansijske usluge zavise o kontinuitetu drugih delova kritične infrastrukture poput telekomunikacija i energije. Takve međusobne veze idu u oba smera, a velike poremećaje u bilo kojem od ovih sektora imaće ozbiljne posledice u ostalim.

Sigurnost regionalno relevantne kritične infrastrukture je i dalje opasno fragmentirana, a teroristički napadi, kriminalne aktivnosti ili čak destabilizacije koje sponzorise država mogu predstavljati, naročito u sajber prostoru, ozbiljne pretnje integritetu zajedničkog civilnog društva ako iskoriste nedostatke predstavljene u obaveštajnim, odbrambenim i upravljačkim sistemima pojedinačnih nacionalnih institucija koje su i dalje odgovorne za zaštitu svih objekata. Prihvatajući teoriju da domen karakteriše neprekidna aktivnost, koja se odvija uglavnom pod pragom formalne definicije ratnog čina, i da je potrebna strategija stalnog prisustva za kontrolu i uticaj na događaje, jasno je da bilo kakvo odlaganje u razumevanju događaja, komunikacija ili koordinacija mogu biti fatalni. Iz tog razloga je potreban poboljšani evropski pristup. Trebalo bi da se zasniva na pogodnijem tumačenju principa supsidijarnosti i, shodno tome, konstituisanja regionalnih bezbednosnih čvorišta kritične infrastrukture, tamo gde je to neophodno.

Po mišljenju Larisa Gajzera, EU bi trebalo da pokrene pilot projekat, na primer, u regionu poput Centralne Evrope koju obeležavaju brojne zemlje povezane zajedničkom kritičnom infrastrukturom, a koji bi omogućio razvoj novih sposobnosti radi boljeg jamčenja stabilnosti na zajedničkom tržištu i unapređenje bezbednosti države-članice. Stabilnost i otpornost postižu se oblikovanjem novog sistema upravljanja sajber bezbednošću koji se zasniva na regionalnim sajber ekosistemima koji deluju autonomno u cilju efikasnog predviđanja potencijalnih poremećaja.<sup>19</sup>

## **6) ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU**

Akcionim planom za pregovaračko poglavlje 24 – „Pravda, sloboda i bezbednost“, tačkom 7 „Borba protiv terorizma“ predviđa se lanac aktivnosti, među kojima je usaglašavanje sa Direktivom 2008/114/EC. U toku je izrada predloga zakonodavnog okvira za identifikaciju, određivanje i zaštitu kritične infrastrukture u Republici Srbiji. S tim u vezi, donet je Zakon o kritičnoj infrastrukturi<sup>20</sup> iz kojeg proističe potreba

---

<sup>19</sup> Laris Gaiser, “European Critical Infrastructure Protection: The Need For a Regional Approach and a Cyber Constant Contact Strategy“, *National Security and The Future*, 1-2 (19), 2018, pp. 45-63.

<sup>20</sup> Zakon o kritičnoj infrastrukturi, *Službeni glasnik Republike Srbije* 87/18.

donošenja podzakonskih akata u roku od šest meseci od stupanja na snagu. Zakon o kritičnoj infrastrukturi upućuje na donošenje tih podzakonskih akata, a samim zakonom je uređeno pitanje nacionalne i evropske kritične infrastrukture.

Evropsku kritičnu infrastrukturu na teritoriji Republike Srbije, na predlog Ministarstva unutrašnjih poslova, određuje Vlada na zahtev i u saglasnosti sa zainteresovanim državama članicama Evropske unije i obaveštava zainteresovane države članice o određivanju evropske kritične infrastrukture na teritoriji Republike Srbije. Ministarstvo unutrašnjih poslova, u vezi sa kritičnom infrastrukturom, organizovalo je Projektnu grupu koja je zadužena da u što kraćem roku donese sistem podzakonskih akata.

## **7) ZAKLJUČAK**

Danas su kritične infrastrukture regionalno povezane. Bezbednost i stabilnost zemalja svakodnevno se više oslanjaju na međunarodnu saradnju i to bi trebalo biti još pouzdanije u okviru EU. Nedavno je EU dala opštu definiciju kritične infrastrukture i predložila Evropski program zaštite kritične infrastrukture. Teži se pružanju međusektorskog pristupa za sve rizike, a podržava ga redovna razmena informacija između država EU u okviru sastanaka kontaktnih tačaka CIP-a. EPCIP je osnovni za našu zajedničku sigurnost na tržištu, ali analizirajući najsavremeniju tehnologiju ovaj dokument će pokušati da pokaže da EPCIP nema u potpunosti efikasnu zaštitu kritične infrastrukture i tako će predložiti EU model saradnje zasnovan na regionalnim pristupima. Jedinstvena koordinacija nekoliko regionalnih okvira kritične infrastrukture mogla bi predstavljati efikasno i efektivno rešenje, sprovedeno na principu supsidijarnosti EU, izbegavajući prekomernu birokratiju.

Svaki pravni okvir ima svoje ciljeve i svrhe i uspostavlja svoje mehanizme za njihovo postizanje. Njihova se perspektiva takođe značajno razlikuje: sajber-bezbednost, za razliku od zaštite podataka, pojedincima u suštini ne daje nikakva prava. Bez obzira na izbor pravnog instrumenta, EU nudi dobro osmišljen i uravnotežen odgovor koji uzima u obzir problem (kibernetičke bezbednosti) i planove za budućnost. On uspostavlja nova, stalna, nadležna tela na nivou države-članice i uvodi sistem međuevropske saradnje. Postoje zabrinutosti oko toga da li je skup identifikovanih evropskih kritičnih infrastruktura kompletan, pošto se čini da imovina panevropskih usluga nije temeljno procenjena kao potencijalna Evropska kritična infrastruktura, dok je otvoreno prepoznato da su glavne mreže za prenos energije (gas, struja) prekogranično dimenzionisane. Trenutni postupak imenovanja Evropske kritične infrastrukture ne odgovara na ovaj izazov, jer mere zaštite ne mogu biti proizvod jedne države-članice ili operatera.

Sa druge strane, pregled je ostavio utisak da su uopšte povećana svest o Evropskoj kritičnoj infrastrukturi i nivo saradnje u EU u energetske i transportnom sektoru, kroz različite aktivnosti i forume, organizovane u skladu sa

Direktivom. Međutim, zasluga za poboljšanu svest i saradnju nije u potpunosti zaslužna za Direktivu i EPCIP, jer su i ostale sektorske inicijative, na primer u oblasti bezbednosti vazduhoplovstva, igrale važnu ulogu.<sup>21</sup>

Vremenom je bezbednost postala relevantna i naglašena zbog tehnoloških trendova. Ovo je učinilo da se sektor kritične infrastrukture učini lako podložnim napadima. Nakon što su postali tako čvrsto povezani i međuzavisni, incidenti pokazuju da kompromis, poremećaj i neuspeh međunarodnih uprava nije ograničen samo na uzroke i vektore vezane za prirodne katastrofe. Akcije koje ljudi pokreću zloupotrebom tehnologije ili malverzacijama imaju sve veći uticaj.

Snažno partnerstvo između javnog i privatnog sektora je važno, i obe grupe zainteresovanih strana treba energično da ga realizuju da bi se postigla veća sigurnost i otpornost na CI-ima. Takva saradnja može osnažiti javni sektor da blagovremeno i efikasno nadgleda i objedinjava informacije o bezbednosnim pretnjama, ugroženostima, incidentima i uticajima CI-a kako se pojave. Javni sektor, takođe, može da pruži informacije o riziku operatorima privatnog sektora kako bi im pomogao da obezbede informisano i dobro organizovano upravljanje sigurnošću.

## 7) LITERATURA

Döbbeling, Ernst-Peter, "Programs and Trends in Critical Infrastructure Protection in the EU", *National Critical Infrastructure Protection Regional Perspective Conference*, Faculty of Security Studies, 2013, pp. 106-118.

Gaiser, Laris, "European Critical Infrastructure Protection: The Need For a Regional Approach and a Cyber Constant Contact Strategy", *National Security and The Future*, 1-2 (19), 2018, pp. 45-63.

Jakovljević, Vladimir, Gačić, Jasmina, „Zaštita kritične infrastrukture u kriznim situacijama“, Međunarodna naučna konferencija, *Menadžment 2012*, Mladenovac, str. 280-286.

Lindström, Madelene, Olsson, Stefan, "The European Programme for Critical Infrastructure Protection", in: *Crisis management in the European Union: Cooperation in the face of emergencies*, Springer, pp. 37-59.

Markopoulou, Dimitra, Papakonstantinou, Vagelis and Paul de Hert, "The new EU cybersecurity framework: The NIS Directive, ENISA's role and the General Data Protection Regulation", *Computer Law & Security Review: The International Journal of Technology Law and Practice*.

---

<sup>21</sup> Ernst-Peter Döbbeling, "Programs and Trends in Critical Infrastructure Protection in the EU", *National Critical Infrastructure Protection Regional Perspective*, Faculty of Security Studies, 2013, pp. 106-118.

- Mićović, Marija, „Bezbednosni aspekti funkcionisanja kritične infrastrukture u vanrednim situacijama“, doktorska disertacija, Fakultet bezbednosti, 2016.
- Poustourli, Aikaterini, Ward, David, Zachariadis, Angelos et al., “An Overview of European Union and United States Critical Infrastructure Protection Policies”, 12th International conference on *Standardization, prototypes and quality: a means of balkan countries' collaboration*, Kocaeli University İzmit, Kocaeli, Turkey, 2015.
- Setola, R., Luijff, E., & Theocharidou, M., “Critical infrastructures, protection and resilience”, in R. Setola, V. Rosato, E. Kyriakides, & E. Rome (Eds.), *Managing the Complexity of Critical Infrastructures*, Studies in Systems, Decision and Control, Vol. 90, 2016, pp. 1-18.
- Smedts, Bart, “Critical infrastructure protection at the European level”, *Studia diplomatica*, LXIV-1, 2011, pp. 71-78.
- Škero, Mirko, Ateljević, Vladimir, „Zaštita kritične infrastrukture i osnovni elementi usklađivanja sa Direktivom Saveta Evrope 2008/114/ES“, *Vojno delo*, 3/2015, str. 192-207.
- Zimmerman, R., “Decision making and the Vulnerability of Interdependent Critical Infrastructure”, *CREATE Report 04-005*, Homeland Security Center, pp. 1-4, 2004.

**COUNCIL DIRECTIVE ON THE ESTABLISHMENT  
AND MARKING OF EUROPEAN CRITICAL INFRASTRUCTURE  
AND ASSESSMENT OF THE NEED TO IMPROVE ITS PROTECTION**

*Summary:* The paper aimed to highlight the importance of critical infrastructure for the Republic of Serbia and recognize it as such within the European framework. The first outlines of critical infrastructure are recognized in the Green Paper on a European Critical Infrastructure Protection Program. Subsequently, a series of regulations were passed concerning critical infrastructure. Within the framework of the current Critical Infrastructure Law, a special chapter is devoted to European Critical Infrastructure. Therefore, it is necessary to fully approximate the law, as well as the legal acts with the EU regulations. In this regard, it is necessary to investigate all regulations related to critical infrastructure, so that all by-laws in the Republic of Serbia are systematic, i.e., to avoid a collision. Particular attention should be paid to cyber security, the related information network, as one of the main pillars of critical infrastructure security.

*Keywords:* critical infrastructure, security, protection, information network.

UDK: 342.7:341.645(4)  
Bibliid:1451-3188, 19 (2020)  
God XIX, br. 71, str. 38–51

Originalan naučni rad  
Primljen 1. decembra 2019.  
Odobren 30. decembra 2019.

## KULTURNA PRAVA U PRAKSI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Aleksa NIKOLIĆ\*

*Apstrakt:* Autor u radu nastoji da prikaže razvoj kulturnih prava u praksi Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu kao: ESLJP). Nakon uvodnih razmatranja u kojima se ističe slaba razvijenost, ali i sve veći značaj ove grupe ljudskih prava, u nastavku se vrši analiza normativnog okvira kulturnih prava u pravnom sistemu Saveta Evrope. Nakon toga, autor istražuje praksu ESLJP u oblasti kulturnih prava, posebno imajući u vidu najznačajnije presude koje je Sud doneo vezane za pravo na obrazovanje, pravo na učestvovanje u kulturnom životu i slobodu umetničkog stvaralaštva. Potom se u nastavku rada bavi analizom pravne prirode presuda ESLJP u oblasti kulturnih prava. Na kraju, autor sumira značaj presuda Suda, kao i njegovu ulogu u daljem unapređenju kulturnih prava.

*Cljučne reči:* kulturna prava, Evropski sud za ljudska prava, pravo na obrazovanje, pravo na učešće u kulturnom životu, sloboda umetničkog izražavanja

### 1) UVOD

Pok Jin Čau započinje svoju nedavno objavljenu knjigu *Cultural Rights in International Law and Discourse-Contemporary Challenges and Interdisciplinary Perspectives* (Kulturna prava u međunarodnom pravu i diskursu – Savremeni izazovi i interdisciplinarnе perspektive) poglavljem naslovljenim *Cultural Rights – A Radical Hope?* (Kulturna prava – Radikalna nada?).<sup>1</sup> Svestan svih nedostataka ove grupe ljudskih prava, Čau pokušava da ukaže na činjenicu da su kulturna prava priznata kategorija ljudskih prava u potpunosti ravnopravna sa ličnim, političkim, ekonomskim i socijalnim pravima. Međutim, iako kulturna prava predstavljaju jednu od najmanje razvijenih grupa ljudskih prava u savremenom svetu, situacija je svakako daleko od očaja. Zapravo, ovo je verovatno pravo vreme za novi početak,

---

\* Autor je saradnik u nastavi Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, aleksa.nikolic@ius.bg.ac.rs

<sup>1</sup> Pok Yin S. Chow, *Cultural Rights in International Law and Discourse-Contemporary Challenges and Interdisciplinary Perspectives*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2018, pp. 1-29.

smatra Čau. Raspad bipolarnog sveta samo je dodatno osnažio ovu grupu ljudskih prava imajući u vidu da nam ona pružaju toliko potreban diskurs u kojem istražujemo, pregovaramo i dolazimo do novog međukulturnog razumevanja. Dakle, kulturna prava se mogu oceniti kao preduslov za usvajanje ostalih ljudskih prava, ali i prevazilaženje brojnih žarišta, poput konfliktne i post-konfliktne situacije, pa sve do diskriminacije i siromaštva. Ona služe da razvijaju sâmo društvo i pravni poredak u društvu.

Bez obzira na to što postoje argumenti koji se mogu izneti u prilog Čauovog stava, gotovo je nemoguće osporiti činjenicu da do današnjeg dana ne postoji jasna klasifikacija koja se to prava ubrajaju u kulturna prava. Kulturna prava, kao ljudska prava druge generacije, prvi put su pronašla svoje mesto u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima,<sup>2</sup> a potom i u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.<sup>3</sup> Međutim, u okviru ova dva pravna dokumenta garantovano je samo pravo na obrazovanje i pravo na učešće u kulturnom životu, dok su ostala kulturna prava mahom skrajnuta i za njih je predviđen svega jedan član. U pravu Saveta Evrope, Evropska konvencija za zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda (u daljem tekstu – EKLJP) tek u čl. 2 Prvog protokola uz EKLJP predviđa samo jedno kulturno pravo, pravo na obrazovanje.<sup>4</sup> No, to i ne treba da nas čudi ukoliko imamo u vidu da kulturna prava predstavljaju na prvom mestu dinamičku kategoriju koja se neprestano menja, a potom i pluralističku kategoriju koja se različito manifestuje u različitim sredinama.<sup>5</sup> Stoga, imajući u vidu sve veći značaj kulturnih prava, u ovom radu ćemo se najpre osvrnuti na postojeći normativni okvir kulturnih prava u pravnom sistemu Saveta Evrope, kao i na njegovo sve ekstenzivnije tumačenje, da bismo potom pristupili istraživanju prakse ESLJP, koja je u značajnoj meri uticala na „oblikovanje“ ove kategorije ljudskih prava.

## **2) NORMATIVNI OKVIR KULTURNIH PRAVA U PRAVNOM SISTEMU SAVETA EVROPE**

Pravo na obrazovanje, koje predstavlja preduslov za uživanje ostalih prava, jedino je pravo iz korpusa kulturnih prava koje je garantovano Evropskom

---

<sup>2</sup> Universal Declaration of Human Rights 1948, <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> 18/11/2019.

<sup>3</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>, 18.11.2019.

<sup>4</sup> Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, <https://www.coe.int/en/web/echr-toolkit/protocole-1> 18/11/2019.

<sup>5</sup> Aleksa Nikolić, „Kulturna prava u Republici Srbiji – trenutno stanje i perspektive“, *Strani pravni život*, god. 63, br. 3, str. 72.



konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje u tekstu – EKLJP) i njenim protokolima.<sup>6</sup> Tako, u čl. 2 Prvog protokola uz EKLJP se navodi da:

*„Niko ne može biti lišen prava na obrazovanje.*

*U vršenju svih svojih funkcija u oblasti obrazovanja i nastave, država poštuje pravo roditelja da obezbede obrazovanje i nastavu koji su u skladu sa njihovim verskim i filozofskim uverenjima“.*

Oko normiranja prava na obrazovanje vođeni su dugotrajni pregovori u organima Saveta Evrope i „već na prvi pogled je jasno da je tekst ove odredbe mnogo manje sadržajan u odnosu na tekst odgovarajuće odredbe Univerzalne deklaracije, koji joj je služio kao model“.<sup>7</sup> Iz sâme formulacije čl. 2 Prvog protokola uz EKLJP može se zaključiti da pravo na obrazovanje pripada svima. Negativno definisanje ne podrazumeva da država nema pozitivne obaveze.<sup>8</sup> Po svojoj prirodi, pravo na obrazovanje podrazumeva regulisanje od strane države koje može „varirati u vremenu i prostoru, u skladu sa potrebama i resursima zajednice i pojedinca“.<sup>9</sup> Takođe, iako to nigde ne stoji implicitno, može se zaključiti da pravo na obrazovanje nije apsolutno pravo, što znači da se ono pod određenim uslovima može podvrgnuti ograničenjima. Ta ograničenja su opravdana ukoliko su: 1) predviđena zakonom, 2) slede legitimnu svrhu, i 3) ukoliko postoji razuman odnos proporcionalnosti između korišćenih sredstava i cilja kome se teži, odnosno ukoliko su neophodna u demokratskom društvu. Na taj način ESLJP je želeo da istakne da su ograničenja opravdana samo ukoliko su izraz dovoljno velike društvene potrebe (*pressing social need*) i ukoliko su ubedljivo obrazložena.

Član 2 st. 2 Prvog protokola uz EKLJP se odnosi na prava roditelja i očigledno predstavlja „razradu prava na obrazovanje deteta“.<sup>10</sup> U njoj se roditeljima priznaje odgovornost za obrazovanje i podučavanje dece i ona je usko povezana sa čl. 2 st. 1 Prvog protokola uz EKLJP, budući da je dužnost roditelja poprilično široko

<sup>6</sup> Ivana Krstić i Tanasije Marinković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Savet Evrope, Beograd, 2016, str. 196.

<sup>7</sup> Darko Simović, Marko Stanković, Vladan Petrov, *Ljudska prava*, Izdavački centar Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2018, str. 238.

<sup>8</sup> Tako Vilijam Šabaz (*William Schabas*) smatra da je negativna struktura čl. 2 Prvog protokola uz EKLJP u potpunosti u saglasnosti sa čl. 2, 3, 4 (1) i 7 EKLJP, u kojima se zajedno ističu fundamentalne demokratske vrednosti društva. William Schabas, *The European Convention on Human Rights – A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 995.

<sup>9</sup> Drugim rečima „u Protokolu br. 1, ovo pravo je više „građansko i političko“ po svojoj prirodi, dok je u Univerzalnoj deklaraciji prvenstveno „ekonomsko, socijalno i kulturno“. Ibid.

<sup>10</sup> Ida Elisabeth Koch, *Human Rights as Invisible Rights – The Protection of Socio-Economic Demands under the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2009, p. 152.

postavljena, imajući u vidu da se st. 2 ne odnosi samo na sadržaj i način pružanja obrazovanja, već i na izvršavanje svih funkcija koje je država preuzela. Na taj način, od posebnog su značaja one odredbe EKLJP koje se tiču poštovanja privatnog i porodičnog života, slobode misli savesti i veroispovesti, slobode izražavanja itd. S tim u vezi, sud je veliki broj odluka upravo posvetio definisanju izraza „verska i filozofska uverenja“, čime je u značajnoj meri uticao na produblјivanje sadržine prava na obrazovanje.<sup>11</sup>

### 3) KULTURNA PRAVA U PRAKSI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Iako ni EKLJP ni ESLJP ne priznaju izričito pravo na kulturu, kao ni pravo na učestvovanje u kulturnom životu, za razliku od drugih međunarodnih konvencija, praksa ESLJP pruža zanimljive primere u kojima dinamičnom i širokom interpretacijom pojedina ljudska prava podvodi pod pojam kulturnih prava u širem smislu.<sup>12</sup> Tu Sud na prvom mestu misli na čl. 8 EKLJP koji garantuje pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, čl. 9 EKLJP koji se tiče slobode misli savesti i veroispovesti, odnosno čl. 10 EKLJP koji se tiče slobode izražavanja. S tim vezi, u okviru ovog poglavlja pozabavićemo se pravom na obrazovanje, pravom na učešće u kulturnom životu i slobodom umetničkog izražavanja, odnosno najznačajnijim slučajevima koji su obeležili ova kulturna prava.

#### 3.1. PRAVO NA OBRAZOVANJE U PRAKSI ESLJP

Evropski sud je svojom jurisprudencijom umnogome uticao na produblјivanje sadržine prava na obrazovanje.<sup>13</sup> S tim u vezi, jedan od prvih slučajeva koji se pred njim našao jeste *Kampbel i Kosans protiv Velike Britanije*.<sup>14</sup> Ovaj slučaj je interesantan zbog toga što se u njemu postavilo pitanje da li je privremeno udalјavanje deteta iz škole, usled pretnje telesnim kažnjavanjem u školama u Škotskoj, u suprotnosti sa pravom na obrazovanje. Naime, gospođa Kampbel i gospođa Konsans imale su po jedno dete zrelo za pohađanje školske nastave. Međutim, kao protivnice telesnog

---

<sup>11</sup> *Lautsi and Others v. Italy*, No. 30814/06, ECHR 18/03/2011; *Valsamis v. Greece*, No. 74/1995/580/666, ECHR 18/12/1996; *Campbell and Cosans v. The UK*, No. 7511/76; 7743/76, ECHR 25/02/1982.

<sup>12</sup> Slična „sudbina“ pratila je prigovor savesti. Naime, Savet Evrope je tek 2011. godine prihvatio stanovište da se ovaj institut može posredno izvesti iz prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti, odnosno čl. 9 EKLJP, čime mu je priznat karakter fundamentalnog ljudskog prava. Vid. Aleksa Nikolić, „Prigovor savesti u Republici Srbiji“, *Hereticus*, god. 16, br. 1-2, str. 50-51.

<sup>13</sup> Marko Stanković, „Pravo na obrazovanje“, *Evropsko zakonodavstvo*, god. 17, br. 65, str. 173.

<sup>14</sup> *Campbell and Cosans v. The UK*, No. 7511/76; 7743/76, ECHR 25/02/1982.

kažnjavanje dece, one su podnele predstavku ESLJP, između ostalog, navodeći da iz finansijskih i praktičnih razloga nisu u mogućnosti da pronađu alternativu državnim školama u Škotskoj. Sud je presudio „u njihovu korist“ izrekavši da je „obrazovanje dece ceo proces u kome, u svakom društvu, odrasli nastoje preneti svoja verovanja, kulturu i druge vrednosti mladima, dok se podučavanje ili obuka odnose na prenos znanja i intelektualni razvoj“.<sup>15</sup> Na taj način, sud je utvrdio da telesno kažnjavanje utiče na integritet ličnosti i stoga predstavlja povredu prava na obrazovanje, bez obzira na filozofska ili etička uverenja roditelja.

Međutim, sud je nešto kasnije, u predmetu *Efstratiou protiv Grčke*, doneo pomalo kontradiktornu odluku.<sup>16</sup> Naime, tri podnosioca predstavke bili su po svom religijskom opredeljenju Jehovini svedoci. Prema njihovom verovanju, pacifizam predstavlja osnovno načelo religije. Početkom školske 1993/1994. godine, gospođa Efstratiou podnela je pismenu izjavu direktoru škole, kako bi njena ćerka Sofija bila oslobođena časova veronauke, ali i proslava nacionalnih praznika i javnih povorki. Škola je Sofiju oslobodila verske nastave, ali ne i ostalih zahteva, koje su zatražili njeni roditelji, što je dovelo do toga da Sofija odbije da učestvuje u svečanoj povorci povodom nacionalnog praznika na kojem su učestvovali i predstavnici vojske, budući da se to kosilo sa njenim religijskim uverenjima. Ona je zbog tog čina bila kažnjena suspenzijom iz škole na nekoliko dana. ESLJP je u ovom slučaju ustanovio da „je Sofija Efstratiou bila oslobođena verske nastave, na osnovu sopstvenih religijskih uverenja. Međutim, obaveza da učestvuje u školskoj paradi nije takve prirode da bi se njome vređala nečija verska uverenja, što znači da osporena mera kažnjavanja (suspenzija iz škole) ni na koji način nije u suprotnosti sa pravom na slobodu veroispovesti“.<sup>17</sup> Međutim, opravdano se može postaviti pitanje na koji način se ovaj slučaj razlikuje od prethodno pomenutog.<sup>18</sup> Jehovini svedoci, kao verska organizacija u Grčkoj, imaju formalno-pravno potpuno jednak status kao i dominantna Grčka pravoslavna crkva.<sup>19</sup> S obzirom da i grčki ustav predviđa odvojenost države i crkve, očekivano bi bilo da se ovo pitanje podvede pod pravo roditelja da obrazovanje njihove dece bude u skladu sa njihovim verskim i filozofskim uverenjima. Sud je, razmatrajući izraz filozofska uverenja u slučaju *Kampbel i Kosans protiv Velike Britanije*, došao do zaključka da sâm izraz „uverenje“ označava gledišta koja u

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> *Efstratiou v. Greece*, No. 77/1996/696/888, ECHR 18/12/1996.

<sup>17</sup> Sud se u argumentaciji ove presude pozvao na slučaj *Johnston and Others v. Ireland*, No. 9697/82, ECHR 18/12/1986.

<sup>18</sup> *Campbell and Cosans v. The UK*, No. 7511/76; 7743/76, ECHR 25/02/1982.

<sup>19</sup> Sloboda veroispovesti nije ograničena na tradicionalne religije, već je dopušteno i ustanovljavanje novih verskih učenja. U tom smislu, sve verske zajednice moraju imati ravnopravni tretman, odnosno država je dužna da zadrži neutralan i nepristrasan stav. Vid. *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, No. 45701/99, ECHR 27/03/2002.

izvesnom stepenu moraju biti uverljiva, ozbiljna, dosledna i važna<sup>20</sup>. Na taj način je došao do zaključka da izraz filozofska uverenja označava uverenja koja zaslužuju poštovanje u „demokratskom društvu“. Stoga, ostaje nam da zaključimo da je u ovom slučaju postojanje neujednačene sudske prakse najpre dovelo do povrede slobode veroispovesti, pa time posredno i do prava na obrazovanje.<sup>21</sup>

Kao što je već rečeno, svakom detetu mora biti priznato pravo na školovanje, koje je u skladu sa verskim i moralnim ubeđenjima njegovih roditelja ili zakonskih staratelja.<sup>22</sup> To znači da država mora da omogući i podstiče stvaranje privatnih škola, čime bi zaštitila decu od eventualne indoktrinacije koja postoji u državnim školama.<sup>23</sup> S tim u vezi, od posebnog značaja nam je analiza predmeta *Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen protiv Danske*.<sup>24</sup> U njemu su podnosioci predstavke istakli da se protive seksualnom vaspitanju, predmetu koji je na osnovu Zakona o državnim školama br. 235 uveden kao obavezan. Naime, oni su smatrali da je pohađanjem ovog predmeta povređeno njihovo pravo da svojoj deci obezbede nastavu koja je u skladu sa njihovim filozofskim i verskim uverenjima. ESLJP je odbio njihove tvrdnje uz obrazloženje da je program seksualnog vaspitanja samo prenosio informacije i to na „objektivan, kritički i pluralistički način, a da na taj način nije bilo pokušaja da se deci usadi određeno moralno uverenje u vezi sa seksualnim aktivnostima ili kontracepcijom“.<sup>25</sup>

Na kraju, Evropski sud je posebnu pažnju posvetio položaju Roma u obrazovanju. U mnogim državama centralne i istočne Evrope, romska deca se školuju na neadekvatan način, tako što se upućuju u specijalne škole, što ESLJP posmatra kao oblik diskriminacije.<sup>26</sup> Rodoljub Etinski, pišući o ovom problemu razlikuje neposrednu od posredne diskriminacije, gde položaj i tretman romske

---

<sup>20</sup> *Campbell and Cosans v. The UK*, No. 7511/76; 7743/76, ECHR 25/02/1982.

<sup>21</sup> O neujednačenoj sudskoj praksi ESLJP, odnosno nejednakom položaju dve najdominantnije religije u Evropi, Hrišćanstva i Islama vid. Tanasije Marinković, *Religion in Public Spaces – Controversies in the European Court of Human Rights’ Vase Law*, Hauke Brunkhorst, Dragica Vujadinović and Tanasije Marinković (Eds.), *European Democracy in Crisis – Politics under Challenge and Social Movements*, Eleven international publishing, The Hague, 2017, p. 82-91.

<sup>22</sup> Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Izdavački centar Pravnog fakulteta, Beograd, 2015, str. 235.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, No. 5095/71, 5929/72, 5926/72, ECHR 07/12/1976.

<sup>25</sup> Ibid., § 53.

<sup>26</sup> *D.H. and Others v. the Czech Republic*, No. 57325/00, ECHR 13/11/2007; *Oršuš and Others v. Croatia*, No. 15766/03, ECHR 16/03/2010; *Horváth and Kiss v Hungary*, No. 11146/03, ECHR 29/01/2013.

dece u obrazovnim sistemima pojedinih država svrstava u oblik posredne diskriminacije.<sup>27</sup> On dalje smatra da je za njegovo rešavanje neophodna aktivnija uloga država koje su ratifikovale EKLJP.<sup>28</sup>

### 3.2. PRAVO NA UČEŠĆE U KULTURNOM ŽIVOTU U PRAKSI ESLJP

Pravo na učešće u kulturnom životu predstavlja opšte kulturno pravo, koje garantuje pojedincu mogućnost da učestvuje u društvenom životu zajednice. Njegova suština je u tome da država ima obavezu da poštuje pravo pojedinca da izražava i razvija svoju kulturu, kao i da koristi proizvode kulture. Stoga je pravo na učešće u kulturnom životu čvrsto povezano sa pravom na slobodu izražavanja i primanja informacija i kao takvo je prepoznato i u praksi ESLJP, budući da ovo pravo nije doslovno garantovano EKLJP niti njenim protokolima.<sup>29</sup> S tim u vezi, u nastavku rada ćemo analizirati po jedan slučaj vezan za pravo na učešće u kulturnom životu putem interneta i televizije, odnosno jedan slučaj koji se bavi pravom na kulturno nasleđe.<sup>30</sup>

Jedan od najpoznatijih i ujedno i najvažnijih slučajeva koji su se vodili pred ESLJP u vezi povrede prava na učešće u kulturnom životu putem interneta jeste

---

<sup>27</sup> Upor. Rodoljub Etinski, "Concept of indirect discrimination under article 14 of the European Convention of Human Rights", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, god. 41, br. 70, p. 55-56 i Rodoljub Etinski, "Indirect Discrimination in the case-law of the European Court of Human Rights", *Zbornik Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, god. 47. br. 1, p. 57-70.

<sup>28</sup> Rodoljub Etinski, "Concept of indirect discrimination under article 14 of the European Convention of Human Rights", op. cit., p. 56. Sa ovim stavom se slaže i Vilijam Bart (*William Kurt Barth*) koji, pozivajući se posebno na zaštitu Roma, ali i ostalih manjina, smatra da postojanje manjina predstavlja suštinsku vrednost demokratskog društva ljudskih prava, s obzirom na to da manjine podstiču integraciju a ne „balkanizaciju“ (podelu – A.N.). William Kurt Barth, *On Cultural Rights: The Equality of Nations and the Minority Legal Tradition*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2008, p. 214.

<sup>29</sup> S tim u vezi neophodno je pomenuti i Okvirnu konvenciju Saveta Evrope (2005) o vrednosti kulturnog nasleđa, tzv. Faro konvenciju, koja ne samo što potvrđuje neodvojivost prava na kulturno nasleđe od prava na učešće u kulturnom životu, već u čl. 2 priznaje specijalni status nasleđa, čime ona „jasno definiše odnos između ljudi i kulturnog nasleđa kao pitanje ljudskih prava, a ne pitanje prava svojine“. Vanja Pavićević „Pravna zaštita (ne)materijalnog kulturnog nasleđa – izazovi i tendencije“, *Pravni život*, god. 66, br. 12, str. 3-4.

<sup>30</sup> Brojni autori smatraju da veća primena prava na učešće u kulturnom životu zavisi od nekoliko faktora. Tako Selin Romainville (*Celine Romainville*) navodi da je neophodno normativno precizirati ovu kategoriju, kako ona ne bi dolazila u „sukob“ sa drugim kulturnim pravima, kako na unutrašnjem planu, tako i na međunarodnom. Celine Romainville, „Le droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel comparé“, *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, vol. 29, no. 1, p. 590.

*Ahmed Jildirin protiv Turske.*<sup>31</sup> Naime, gospodin Jildirin je podneo predstavku protiv Republike Turske, smatrajući da mu je presudom turskog suda uskraćeno pravo na slobodu izražavanja, imajući u vidu činjenicu da su turske vlasti blokirale pristup određenim internet stranicama. U konkretnom slučaju, gospodinu Jildirinu je bilo onemogućeno da pristupi sopstvenom internet sajtu, budući da je on kreiran uz pomoć Gugla (*Google sites website creation*), a imajući u vidu da je nacionalni sud doneo presudu u kojoj se svim korisnicima Gugl sajtova onemogućava pristup istim. Sud je takvu presudu doneo zbog toga što se jedan od korisnika Gugl sajtova suočio sa pokretanjem krivičnog postupka.<sup>32</sup> ESLJP je u svojoj presudi naveo da pomenuta ograničenja nisu bila u skladu sa čl. 10 EKLJP koja podjednako garantuje pravo na saopštavanje informacija i ideja, kao i pravo na primanje informacija i ideja. Sud je u obrazloženju utvrdio da mešanje u slobodu izražavanja nije bilo neophodno u demokratskom društvu i nije bilo propisano zakonom.<sup>33</sup> Sud je dodatno naglasio nedostatke relevantnog zakona, posebno zbog toga što je isti dodelio široka ovlašćenja organima uprave i ni na koji način nije prepustio domaćim sudovima mogućnost da ispitaju da li je potrebno potpuno blokiranje Gugl sajtova, ili je na ovaj način samo otvoren prostor za arbitrarnost i dodatno gušenje internet prava i sloboda.<sup>34</sup>

Kada je reč o pravu kulturnog nasleđa, jedan od najrelevantnijih slučajeva je svakako *Akdaş protiv Turske.*<sup>35</sup> U njemu je sud našao da je došlo do povrede slobode izražavanja garantovane čl. 10 EKLJP krivičnom presudom domaćeg suda kojom je izdavaču izrečena izuzetno visoka novčana kazna zbog objavljivanja „neprikladnog romana“, kao i zaplena svih preostalih izdanja. U pitanju je bio erotski roman francuskog pisca Gijoma Apolinera (*Guillaume Apollinaire*) iz 1907. godine. ESLJP je utvrdio da iako je ograničenje slobode izražavanja podnosioca predstavke bilo predviđeno zakonom i težilo legitimnom cilju (zaštiti morala), sâmo mešanje nije bilo neophodno u demokratskom društvu. Sud je istakao da se zahtevi morala razlikuju s vremena na vreme i od mesta do mesta, čak i unutar jedne države. S tim u vezi, sud je uzeo u obzir činjenicu da je u ovom slučaju prošlo više od jednog veka kako je pomenuti roman objavljen, najpre u Francuskoj, a potom i u mnogim zemljama širom Evrope, te da ono kao takvo predstavlja deo „evropske književne baštine“.<sup>36</sup> Shodno tome, namena primene turskog zakonodavstva nije imala za cilj

---

<sup>31</sup> *Ahmet Yildirim v. Turkey*, No. 3111/10, ECHR 18/12/2012.

<sup>32</sup> Koji je kasnije bio obustavljen zbog nemogućnosti krivičnog suda da utvrdi identitet i adresu optuženog, koji je živeo u inostranstvu.

<sup>33</sup> *Ibid.*, § 66.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Akdaş v. Turkey*, No. 41056/04, ECHR 16/02.2010.

<sup>36</sup> *Ibid.*, § 30.

zadovoljenje hitne društvene potrebe, a izrečena novčana kazna i zaplena knjiga nije bila srazmerna legitimnom cilju, te kao takva nije bila potrebna u demokratskom društvu.<sup>37</sup>

### 3.3. SLOBODA UMETNIČKOG IZRAŽAVANJA U PRAKSI ESLJP

Sloboda umetničkog izražavanja predstavlja kulturno pravo izvedeno iz čl. 10 EKLJP, odnosno slobode izražavanja. Naime, Sud je u svojoj praksi želeo da dodatno naglasi važnost umetničkog izražavanja, naročito imajući u vidu da mogućnost učestvovanja kulturnih, političkih i društvenih informacija i ideja, što je od suštinske važnosti za jedno demokratsko društvo.<sup>38</sup> S druge strane, smatra se da je ovo pravo u značajnoj meri ugroženo, naročito u onim državama u kojima umetnička dela sadrže kritiku političke ideologije, verskih uverenja, te kulturoloških i društvenih sklonosti.<sup>39</sup>

Prvi slučaj povezan sa slobodom umetničkog izražavanja u praksi ESLJP je *Miler protiv Švajcarske*.<sup>40</sup> U njemu je gospodin Miler u napuštenom hangaru u Friburgu izlagao tri fotografije na kojima su bile prikazane felacija, sodomija, odnosno polni odnos sa životinjama. Izložba je bila otvorena za sve i za nju se nije plaćao ulaz. Austrijski tužilac je, reagujući na nasilni sadržaj na fotografijama, pokrenuo krivični postupak, koji je rezultovao zaplenom fotografija i novčanom kaznom.<sup>41</sup> ESLJP se, donoseći presudu, zadržao na analizi opravdanosti zabrane slobode izražavanja. Sud je najpre utvrdio da su pomenuta ograničenja propisana švajcarskim zakonom, da bi se potom zadržao na oceni da li je takva odluka usmerena na zaštitu legitimnog interesa. Sud je prihvatio argumente švajcarskog suda koji je smatrao da je zabrana ovakve izložbe usmerena na zaštitu morala drugih.<sup>42</sup> Na kraju, ESLJP

<sup>37</sup> Ibid. Zanimljivo je da su ovakvu presudu donelo Veće od sedam sudija, među kojima su se našli Andras Šajo, kao i naš Dragoljub Popović.

<sup>38</sup> Pišući o slobodi umetničkog izražavanja, Vojin Dimitrijević primećuje da „totalitarne države uzimaju sebi za pravo da proglašavaju šta je lepo i šta je ružno, šta „napredno“, a šta „nazadno“, šta je dobro a šta loše za narod. Ako nema slobodnih i bogatih mecena i kupaca koji su nezavisni od države, opstanak umetničkih stvaralaca je u pitanju, jer neće naći ni posla, ni izdavača, kao što se to desilo sa predstavnicima „izrođene umetnosti“ (*entartete Kunst*) u Nemačkoj i ranim „dekadentima“ u SSSR i drugim „socijalističkim“ zemljama. Vojin Dimitrijević, „Ljudska prava vezana za slobodu duha“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, god. 82, br. 1-2, str. 174.

<sup>39</sup> Ole Reitov, „Challenges of artistic freedom“, Irina Bokova (Ed.), *Re/Shaping Cultural Policies*, UNESCO, Paris, 2015, p. 192.

<sup>40</sup> *Müller and Others v. Switzerland*, No. 10737/84, ECHR 24/05/1988.

<sup>41</sup> Ibid., § 9-13.

<sup>42</sup> Sud se u argumentaciji posebno pozvao na primer oca i ćerke koji su bili zapanjeni izložbom. Ibid., § 30.

je ocenio da je ovakva zabrana neophodna u demokratskom društvu. Naime, sud je ovakvu presudu pravdao činjenicom da su tri fotografije na najgrublji način prikazivale seksualne odnose, kao i da je izložba bila otvorena za javnost.<sup>43</sup>

Još jedan važan slučaj koji se našao u praksi ESLJP je *Karataş protiv Turske*.<sup>44</sup> Gospodin Karataş je prema nacionalnosti Turčin, kurdskog porekla, koji je 1999. godine objavio zbirku pesama pod nazivom „Pesma bune – Dersim“ (*Dersim – Bir İsyanın Türküsü*) u kojima je, putem metafora, pozivao na bunt protiv turske države i žrtvovanje za nezavisnost Kurdistanu. Turski sud je ocenio da je ova zbirka pesama usmerena protiv „teritorijalne celovitosti turske države“, odnosno da ona podstiče čitaoce na „mržnju, bunt i nasilje“, te je kaznio gospodina Karataşa kaznom zatvora u trajanju od godinu dana i osam meseci, kao i novčanom kaznom.<sup>45</sup> U svojoj odluci, ESLJP je odbacio presudu turskog suda smatrajući da poezija, kao oblik umetničkog izražavanja, ima malobrojnu publiku i ograničen uticaj, te da samim tim presuda turskog suda nije srazmerna i nije neophodna u demokratskom društvu.<sup>46</sup>

Još jedan zanimljiv slučaj vezan za satiru, kao formu umetničkog izražavanja, vodio se pred ESLJP. U predmetu *Udruženje likovnih stvaralaca protiv Austrije* podnosioci predstavke su smatrali da im je povređeno pravo na slobodu umetničkog izražavanja time što im je bilo zabranjeno da izlažu kolaž Otoa Mula (*Otto Mühl*) pod nazivom „Apokalipsa“, koji je, između ostalog, prikazivao majku Terezu, austrijskog kardinala Groera i tadašnjeg visokog funkcionera Austrijske slobodarske partije Haidera u seksualnim pozama.<sup>47</sup> Sud je ocenio da je mera ograničavanja slobode izražavanja i ovom slučaju bila propisana zakonom i da je težila legitimnom cilju.<sup>48</sup> Međutim, ESLJP takođe smatra da satira, kao oblik umetničkog izražavanja, ima za cilj da svojim karakterističnim preuveličavanjem provocira, te da je odluka austrijskih sudova bila nesrazmerna i samim tim nepotrebna u demokratskom društvu.<sup>49</sup>

#### 4) PRAVNA PRIRODA PRESUDA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Analizirane presude Evropskog suda za ljudska prava u domenu kulturnih prava jasno ukazuju na njihovu dualnu prirodu. Naime, dok posmatramo spolja, kulturna

---

<sup>43</sup> Ibid., § 33.

<sup>44</sup> *Karataş v. Turkey*, No. 23168/94, ECHR 08/07/1999.

<sup>45</sup> Ibid., § 12.

<sup>46</sup> Ibid., § 49-52.

<sup>47</sup> *Vereinigung Bildender Künstler v. Austria*, No. 68354/01, ECHR 25/01/2001.

<sup>48</sup> Ibid., § 26.

<sup>49</sup> Ibid., § 38-39.



prava poseduju sva obeležja međunarodnog prava, dok sa unutrašnjeg stanovišta kulturna prava i sama ljudska prava neprestano evoluiraju u skladu sa logikom ustavnog prava. Drugim rečima, „može se reći da prema svojim formalnim osobinama Evropski sud za ljudska prava odgovara pojmu međunarodnog suda, ali da ga suština njegovog rezona, pristup rešavanju sporova i dejstvo njegovih odluka svrstavaju u red ustavnih sudova“.<sup>50</sup> Takvo profilisanje ESLJP zasnovano je na činjenici da je njegova jurisprudencija doživela potvrdu kako u uporednim ustavnopravnim rešenjima, tako i u praksi ustavnih i drugih sudova evropskih država.

Postavljanje pitanja pravne prirode presuda ESLJP vrlo je značajno sa aspekta analize unapređenja postojećih pravnih poredaka u Evropi. Judikalizacija i ustavnog i evropskog prava ljudskih prava duguje svoj uspeh jedinstvenoj pojavi – priznavanju pojedincu mogućnosti pristupa ustavnom sudu odnosno Evropskom sudu, u prvom slučaju u vidu ustavne žalbe i/ili prethodnog pitanja o ustavnosti, a u drugom putem pojedinačne predstavke.<sup>51</sup> Međutim, cilj postojanja ESLJP nije da se vremenom pretvori u nekakav konačan sud, koji će da donosi presude nakon neuspelog rada državnih organa. Naprotiv, cilj suda je da pomogne državama da ostvare i dugoročno unaprede stanje ljudskih prava.<sup>52</sup>

Kada je reč o kulturnim pravima, pomenuta praksa ESLJP svedoči o tome da se ova grupa ljudskih prava „profilisala“ upravo zahvaljujući sudskoj praksi (*judge-made law*), koja je bila od neposrednog uticaja i na unapređenje položaja kulturnih prava u uporedim zakonodavstvima. Tumačenjem i primenom kulturnih prava od strane ESLJP neprestano se ukazuje njihova povezanost sa ostalim ljudskim pravima, te se na taj način ona mogu oceniti kao „transformišuća i osnažujuća“, dok je Sud u Strazburu u tom smislu uspeo da se nametne kao referentna međunarodna sudska institucija u oblasti zaštite kulturnih prava, tako da danas ESLJP predstavlja najviši interpretativni autoritet za države članice Saveta Evrope.<sup>53</sup>

## 5) ZAKLJUČAK

Sindi Holder (*Cidny Holder*) i Dejvid Rejdi (*David Reidy*) dajući u završnoj reči zbornika „Ljudska prava – teška pitanja“ (*Human Rights – The Hard Questions*)

<sup>50</sup> Tanasije Marinković, *Granice slobode političkog udruživanja – uporednopravna studija*, Dosije, Beograd, 2014, str. 91.

<sup>51</sup> Ibid., str. 85.

<sup>52</sup> Marko Novaković smatra da „pomoć (ESLJP – A.N.) treba da se ogleda u samim presudama, kroz koje država, ako to nije mogla sama da zaključi, treba da locira slabe tačke u sistemu (ne samo sudskom) i pokuša da ih ispravi, ili da se daju dodatne smernice u kom pravcu treba reagovati na nacionalnom nivou“. Marko Novaković, „Uticaj prakse Evropskog suda za ljudska prava na reformske procese u Srbiji“, *Evropsko zakonodavstvo*, god. 13, br. 49-50, str. 553.

<sup>53</sup> Helle Porsdam, *The Transforming Power of Cultural Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 1.

konačan „sud“ o ljudskim pravima ističu da je neophodno imati „veru“ u praksu i teoriju ljudskih prava.<sup>54</sup> Čini nam se da je ta „vera“ naročito opravdana ukoliko pažnju usmerimo na analizu razvoja kulturnih prava. Kulturna prava pripadaju onoj grani ljudskih prava koja još uvek nije preležala sve dečje bolesti. Jasno je da je praksa ESLJP u značajnoj meri uticala na „oblikovanje“ ove grupe ljudskih prava, utičući tako neposredno i na unapređenje normativnog okvira kulturnih prava u uporednom zakonodavstvu. Na taj način se ESLJP nametnuo kao najviši interpretativni autoritet u oblasti zaštite kulturnih prava. Međutim, i pored svega navedenog, neophodno je izvršiti precizno definisanje i normiranje kulturnih prava na međunarodnom planu, kroz donošenje i usvajanje jedinstvene međunarodne konvencije. Na taj način bi se omogućilo aktivnije ostvarivanje ove grupe ljudskih prava, a ujedno sprečila kolizija sa drugim vrstama ljudskih prava.

## 6) LITERATURA

- Barth, William Kurt, *On Cultural Rights: The Equality of Nations and the Minority Legal Tradition*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2008.
- Chow, Pok Yin S., *Cultural Rights in International Law and Discourse-Contemporary Challenges and Interdisciplinary Perspectives*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2018.
- Dimitrijević, Vojin, „Ljudska prava vezana za slobodu duha“, Arhiv za pravne i društvene nauke, god. 82, br. 1-2, str. 174.
- Etinski, Rodoljub, *Concept of indirect discrimination under article 14 of the European Convention of Human Rights*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, god. 41, br. 70, p. 55-56.
- Etinski, Rodoljub, *Indirect Discrimination in the case-law of the European Court of Human Right*, Zbornik Pravnog fakulteta u Novom Sadu, god. 47. br. 1, p. 57-70.
- Holder, Cindy, Reidy, David, *Afterword: rights, reality and hope: hard questions about human rights*, Cindy Holder, David Reidy (Eds.), Human Rights – The Hard Questions, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 466.
- Koch, Ida Elisabeth, *Human Rights as Invisible Rights – The Protection of Socio-Economic Demands under the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2009
- Krstić, Ivana i Marinković, Tanasije, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Savet Evrope, Beograd, 2016.
- Marinković, Tanasije, *Religion in Public Spaces – Controversies in the European Court of Human Rights' Case Law*, Hauke, Brunkhorst, Dragica Vujadinović and Tanasije Marinković (Eds.), *European Democracy in Crisis – Politics under Challenge and Social Movements*, Eleven international publishing, The Hague, 2017, pp. 82-91.

- Marinković, Tanasije, „Granice slobode političkog udruživanja – uporednopravna studija“, Dosije, Beograd, 2014.
- Nikolić, Aleksa, „Kulturna prava u Republici Srbiji – trenutno stanje i perspektive“, Strani pravni život, god. 63, br. 3, str. 72.
- Nikolić, Aleksa, „Prigovor savesti u Republici Srbiji“, Hereticus, god. 16, br. 1-2, str. 50-51.
- Novaković, Marko, „Uticaj prakse Evropskog suda za ljudska prava na reformske procese u Srbiji“, Evropsko zakonodavstvo, god. 13, br. 49-50, str. 553.
- Paunović, Milan, Krivokapić, Boris, Krstić, Ivana, „Međunarodna ljudska prava“, Izdavački centar Pravnog fakulteta, Beograd, 2015.
- Pavićević, Vanja, „Pravna zaštita (ne)materijalnog kulturnog nasleđa – izazovi i tendencije“, Pravni život, god. 66, br. 12, str. 3-4.
- Porsdam, Helle, *The Transforming Power of Cultural Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019.
- Reitov, Ole, *Challenges of artistic freedom*, Irina Bokova (Ed), *Re/Shaping Cultural Policies*, UNESCO, Paris, 2015, p. 192.
- Romainville, Celine, *Le droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel comparé*, *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, vol. 29, no. 1, p. 590.
- Schabas, William, *The European Convention on Human Rights – A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- Simović, Darko, Stanković Marko i Petrov Vladan, „Ljudska prava“, Izdavački centar Pravnog fakulteta, Beograd, 2018.
- Stanković, Marko, „Pravo na obrazovanje“, *Evropsko zakonodavstvo*, god. 17, br. 65, str. 173.

## **CULTURAL RIGHTS IN THE CASE-LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

*Summary:* In this paper, the author tries to show the development of cultural rights in the practice of the European Court of Human Rights. The introduction first emphasizes poor development but also the increasing importance of this group of human rights. The paper then analyzes the normative framework of cultural rights in the Council of Europe's legal system. Thereafter, the author examines the ECHR practice in the field of cultural rights, especially in light of the most significant judgments the Court has made regarding the right to education, the right of access to culture, and the right to artistic expression. The paper then analyzes the legal nature of the ECHR judgments in the field of cultural rights. At the end of this paper, the author summarizes the importance of the Court's judgments, as well as its role in furthering cultural rights.

*Key words:* cultural rights, European Court of Human Rights, right to education, right to access to culture, right to artistic expression.

## PREVENTIVNO RESTRUKTURIRANJE KAO SREDSTVO IZBEGAVANJA POJAVE STEČAJNIH RAZLOGA – NOVA TENDENCIJA ZAKONODAVSTVA EVROPSKE UNIJE

*Larisa MASTILOVIĆ\**

*Apstrakt:* Predmet ovog rada je analiza uzroka, ciljeva, tendencija i posljedica donošenja nove evropske Direktive o preventivnom restrukturiranju, otpustu duga i drugoj šansi. Direktiva je prvi evropski pravni akt koji garantuje savесnim dužnicima pravo pokretanja procedure preventivnog restrukturiranja do pojave stečajnih razloga. Uslov pokretanja preventivnog restrukturiranja je odsustvo stečajnih razloga, a cilj je izbegavanje njihove pojave. Pokretanje preventivnog restrukturiranja stvara kolektivne pravne posledice koje su karakteristične za stečajno zakonodavstvo. Pokretanje preventivnog restrukturiranja je uslovljeno dužnikovom sposobnošću da dokaže postojanje značajnijih finansijskih poteškoća koji prete stečaju i perspektivu izbegavanja stečaja i održivosti poslovanja. Najteži uslov iniciranja je na dužniku – ubeđivanje poverilačke većine. U isto vreme, bez saglasnosti dužnika (po inicijativi većine poverilaca) preventivno restrukturiranje ne može biti pokrenuto. Najvažnija pravna posledica pokretanja preventivnog restrukturiranja je proširenje posledica i na nesaglasne poverioce, čime se uspostavlja ekonomski neophodna unificirana pravna volja svih učesnika. Odsustvo navedene posledice, u vezi sa različitom ocenom ekonomskog položaja i perspektiva dužnika među poveriocima, umanjilo bi verovatnoću uspešne realizacije preventivnog restrukturiranja. S druge strane, nesaglasnim poveriocima se garantuje minimalno to što bi dobili u slučaju nepokretanja procedure preventivnog restrukturiranja, čime se uspostavlja princip jednakosti ekonomskih interesa nesaglasnih i saglasnih poverilaca, ali se nesaglasnim ograničava pravna volja, iako stečajni razlozi nisu nastupili.

*Ključne reči:* preventivno restrukturiranje, sanacija dužnika, druga šansa.

---

\*Istraživač pripravnik, Odeljenje za privredu, Državni univerzitet St. Petersburg, 7-9, Ruska Federacija. Predmetna studija finansirana je od strane RFBR, projektni broj N19-311-90063, „Restrukturiranje dugova kao mera prevencije stečaja u okviru prava EU“.

## 1) UVOD

Na nivou Evropske unije prvo je regulisan transgranični procesnopravni aspekt stečajnog prava (obavezna koordinacija i priznavanje stečajnih postupaka unutar država članica EU) i to prvo 2000. godine – Uredbom No. 1346/2000, a onda 2015. Uredbom No. 848/2015.<sup>1, 2</sup> Evropski zakonodavac prvo uredbama reguliše procesnopravni aspekt (uredbe imaju jaču pravnu snagu od direktiva), pa tek onda direktivom reguliše materijalnopravni, tačnije obezbeđuje, kako predviđa tačka 1 Preambule Direktive 1023/2019 (dalje u tekstu – Direktiva) „pravilno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i uklanjanje prepreka za ostvarivanje temeljnih sloboda, poput slobodnog kretanja kapitala i osnivanja privrednih društava“.<sup>3</sup> Direktiva u tački 5 Preambule definiše svoj cilj kao izbegavanje preseljavanja preduzetnika u druge jurisdikcije samo zato što su im tamo omogućene pogodnosti. Takva vrsta premeštanja stvara značajan dodatni trošak i za poverioce i za same preduzetnike. Eidenmüller sa saradnicima navodi da je „posebno fenomen tzv. ‘forum shoppinga’ skup i nedostupan za mala i srednja preduzeća, za razliku od velikih, koji ga sebi mogu priuštiti. Osim toga, migracija zbog restrukturiranja svedoči o različitom stepenu razvoja nacionalnih zakona o restrukturiranju“.<sup>4</sup> O tome svedoče i primeri „nemačke firme Schefenacker i Deutsche Nickel, koje su preselile centar poslovnih interesa u Englesku i tamo sprovele restrukturizaciju“.<sup>5</sup> Iz svega navedenog možemo doći do zaključka da Direktiva, koristeći se materijalnopravnim sredstvima, pokušava kako je moguće brže i efektivnije dostići zasad nedostižan cilj – potpunu unifikaciju stečajnog prava u svim državama

---

<sup>1</sup> “Regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio”, del 29 maggio 2000, relativo alle procedure di insolvenza Gazzetta ufficiale n. L 160 del 30/06/2000, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex%3A32000R1346>, pristupljeno decembar 2019.

<sup>2</sup> “Regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio”, del 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza OJ L 141, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:32015R0848>, pristupljeno decembar 2019.

<sup>3</sup> Direktiva (EU) 2019/1023 Evropskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o okvirima za preventivno restrukturiranje, otpustu duga i zabranama te o mjerama za povećanje učinkovitosti postupaka koji se odnose na restrukturiranje, nesolventnost i otpust duga i o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132 (Direktiva o restrukturiranju i nesolventnosti) dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1023&from=EN>, datum pristupa 26.6.2019, pp. 18-55.

<sup>4</sup> Horst Eidenmüllert, Frobenius Tilmann, Prusko Wolfram, “Regulierungswettbewerb im Unternehmensinsolvenzrecht: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung”, *Neue Zeitschrift für Insolvenz und Sanierungsrecht*, 2010, pp. 545-548.

<sup>5</sup> Martin W. Buchenau, “Schefenacker trickst Insolvenzrecht aus”, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/umschuldung-zugestimmt-schefenacker-trickst-insolvenzrecht-aus/2803488.html>, datum pristupa 12.1.2020.

članicama EU. To se dostiže, kako predviđa tačka 13 preambule, harmonizacijom „minimalnih načela učinkovitosti zakonodavstava država-članica EU“.

## **2) PRAVNE PRETPOSTAVKE INICIRANJA PREVENTIVNOG RESTRUKTURIRANJA**

Pravne pretpostavke iniciranja preventivnog restrukturiranja su više objektivizirane u odnosu na ekonomske. Tačka 24 Preambule određuje da je proceduru moguće pokrenuti „pre nego što dužnik ispuni uslove po nacionalnom zakonodavstvu za pokretanje kolektivnih postupaka u slučaju insolventnosti“. Ako se kritički osvrnemo na činjenicu da se stečajni postupak svakako ne pokreće automatski pri pojavi stečajnih razloga (bez iniciranja od strane poverioca), mogli bismo doći do zaključka da nema smisla uslovljavati ni iniciranje preventivnog restrukturiranja odsustvom stečajnih razloga. Osim toga, svakako se preventivno restrukturiranje ne može inicirati bez saglasnosti dužnika, a postojanje stečajnih razloga je kriterijum usmeren na poverioce. Sa druge strane, preventivno restrukturiranje ozbiljno ograničava poverilačka prava, tačnije uspostavlja zabranu iniciranja stečajnog postupka u određenom vremenskom period (institut „zastoj“), zbog toga je pravedno zabraniti iniciranje preventivnog restrukturiranja ukoliko su se stečajni razlozi već pojavili (u toj kasnoj fazi finansijskih poteškoća savesnost dužnika nije neupitna). Posle pojavljivanja stečajnih razloga poveriocima ostaje mogućnost sprovesti restrukturiranje u okviru sudskog stečajnog postupka. Osim toga, posledica iniciranja preventivnog restrukturiranja je zabrana pokretanja izvršnih i stečajnih procedura i prema nesaglasnim poveriocima, što je nedopustivo na etapi postojanja stečajnih razloga. Međutim, predlažem evropskom zakonodavcu da izmeni odredbu 24 i omogući pokretanje preventivnog restrukturiranja i posle pojave stečajnih razloga, ukoliko postoji faktička saglasnost svih poverilaca. Dužnici su stimulisani da pokrenu preventivno restrukturiranje, jer u slučaju propuštanja takve mogućnosti, u bliskoj budućnosti će se pokrenuti sudski stečajni postupak, za čije pokretanje i izbor mera nije potrebna saglasnost dužnika uopšte. Unutar sudskog stečajnog postupka glavnu reč vode poverioci, a to označava da će, pre svega, ostvarivati svoje ekonomski interese a ne interese dužnika. Sa te tačke gledišta, poverioci su zainteresovani da izbegnu pokretanje preventivnog restrukturiranja.

Druga pravna pretpostavka iniciranja preventivnog restrukturiranja predviđena je tačkom 53 Preambule i članom 9: „ako potrebna većina u svakoj zahvaćenoj kategoriji podržava plan“. Tačka 54 dodatno ojačava pro-dužnikovu zaštitu jer omogućava iniciranje procedure pravosudnim organom, čak i u slučaju nepostojanja saglasnosti većine poverilačkih kategorija, ukoliko ga podržava makar jedna od ugroženih kategorija (za poverioce se smatra da su ugroženi ako postoji smanjenje vrednosti njihovih potraživanja). Tačka 48 Preambule i član 10 omogućavaju da pravosudni ili upravni organ, bez potrebne poverilačke većine utvrdi plan, ukoliko konstatuje da su prava poverilaca ili nositelja udela smanjena neproporcionalno

prednostima restrukturiranja. Navedene odredbe daju prioritet zaštiti individualnih poverilačkih interesa i samim tim ograničavaju izbor mera i stepen rizika pri sprovođenju preventivnog restrukturiranja, što umanjuje šanse na uspeh.

Direktiva državama članicama omogućava određivanje visine procenta neophodne poverilačke većine, ali sa zabranom premašivanja 75% iznosa potraživanja ili interesa u svakoj kategoriji. *Argumentum ad contrario*, tendencija evropskog stečajnog zakonodavstva je razvoj u pro-dužnikovskom pravcu, jer Direktiva preporučuje (ali ne nameće) uspostavljanje kako je moguće nižeg procenta (čime se olakšava dužniku iniciranje procedure). Što je niži procenat neophodne poverilačke većine, to je dužnik manje stimulisan da inicira proceduru na najranijim stadijumima (kada je veći broj poverilaca zainteresovan da podrži inicijativu), već odugovlači takvu inicijativu jer i u kasnijim fazama finansijskih poteškoća može obezbediti neveliki broj neophodne saglasne većine. Direktiva reguliše maksimalni prag (75%), ali ne i minimalni (dakle, dozvoljava regulisanje da poverilačku većinu čini 1%). Prepuštanje regulisanja tako važnog pitanja sa centralnoevropskog nivoa na nivo država članica EU označava dalju disharmonizaciju nacionalnih stečajnih zakonodavstava. Ukoliko bi zakonodavac predvideo previše nizak procenat narušio bi se balans interesa u korist dužnika, što ne sme biti dopušteno, posebno u situaciji kada je već dug nastao, jer se možemo saglasiti sa Popondopulo koji tvrdi da „ukoliko je dug već nastao, ne može imati prioritet jedno preduzeće (dužnik) naspram nekoliko/stotinama poverilaca.“<sup>6</sup>

Interesi dužnika po pitanju lakoće pokretanja preventivnog restrukturiranja treba da imaju blagu prednost, ukoliko tim odlukama interesi poverilaca nisu direktno narušeni. Drugim rečima, pravni položaj savesnog dužnika, koji blagovremeno i do narušavanja svojih obaveza javno izjavljuje o svojim finansijskim teškoćama i inicira preventivno restrukturiranje mora biti bolji od pravnog položaja dužnika koji je narušio obaveze i time izazvao pojavu stečajnih razloga. Ipak, ovakva zaštita dužnika destimuliše istog u aktivnostima dobijanja faktičke saglasnosti što je moguće većeg broja poverilaca. Uzimajući u obzir da poverioci mogu biti pravno obavezani samo na nečinjenja (zabrana pokretanja izvršnih i stečajnih postupaka), ali ne mogu biti pravno obavezani na pravna činjenja (na primer na kapitalizaciju dugova, davanje novih zajmova, što je dužniku obično i neophodno) olakšavanje dužniku iniciranja preventivnog restrukturiranja preko snižavanja praga neophodne visine procenta poverilačke većine, može nekada biti kontraproduktivno i po ekonomske interese samog dužnika. Sa druge strane, to je opravdano jer na dužniku obično leži teret dokazivanja svoje savesnosti (što je ujedno i treći pravni uslov), pa bi mu ubeđivanje visokog procenta poverilaca bilo finansijski i vremenski otežano i upitno. Takođe, smatramo da nema razloga prenositi teret dokazivanja sa dužnika

---

<sup>6</sup> Владимир Федорович Попондопуло, „Проблемы совершенствования законодательства о несостоятельности (банкротстве)“, *Правоведение*, 3, 2006, str. 25.



na poverioce, s obzirom na to da poverioci ionako nemaju pravo da iniciraju proceduru bez saglasnosti dužnika. Dužniku donekle treba i otežati proces dokazivanja da bi se izdvojili istinski perspektivni dužnici, jer „ne treba dozvoljavati automatsko pokretanje preventivnog restrukturiranja, inače bi ga nesavesni dužnik svaki put inicirao, ako bi razumeo da je stečaj neizbežan, samo da bi pokrenuo institut ‘zastoja’ i time odložio namirenje potraživanja prema poveriocima“.<sup>7</sup> Osim toga, Paterson navodi da se ne sme obezbediti nesavesnim menadžerima da se oslobađaju od obaveza, koje bi mogli ispuniti.<sup>8</sup>

Tačka 49 Preambule navodi da pravosudni ili upravni organ može odbiti donošenje plana za koji postoji predviđena saglasna poverilačka većina ukoliko se ustanovi da je njime narušen „test najboljeg interesa poverilaca“. „Pravosudni ili upravni organ će doneti takvu odluku kada poverioci zbog nesavesnih motiva ne daju saglasnost za iniciranje preventivnog restrukturiranja, kada poverioci imaju koristi od likvidacije dužnika“.<sup>9</sup> Direktiva nema za cilj iniciranje preventivnog restrukturiranja bez obzira na okolnosti, nego nedopuštanje neiniciranja, samo zbog nesavesnosti pojedinih poverilaca. Osim toga, Jostartu navodi da je „dobiti saglasnost svih poverilaca teško kada su njihovi interesi različiti ili kada je nekim poveriocima u interesu da dužnik propadne“.<sup>10</sup> Eidenmuller još navodi da „ako su poverioci brojni, onda su i njihova prava i interesi heterogeni“.<sup>11</sup> To uspostavlja idealan balans kontrole, gde dužnik svoju savesnost dokazuje pred poveriocima, a poverioci pred dužnikom i pravosudnim organom.

Pravosudni ili upravni organi imaju ta ovlašćenja, samo kada je očigledno da poverioci ne prihvataju inicijativu dužnika iz nesavesnih motiva. Pozitivna posledica takvih ovlašćenja pravosudnog organa je to da faktički prisiljava kako nesaglasne, tako i saglasne poverioce, ne samo da izraze svoju volju (saglasnost/nesaglasnost) u postupku pregovora, nego i da ekonomski dokazuju njihovu osnovanost, jer u suprotnom može biti nadjačana voljom pravosudnog organa. Ovlašćenja data pravosudnom organu pravedno uspostavljaju princip jednakosti saglasnih i nesaglasnih poverilaca time što je pravosudnom organu dato pravo kako da ne potvrdi plan preventivnog restrukturiranja koji je odobren potrebnom većinom

---

<sup>7</sup> Clarisa L. Ganignian, “Approfondimento Tutela Dei creditori e continuita aziendale: La proposta europea per una disciplina armonizzata di ristrutturazione preventiva, esdebitazione e Second chance”, *Giustizia civile utenza editor*, No. 2, 2018, p. 11.

<sup>8</sup> Sarah Paterson, “Rethinking the Role of the Law of Corporate Distress in the Twenty-First Century”, *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, 27, 2014, p. 8.

<sup>9</sup> Philipp Jostarndt, *Financial Distress, Corporate Restructuring and Firm Survival: An Empirical Analysis of German Panel*, Springer Science & Business Media, Berlin, 2007, p. 81.

<sup>10</sup> Ibid., p. 81.

<sup>11</sup> Eidenmuller Horst, *Finanzkrise, Wirtschaftskrise, und das deutsche Insolvenzrecht*, De Gruyter, Berlin, 2009, p. 23.

poverilaca, tako da ga i utvrdi u slučaju da potrebna većina nije dostignuta. Ova ovlašćenja pravosudnih organa su opravdana time što omogućavaju zaštitu ekonomskih interesa svakog pojedinačnog poverioca. Takva vrsta zaštite ne postoji u okviru sudskog stečajnog postupka. Sa druge strane, uzimajući u obzir da je to mešanje u slobodu preduzetničke delatnosti, pravosudni organ će u praksi nadjačavati volju subjekata samo ukoliko je visok stepen uverenosti u nesavesnost određenih poverilaca. Uzimajući u obzir činjenicu da takav zadatak može ispuniti samo pravosudni organ (ne propis), pravosudnom organu je dozvoljeno svojevrsno mešanje u preduzetničku delatnost, ali samo u toj meri u kojoj je to neophodno. Takva vrsta mešanja je opravdana, jer garantuje nesaglasnim poveriocima istu takvu zaštitu ukoliko sami dođu u sličnu nepovoljnu situaciju. Po navodima Popondopola „ako preduzetnička delatnosti lica nije samostalna, to se ona ne može kvalificirati ni kao preduzetnička“.<sup>12</sup> Ukoliko volja pravosudnog organa ne bi mogla da nadjača volju poverilaca, oni bi se podvrgavali riziku samo do tog stepena, do kojeg se njima obezbeđuje potpuno zadovoljenje potraživanja i preko toga ne bi preuzimali nikakve dodatne obaveze, na primer da obezbede održivost poslovanja dužnicima.

Dolazimo do zaključka da Direktiva dozvoljava mešanje u slobodu preduzetničke delatnosti. Radi toga preventivno restrukturiranje ima dvojnu pravnu prirodu: stečajnu (u tom smislu što je omogućeno nadjačavanje volje subjekata od strane pravosudnih organa) i preduzetničku (koja omogućava poveriocima i dužniku da slobodno izaberu mere restrukturiranja). Direktiva radikalno menja fundamente evropske civilističke pravne tradicije.

### 3) PRAVNE POSLEDICE POKRETANJA PREVENTIVNOG RESTRUKTURIRANJA

1) Nadjačavanje ostalih propisa u oblasti stečajnog (čak i pri pojavi stečajnih razloga) obligacionog i korporativnog prava. Direktiva je sebe nadelila statusom *lex specialis* pravnog akta. O tome svedoče tačka 40 Preambule i član 7, koji zabranjuju poveriocima da raskidaju ugovore ukoliko je pokrenuto preventivno restrukturiranje i ukoliko bi to negativno uticalo na njegov ishod, čak i ako postoji ugovorna klauzula koja to dopušta. Tačka 96 predviđa da nacionalni zakoni koji regulišu oblast privrednih društava ne smeju protivrečiti ciljevima Direktive.

2) Zabranu svim poveriocima, unutar predviđenog roka, da pokreću izvršni ili stečajni postupak čak i ukoliko se pojave stečajni razlozi (institut „zastoj“). Izuzeci su predviđeni u tački 38 i članovima 6 i 7 (pravosudni ili upravni organ može odlučiti da zastoj ne obuhvata sve poverioce, kategorije i potraživanja, može odbiti donošenje ili ukinuti već doneseni ukoliko on ne ispunjava ciljeve radi kojih je donesen).

---

<sup>12</sup> Владимир Федорович Попондопуло, *Коммерческое (предпринимательское) право*, Проспект, Москва, 2016, р. 10.

3) Potpuni otpust duga u razdoblju koji nije duži od tri godine. Izuzeci su predviđeni u tački 78 – nesavesnost dužnika i zaštita slabe strane.

4) Prava i obaveze, koje glasanjem za iniciranje procedure stvori poverilačka većina, proširuje se i na nesaglasne poverioce. To je neophodno ne samo radi koncentracije kapitala za restrukturiranje, nego i radi sprečavanja nesaglasnih poverilaca u iniciranju stečajnog postupka ukoliko se u međuvremenu pojave stečajni razlozi, čime bi sve donesene do tada mere postale besmislene i nesaglasni poverioci bi se neopravdano stavili u povoljniji položaj u odnosu na saglasnu većinu, koja se obavezala da u predviđenom roku ne inicira stečajni ili izvršni postupak.

5) Zaštita slabih. Prema Eidenmuleru, Direktiva predviđa zaštitu šireg kruga zainteresovanih lica, ne samo osiguranih poverilaca, nego i neosiguranih, deoničara, zaposlenih, vlasnika i generalno cele ekonomije.<sup>13</sup> Zainteresovane strane u restrukturiranju preduzeća su: zaposleni čiji su interesi stabilnost, deoničari čiji su interesi vezani za vrednost deonica, kreditori čiji su interesi vrednost duga, kupci čiji su interesi kvaliteta usluge, dobavljači čiji je interes mogućnost podmirenja obaveza društava, samo trgovačko društvo čiji je interes opstanak, javnost čiji je interes proces restrukturiranja, posebno ukoliko je trgovačko društvo od velikog značaja za gospodarstvo.<sup>14</sup> Za razliku od preventivnog restrukturiranja, sudski stečajni postupak uzima u obzir isključivo interese poverilaca jer su njihova prava već narušena i mogućnost uspešnog zadovoljenja potraživanja dovedena u pitanje, na primer tačka 61 i član 11 zabranjuju zastoje za potraživanja radnika, osim ako nisu zajamčena drugim sredstvima.

#### **4) EKONOMSKA PRIRODA, PRETPOSTAVKE I POSLEDICE PREVENTIVNOG RESTRUKTURIRANJA**

Ekonomska pretpostavka iniciranja preventivnog restrukturiranja je regulisana u preambuli tačke 24 Direktive – „verovatnost nastupanja insolventnosti i verovatnost mogućnosti sprečavanja insolventnosti dužnika, kao i verovatnost održivosti poslovanja“. Tačka 24 Preambule Direktive (koja uslovljava iniciranje procedure izvesnošću sprečavanja stečaja) je u koliziji sa tačkom 2 koja preporučuje da se omogući iniciranje preventivnog restrukturiranja „kako je moguće ranije“, jer što je raniji stadijum iniciranja preventivnog restrukturiranja, to je manje parametara na osnovu kojih je moguće objektivno proceniti mogućnost izbegavanja

---

<sup>13</sup> Horst Eidenmuller, „Restructuring the European Business Enterprise: The EU Commission Recommendation on a New Approach to Business Failure and Insolvency“, *European Business Organisation Law Review* 18, 2017, pp. 275-276.

<sup>14</sup> Drago Dević, *Financijsko restrukturiranje trgovačkog društva u poslovnim problemima* (Završni rad postdiplomskog specijalističkog studija), Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku Ekonomski fakultet, 2018, str. 28.

stečaja. Drugim rečima, na kasnijim etapama finansijskih poteškoća ocenjivanje perspektiva je predvidljivije. Ekonomski uslov iniciranja preventivnog restrukturiranja je pretpostavka da će se pojaviti stečajni razlozi u slučaju njegovog nepokretanja. Na ranim etapama finansijskih poteškoća šanse za objektivnu procenu pojave stečajnih razlika su manje, ali je šansa za realni uspešni ishod restrukturiranja utoliko i veća. Ipak, evropski zakonodavac nije uzeo u obzir da je takva pravna regulativa (predvidivost u pojavi stečajnih razloga i u njegovom preveniranju) u koliziji sa ekonomskim zakonom nepredvidivosti rezultata preduzetničke delatnosti, koja ne može biti predvidiva po svojoj prirodi. Nemoguće je donositi prognoze, kako pozitivne u slučaju pokretanja preventivnog restrukturiranja, tako i negativne u slučaju nepokretanja.

Italijanski autor Portale navodi da je u uslovima internacionalizacije i globalizacije poslovanja „fenomen poslovne krize potpuno fiziološki i izvestan u životnom ciklusu svake kompanije“.<sup>15</sup> Prema istraživanjima, koje je proveo Novak sa saradnicima, navodeno je da se najveći broj stečajnih postupaka inicira u prvih pet godina rada privrednih društava od dana njihovog osnivanja, jer odsustvo značajnijeg rasta i dobiti na početku poslovanja, skoro da zatvaraju šansu za izbegavanje finansijskih poteškoća.<sup>16</sup> Evropska regionalna ekonomska kriza dovela je do masovnih finansijskih poteškoća, koje pogađaju podjednako i dužnike i poverioce. Cilj Direktive je da se obezbedi sprečavanje insolventnosti svih učesnika. Tržište EU je celovito, a to znači da se kriza širi po domino efektu. Insolventnost dužnika utiče i na njegove poverioce, oni zajedno na nacionalnu ekonomiju, a ona na ekonomije drugih država članica EU. Zbog toga ne iznenađuje da je Direktiva neutralna, ona reguliše ozdravljenje dužnika ako to ne oštećuje interese poverilaca. Saniranje je onemogućeno ukoliko to otežava finansijski položaj poverilaca. Cilj Direktive je istovremeno i održavanje poslovanja dužnika i zaštita interesa poverilaca, ali uzimajući u obzir da je ponekad potrebno napraviti izbor u korist jednog možemo konstatovati da se daje blagi prioritet ekonomskim interesima poverilaca, jer na etapi iniciranja procedure poveriocima mora biti garantovano minimalno to na šta bi imali pravo u slučaju pokretanja stečajne procedure. Drugim rečima, u slučaju nedostatka sredstava i za namirenje poverilaca i za održavanje poslovanja dužnika interes poverilaca će biti zadovoljen prvi, čak i ako to onemogućiti održavanje poslovanja dužnika i dovede do pokretanja stečajnog postupka.

Prednost preventivnog restrukturiranja je u tome što omogućava izbegavanje „zaboljavanja“, a poveriocima garantuje zadovoljavanje iste ili više sume

---

<sup>15</sup> Giuseppe B. Portale, „Dalla ‘pietra del vituperio’ alle nuove concezioni del fallimento e delle altre procedure concorsuali“, *Banca Borsa Titoli di Credito: rivista di dottrina e giurisprudenza*, 2010, p. 3.

<sup>16</sup> Branko Novak, Domagoj Sajter, „Causes of bankruptcy in Europe and Croatia“, *Scientific symposium Pforzheim*, Osijek, 2007, str. 3.

potraživanja u odnosu na tu, na koju bi mogli računati u slučaju pokretanja sudske stečajne likvidacije ili reorganizacije, o čemu svedoči podatak da „srednja suma povrata dugova je 83 centa prema dolaru, za razliku od onih država, gde se češće primenjuje likvidacija (tamo je 57 centi prema dolaru.)“<sup>17</sup>

Pravni okvir preventivnog restrukturiranja omogućava blagovremenu reakciju dužnika, a ekonomski rezultat je uslovljen brzinom dužnikovog prepoznavanja i reakcijom poverilaca, u smislu redefinisanja prvobitnih pravno-ekonomskih odnosa sa dužnikom.

Ekonomski razlog zbog kojih Direktiva ne predviđa jednoglasnu saglasnost, nego većinsku, jeste to što na taj način obezbeđuje veću šansu za iniciranje preventivnog restrukturiranja time što obavezuje nesaglasne poverioce da učestvuju u provođenju procedure na takav način kako to odredi poverilačka većina. Osim toga, bez dostizanja jednoobrazne ocene ekonomskog položaja i perspektiva dužnika, ne bi bilo pravnog mehanizma da inicira stečajnu proceduru s obzirom na odsustvo stečajnih razloga. Direktiva omogućava i poveriocima (uz saglasnost dužnika) i dužnicima da iniciraju preventivno restrukturiranje. S obzirom na to da dužnik obično jedini i zna za svoje finansijske poteškoće do pojave dugova u pravilu on i inicira preventivno restrukturiranje. Dužnik, ukoliko je savestan, u slučaju iniciranja pokretanja preventivnog restrukturiranja ocenjuje svoje perspektive pozitivno i računa da će kao rezultat iniciranja poboljšati svoje finansijsko stanje i poboljšati poslovanje, a ne samo obezbediti prava poverilaca (zadovoljiti njihova potraživanja jednako, ili više, u odnosu na to šta bi oni dobili u slučaju neiniciranja). Ipak, uzimajući u obzir da je tržište nezavisno od planova njenih učesnika (znači da preventivno restrukturiranje može rezultirati i neuspehom), nesaglasna manjina, bez svoje volje, preuzima značajnije rizike na sebe. Nesaglasnim poveriocima je dato pravo, ukoliko je već pokrenuto preventivno restrukturiranje, da iniciraju njegovo prekidanje, ali teret dokazivanja negativnog ekonomskog uticaja inicirane procedure leži na njima. To znači da nesaglasni poverioci moraju učestvovati u proceduri, da prate promene, čime se izlažu dodatnim finansijskim i vremenskim troškovima. Osim toga, tačka 22 Direktive onemogućava poveriocima pravo na naknadu štete u slučaju da dobiju manje od onog što im je garantovano.

Sa druge strane, u određenim aspektima prava saglasnih poverilaca takođe nisu dovoljno zaštićena, jer oni dobrovoljno preuzimaju sve rizike neuspeha preventivnog restrukturiranja a pri tome, kako predviđa član 11, onemogućeni su „primiti ili zadržati iznos koji premašuje ukupan iznos njihovih potraživanja ili

---

<sup>17</sup> Prijedlog Direktive Evropskog Parlamenta i Vijeća o okvirima za preventivno restrukturiranje, pružanju druge prilike i mjerama za povećanje učinkovitosti restrukturiranja i postupaka u pogledu nesolventnosti i razrešenja te izmjeni Direktive 2012/30/EU, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0723>, pristupljeno decembar 2019.

interesa“. Oni nemaju pravo da predvide neku dodatnu kompenzaciju u slučaju uspešnog rezultata preventivnog restrukturiranja. Zato možemo postaviti pitanje – zbog čega bi obezbeđeni poverilac bio zainteresovan da dobrovoljno učestvuje u okviru preventivnog restrukturiranja, ukoliko ne može dobiti više od onog, što mu je zakonom ionako zagantovano? *Argumentom ad contrario*, obezbeđeni poverioci će biti nezainteresovani u pokretanju preventivnog restrukturiranja. Označava li to da Direktiva daje prioritet neobezbeđenim poveriocima naspram obezbeđenih? Zato autor predlaže unošenje novog instituta „Vansudskog preventivnog sporazuma o restrukturiranju“ (dalje: VPRS), uslov za donošenje koji bi bila faktička saglasnost svih poverilaca. Autor smatra da se volja dužnika i svih poverilaca treba izjednačiti sa nastupanjem stečajnih razloga, jer faktička saglasnost svih poverilaca ispunjava najimanentniju stečajnu karakteristiku – kolektivnost, za razliku od preventivnog restrukturiranja, gde je kolektivnost obezbeđena kroz pravnu fikciju – prenošenje pravne saglasnosti većine na nesaglasne poverioce. Preventivno restrukturiranje, kao i sudski stečajni postupci, predviđaju potrebnu saglasnost većine poverilaca, iako su ekonomski i pravni položaj dužnika, ciljevi postupka i perspektive izričito različite u tim postupcima. U slučaju pokretanja sudskog postupka stečajni razlozi su nastupili, a u slučaju preventivnog restrukturiranja nisu. Sudski stečajni postupak je već zakonom stvorio sukob interesa poverilaca deleći poverioce u zakonske kategorije (što je i osnovni razlog njihovog neuspešnog provođenja). VPRS, zbog potrebne saglasnosti svih poverilaca, omogućio bi da poverioci, u slučaju uspešnog rezultata preventivnog restrukturiranja, zadovolje ne samo u potpunosti svoja prvobitna potraživanja, nego i dobiju dodatnu sumu koja premašuje taj iznos, što će ih dodatno stimulisati da daju saglasnost i učestvuju u proceduri, za razliku od Direktivom regulisanog preventivnog restrukturiranja. Neophodnost faktičke saglasnosti svih umanjice broj dostignutih VPRS, ali će učiniti taj stečajni preventivni institut najefektivnijim.<sup>18</sup> Dostignuta faktička saglasnost svih poverilaca označava i saglasnost na neuspeh, što omogućava izbor većeg broja mera restrukturiranja, čime je šansa na uspeh veća.

Odsustvo u evropskim nacionalnim zakonima instituta VPRS označava da će poverioci, koji su zainteresovani za restrukturiranje, preferirati redefinisane odnosa sa dužnikom van stečajnih mehanizama, jer bi onda mogli više uticati na dužnika u smeru obezbeđivanja dodatne kompenzacije za preuzimanje dodatnih obaveza na sebe. Ipak, uzimajući u obzir da poverioci ne mogu saznati za finansijske poteškoće dužnika do pojave dugova, smatramo da je Direktiva pravilno uspostavila balans interesa, jer nedozvoljavanjem dodatne kompenzacije poveriocima,

---

<sup>18</sup> Лариса Мاستилович, „Внесудебное превентивное реабилитационное соглашение как способ предотвращения возникновения признаков банкротства“, *Вестник Санкт-Петербургского государственного университета Юридический факультет*, (неobjavljen rukopis) 2020, pp. 4-8.

stimulišu se dužnici da iniciraju preventivno restrukturiranje, a i ostaje veća novčana masa iz kojeg se vrši restrukturiranje. Iz svega navedenog dolazimo do zaključka da je test najboljeg interesa poverilaca usmeren na zaštitu nesaglasnih poverilaca. Test najboljeg interesa poverilaca postoji prilikom odlučivanja o iniciranju preventivnog restrukturiranja, ali i posle iniciranja u smislu mogućnosti koja je data poveriocima – inicirati prekidanje preventivnog restrukturiranja. Ipak, u slučaju prekidanja procedure, ekonomsko stanje dužnika će se razlikovati od onoga na samom početku, nabolje ili nagore. Zato dolazimo do zaključka da test najboljeg interesa ne obezbeđuje primenu principa ekvivalentnosti međusobnih davanja jer trenutak ispunjavanja potraživanja prema poveriocima nije trenutak u kojem se odlučuje o iniciranju procedure preventivnog restrukturiranja ili njegovom prekidanju, nego trenutak raspodele sredstava (kraj procedure).

## **5) PREDNOSTI INICIRANJA PREVENTIVNOG RESTRUKTURIRANJA**

Sudski stečajni postupak je orijentisan na zaštitu jednog poverioca od drugog i zaštitu svih poverilaca od nesavesnog dužnika. Sa druge strane, preventivno restrukturiranje je orijentisano na zaštitu savesnog dužnika od nesavesnih poverilaca. Privremeno finansiranje koje dobije dužnik tokom pregovora, i novo finansiranje koje dobije posle pokretanja preventivnog restrukturiranja je vrlo izgledno, jer tačka 66 i član 17 obezbeđuju nemogućnost proglašavanja navedenih pravnih poslova ništavnim, poboynim ili neizvršivim, a davaoci takvog finansiranja nemaju po opštem pravilu građanskopravnu, administrativnu ili krivičnu odgovornost.

Direktiva omogućava dužniku i poveriocima da iniciraju preventivno restrukturiranje, ali ih ne obavezuje. Direktiva ne predviđa obavezu suda da po službenoj dužnosti pokreće takvu proceduru, iako u nekim državama članicama EU to postoji i predviđa se da će to biti sledeći evolutivni stepen razvoja evropskog stečajnog zakonodavstva.

Evropska komisija navodi da dužnik može slobodno da odluči ili inicira preventivno restrukturiranje i da se podvrgne stečajnom zakonodavstvu, ili da izabre vanstečajne nacionalne ugovorno-pravne mehanizme ili da zauzme pasivnu poziciju.<sup>19</sup> Na izbor dužnika će uticati konkretne osobenosti dužnika kao što je veličina kompanije, finansijska struktura, broj poverilaca, uzrok finansijskih poteškoća dužnika, konkretne posledice iniciranja procedure na poverioce i tako dalje. S jedne strane, krupne korporacije sa velikim brojem poverilaca, obično restrukturiraju korporaciju samostalno, na osnovu korporativno-pravnih

---

<sup>19</sup> Mihaela Carpus Carcea, et al., "The Economic Impact of Rescue and Recovery Frameworks in the EU", European Commission, dostupno na [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp004\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp004_en.pdf), p. 4. pristupljeno decembar 2019.

mehanizama. Sa druge strane, ukoliko nisu u stanju samostalno da izvrše restrukturiranje bez pomoći poverilaca, retko imaju vremena da redefinišu odnose vanstečajnim ugovorno-pravnim mehanizmima sa svakim poveriocem pojedinačno, jer je malim poveriocima otežana analiza mnogobrojnih i složenih računovodstvenih dokumenata, a ponekad i onemogućena. U takvim situacijama Direktiva omogućava brzo i kolektivno delovanje svih lica koji se nalaze u poslovnim odnosima sa dužnikom putem pokretanja preventivnog restrukturiranja. Osim toga, prema istraživanjima, koje je sproveo Ropo, „vraćanje platežne sposobnosti preko redefinisanja odnosa sa svakim odvojenim poveriocem, stvara među poveriocima ili antagonizam ili nepotrebnii uticaj, gde će odbijanje jednog poverioca u saniranju stimulisati i druge da odbijaju i time će se stvoriti domino efekat“.<sup>20</sup> Domino efekat, udružen sa sporošću takvih mera umanjili bi šansu na uspeh. Osim toga, tačka 6 preambule Direktive navodi da ulagači izbegavaju jurisdikcije „u kojima postoji opasnost od predugog trajanja i nepotrebne skupoće postupaka“.

Odredbe Direktive su usmerene, pre svega, na zaštitu malih i srednjih preduzeća (dalje u tekstu MSP), jer prema istraživanjima u 2014. godini Vrhovec i ostali saradnici navode da „MSP predstavljaju 99% svih preduzeća u Uniji. U EU danas postoji oko 21 milijun malih i srednjih preduzeća. U njima je zaposleno oko 75 milijuna radnika. MSP su osnovni izvor zapošljavanja u EU. Ona zapošljavaju 66% od ukupnog broja zaposlenih u EU, od toga 29% je zaposleno u mikro preduzećima, 20,5% u malim preduzećima, a u srednjim preduzećima zaposleno je 17,2% radnika. U velikim preduzećima zaposleno je 33,3% od ukupnog broja zaposlenih“.<sup>21</sup> Ukoliko je najveći broj preduzeća u Uniji MSP, onda je i najveći broj stečajnih dužnika koji su MSP. Zbog toga ne iznenađuje da su stečajna zakonodavstva prilagođena tržištu. Za razliku od ekonomije EU, u Rusiji mali u srednji biznis zauzima 10% od ukupnog broja svih zaposlenih radnika.<sup>22</sup> Zbog toga odredbe ove Direktive ne treba nepromišljeno recipirati u neevropske zemlje, bez obzira na to što je izuzetno visok pravni nivo evropskog regulisanja.

Razlozi usmerenosti Direktive na MSP je i u tome što su oni više podvrgnuti rizicima stečaja jer nemaju dovoljno sredstava da samostalno plaćaju visoke troškove korporativnog restrukturiranja. Osim toga, tržište EU je celovito i međusobno uslovljeno, zbog toga bi masovno pokretanje sudskih stečajnih postupaka dovelo do kolapsa ekonomije EU, između ostalog i zbog toga što sudski postupci obično traju po nekoliko godina. Osim toga, evropska ekonomija je deo

---

<sup>20</sup> Vincenzo Roppo, „Profili strutturali e funzionali dei contratti di salvataggio (o di ristrutturazione dei debiti d'impresa)“, *Diritto fallimentare e delle società commerciali*, 3-4, 2008, p. 374.

<sup>21</sup> Kristina Vrhovec-Žohar, Igor Klopotan, „Mala i srednja poduzeća u EU – izazov uvođenja jedinstvene valute 12 godina poslije“, *Tehnički glasnik*, 8. 4. 2014, str. 444.

<sup>22</sup> Малый и крупный бизнес, dostupno na <http://www.grandars.ru/college/biznes/biznes-v-ekonomike.html>, datum pristupa 10.01.2020.



svetske ekonomije a to znači da je uslovljena i ekonomijama vanevropskih zemalja, koje mogu biti usmerene na krupni biznis, a na takve promene evropske MSP se posebno teško prilagođavaju. Sa druge strane, preventivno restrukturiranje je karakterističnije za MSP, jer oni lakše i brže mogu da prepoznaju finansijske poteškoće i iniciraju pokretanje restrukturiranja.

## **6) METOD I POSLEDICE REGULISANJA PREVENTIVNOG RESTRUKTURIRANJA**

Regulisanje okvira preventivnog restrukturiranja je Direktivom u većoj meri prepušteno nacionalnim zakonodavstvima (tačka 2 „operativne promene, poput raskida ili izmene ugovora, prodaje ili drugih raspolaganja imovinom, trebale bi biti usklađene s općim zahtevima koji su predviđeni nacionalnim pravom za takve mere“), a ostala pitanja su regulisana dovoljno apstraktno, čime se priznaje nespremnost u unificiranju evropskog stečajnog zakonodavstva na nadnacionalnom nivou, ali je procenjeno da je i delimična unifikacija bolja od potpune različitosti (tačka 15 „Stoga bi trebalo smanjiti razlike među državama članicama koje otežavaju rano restrukturiranje“). Prema italijanskom autoru Boggio, jedan od nedostataka Direktive je i odsustvo eksplicitnog regulisanja kako početka pregovora s poveriocima tako i donošenja plana preventivnog restrukturiranja. On smatra da proces pregovora mora biti detaljno regulisan jer od njega zavisi i uspešnost stečajnog postupka, ukoliko bude pokrenut.<sup>23</sup>

Tačka 7 svodi uzroke nedostizanja cilja Direktive na „razlike među državama članicama, koje stvaraju dodatne troškove za ulagače jer je otežana procena rizika“. Razlike neminovno dovode do narušenja principa jednakosti poverilaca, koji se nalaze u sličnim okolnostima, ali u različitim državama članicama (na primer tačka 43 predviđa da svaka država članica odlučuje da li će nosioci udela imati pravo glasa pri iniciranju procedure ili ne). To će dovesti do toga da će se investicije povećavati u jurisdikcijama, gde je pravo glasa obezbeđeno ili tačka 44, koja predviđa da nacionalni zakonodavac reguliše kriterijume na osnovu kojih se stvaraju kategorije poverilaca, a to označava da će isti poverioci u različitim državama članicama EU imati različit prioritet pri namirenju. Nadnacionalni metod regulisanja je uzrokovan time da većina preduzeća ima mesto poslovanja, poverioce ili imovinu u drugim državama članicama (tačka 11 preambule „malo preduzeća je isključivo domaće uzmu li se u obzir svi relevantni elementi, poput njihove baze klijenata, lanca opskrbe, područja delatnosti, ulagača i kapitalne osnove“). Zbog toga je već tačka 1 definisala ekonomski cilj Direktive nadnacionalno („doprineti pravilnom

---

<sup>23</sup> Luca Boggio, “Insolvenza Dottrina e attualità giuridiche Gli accordi per la ristrutturazione preventiva nel nuovo diritto UE tra processo (concorsuale) e contratto”, *Giurisprudenza italiana*, 2, 2018, pp. 508-509.

funkcioniranju unutrašnjeg tržišta i ukloniti prepreke za ostvarivanje temeljnih sloboda poput slobodnog kretanja kapitala i slobode poslovnog nastana“). Direktiva određuje jedan cilj za sve države članice EU, ali izbor pravnih sredstava prepušta nacionalnim zakonodavstava.

Direktivu karakteriše dispozitivni metod regulisanja u smislu prava iniciranja i izbora mera preventivnog restrukturiranja je na dužniku i poveriocima. Metod oficioznosti se predviđa tačkama 49, 52 i čl. 10, gde je pravosudnom organu dato pravo na utvrđivanje plana radi zaštite „najboljeg interesa poverioca“. Metod regulisanja je diskrecioni i u smislu donošenja konačne odluke o velikom broju pitanja, bez obzira na volju poverilaca.

## **7) PRAVNA PRIRODA EVROPSKOG OKVIRA PREVENTIVNOG RESTRUKTURIRANJA**

Preventivno restrukturiranje je transinstitut, jer izlazi iz okvira stečajnog prava i ima jaču pravnu snagu od instituta ostalih građanskih grana prava. Karakteriše ga odsustvo sukoba interesa i odlaganje raspodele imovine dužnika među poveriocima, koji nisu svojstveni stečajnom pravu. Prema italijanskom autoru Nocera, preventivno restrukturiranje je bilateralni sporazum, koji je mnogo subjektivan sa tačke gledišta broja lica koji u njemu učestvuju, ali je jedinstven u svojoj *causi*.<sup>24</sup>

Preventivno restrukturiranje se karakteriše još izraženijom hitnošću naspram sudskih stečajnih procedura, na primer tačka 65 i član 16 regulišu pravo žalbe na zastoju, ali ne dozvoljavaju suspenzivni efekat. Sudski stečajni postupci obično traju godinama i njihovo iniciranje i trajanje nije zakonima ograničeno. Preventivno restrukturiranje je uslovljeno savesnošću dužnika, dok savesnost svih poverilaca nije neophodna, što je još jedna unikatnost ovog instituta. Te vrste neekvivalentnosti su uslovljene ciljem preventivnog restrukturiranja i neophodnošću obezbeđivanja nagrade za savesne dužnike koji još, ne narušivši obaveze u smislu stečaja, iznose svoje finansijske probleme u javnost rizikujući, u slučaju nepravilne ocene, neiniciranje preventivnog restrukturiranja. Osim toga, Direktiva ne reguliše rok u kojem poverioci ili sud moraju reagovati na inicijativu dužnika, čime dužnikov rizik postaje i vremenski neodređen.

Posledica neiniciranja okvira preventivnog restrukturiranja je suprotna cilju njegovog iniciranja.

Preventivno restrukturiranje je mehanizam prenošenja pravne volje saglasne većine poverilaca i dužnika na nesaglasnu manjinu, što dovodi do prisilne izmene njihovih prvobitnih ugovorno-pravnih odnosa sa dužnikom i do pojave stečajnih

---

<sup>24</sup> Ivan Nocera, “Architettura strutturale degli accordi di ristrutturazione: un’analisi di diritto civile”, *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 65, 4, 2011, p. 1137.

razloga, što predstavlja pronicanje stečajnog prava u obligaciono i njegovo preovladavanje. U isto vreme preventivno restrukturiranje stvara slične pravne posledice kao i pokretanje stečajnog postupka. Stečajno pravo reguliše odnose imperativnim normama, gde su na aktivna činjenja obavezani kako dužnici tako i poverioci, u slučaju nastupanja objektivnih, zakonom predviđenih, okolnosti. Preventivno restrukturiranje je, s druge strane, samo mogućnost koja je data savesnim dužnicima kada su finansijske poteškoće dovoljno izražene da se ne mogu ukloniti korporativnim mehanizmima, ali u isto vreme ne toliko izražene da bi poveriocima pokretanje sudskog stečajnog postupka bilo ekonomski isplativije. Poverioci će učestvovati u saniranju dužnika samo ukoliko je dužniku potrebna nevelika pomoć, inače će se, u praksi, odlučivati za likvidaciju.

Nedostatak Direktive je u odsustvu diferencijacije četiri perioda (na sve ove periode odnose se isti propisi i posledice): 1) period do nastupanja dospeća obaveza; 2) period posle dospeća ali do nastupanja stečajnih razloga; 3) period kada već postoje stečajni razlozi, ali niko nije inicirao stečajni postupak; 4) posle njihovog nastupanja. U tom smislu i teret dokazivanja savesnosti dužnika treba da zavisi od toga u kojoj fazi je inicirao preventivno restrukturiranje.

## 8) ZAKLJUČAK

Preventivno restrukturiranje je pravni mehanizam zaštite savesnih dužnika od nesavesnih poverilaca u cilju sprečavanja stečaja. Direktiva štiti interese dužnika (održavanje poslovanja) do granice zaštite interesa poverilaca koja su im garantovana u slučaju nepokretanja preventivnog restrukturiranja. U ranim etapama finansijskih poteškoća dužniku je potrebno manje ustupaka od strane poverilaca, za razliku od perioda u postupku sudske stečajne reorganizacije.

Osim toga, pokretanjem preventivnog restrukturiranja sprečavaju se negativne posledice pokretanja sudskog stečajnog postupka, kao što su delimično namirenje potraživanja poverilaca, likvidacija dužnika, gubitak radnih mesta, ekonomska i socijalna kriza i tako dalje.

Dužnik je zainteresovan da inicira proceduru jer time zadržava pravo upravljanja preduzećem i imovinom preduzeća. Iako su ta prava garantovana, svakako do narušenja obaveza dužnik dobija pravo upravljanja i u slučaju pojave stečajnih razloga, unutar roka predviđenog planom preventivnog restrukturiranja. Imovina dužnika, i sam dužnik kao pravno lice, odvajaju se posle pokretanja sudskog stečajnog postupka, jer dužnik gubi deo upravljačkih prava nad svojom imovinom i samim time, faktički, ali ne *de iure*, i deo vlasničkog prava.<sup>25</sup> Kada se

---

<sup>25</sup> Лариса, Мاستилович, „Последствия непризнания государством иностранных производств по банкротству на имущество должника, находящееся на их территории”, Юрист, 6, pp. 50-56.

rukovodećim strukturama dužnika ostave upravljačke funkcije, oni su stimulisani da iniciraju preventivno restrukturiranje.

Ipak, cilj Direktive nije inicirati preventivno restrukturiranje kako je moguće češće, bez obzira na vjerovatnoću uspešnog provođenja, nego u tome da se izbegne neiniciranje u situacijama kada je vjerovatnoća saniranja visoka. Ipak, Direktiva nije dovoljno regulisala kriterijume takve ocene, posebno u kontekstu instituta „zastoja“, koji može izazvati finansijske poteškoće poveriocima i biti uzrok, eventualno, njihove insolventnosti.

## 9) LITERATURA

- Boggio, Luca, “Insolvenza Dottrina e attualita` giuridiche Gli accordi per la ristrutturazione preventiva nel nuovo diritto UE tra processo (concorsuale) e contratto”, *Giurisprudenza italiana*, 2, 2018, pp. 508-509.
- Dević, Drago, *Financijsko restrukturiranje trgovačkog društva u poslovnim problemima* (Završni rad postdiplomskog specijalističkog studija), Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku Ekonomski fakultet, 2018, str. 28.
- Eidenmuller, Horst, *Finanzkrise, Wirtschaftskrise, und das deutsche Insolvenzrecht*, De Gruyter, Berlin, 2009, p. 23.
- Eidenmüller, Horst, Tilmann Frobenius, Wolfram Prusko, “Regulierungswettbewerb im Unternehmensinsolvenzrecht: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung”, *Neue Zeitschrift für Insolvenz und Sanierungsrecht*, 2010, pp. 545-548.
- Eidenmuller, Horst, “Restructuring the European Business Enterprise: The EU Commission Recommendation on a New Approach to Business Failure and Insolvency”, *European Business Organisation Law Review*, 18, pp. 273-304.
- Ganignian, Clarisa L., “Approfondimento Tutela Dei creditori e continuita aziendale: La proposta europea per una disciplina armonizzata di ristrutturazione preventiva, esdebitazione e Second chance”, *Giustizia civile utenza editor*, No. 2, 2018, pp. 1-24.
- Jostarndt Philipp, *Financial Distress, Corporate Restructuring and Firm Survival: An Empirical Analysis of German Panel*. Berlin, Springer Science & Business Media, 2007.
- Nocera, Ivan L., “Architettura strutturale degli accordi di ristrutturazione: un’analisi di diritto civile”, *Milano Giuffrè Editore* 4, 2011, pp. 1128-1156.
- Novak, Branko, Sajter, Domagoj, “Causes of bankruptcy in Europe and Croatia”, *Scientific symposium Pforzheim*, Osijek, 2007, str. 3.
- Paterson, Sarah, “Rethinking the Role of the Law of Corporate Distress in the Twenty-First Century”, *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, 27, 2014, p. 8.

- Portale, Giuseppe, "Dalla 'pietra del vituperio' alle nuove concezioni del fallimento e delle altre procedure concorsuali", *Banca Borsa Titoli di Credito: rivista di dottrina e giurisprudenza*, 2010, p. 3.
- Roppo, Vincenzo, "Profili strutturali e funzionali dei contratti di salvataggio (o di ristrutturazione dei debiti d'impresa)", *Diritto fallimentare e delle società commerciali*, 3-4, 2008, pp. 364-391.
- Vrhovec-Žohar, Kristina, Klopotan, Igor, „Mala i srednja poduzeća u EU – izazov uvođenja jedinstvene valute 12 godina poslije“, *Tehnički glasnik*, 8, 4, 2014, str. 443-450.
- Мастилович, Лариса, „Внесудебное превентивное реабилитационное соглашение как способ предотвращения возникновения признаков банкротства“, *Вестник Санкт-Петербургского государственного университета Юридический факультет* (neobjavljen rukopis), 2020.
- Мастилович, Лариса, „Последствия непризнания государством иностранных производств по банкротству на имущество должника, находящееся на их территории“, *Юрист*, 6, pp. 50-56.
- Попондопуло, Владимир Ф., „Проблемы совершенствования законодательства о несостоятельности (банкротстве)“, *Правоведение* 3, 2006, pp. 25.
- Попондопуло, Владимир Ф., *Коммерческое (предпринимательское) право*, Проспект, Москва, 2016.

#### **COMMENTARY ON PREVENTIVE RESTRUCTURING OF COMPANIES IN FINANCIAL DIFFICULTIES UNDER EU LEGISLATION**

*Summary:* A bona fide and economically prospective debtor, which is in financial difficulties, but until the bankruptcy proceedings occur and the bankruptcy proceedings are initiated, in the event of the consent of the majority of creditors, may initiate a preventive restructuring procedure, the consequences of which will extend to the dissenting creditors. By such regulation, it is possible to achieve the necessary unified legal will of the debtor and all creditors. Otherwise, different creditors would differently assess the economic position and prospects of the debtor, and such diversification would reduce the likelihood of successful implementation of preventive restructuring. At the same time, such a rule justifiably requires a balance of interests to be struck in favor of dissenting creditors, who are guaranteed a minimum of what they would receive if the preventive restructuring procedure was not initiated, which establishes the economic balance of interests of all entities. However, the guarantee given to dissenting creditors leads to interference with the freedom of entrepreneurial activity since only those measures can be implemented which do not create a risk of violation of the guaranteed right given to dissenting creditors. In practice, this means that these funds, which are

guaranteed by dissenting creditors, cannot be used to undertake entrepreneurial restructuring because their result is uncertain and thus cannot be a basis for increasing the debtors' financial resources. However, in exceptional cases, European legislation provides for the possibility of adopting a restructuring plan without the consent of the majority of creditors in the event of obtaining the consent of the court. Nevertheless, the borrower is economically stimulated to obtain the factual approval of as many creditors as possible because creditors cannot be legally compelled to make new loans, which is usually required by the borrower. At the same time, preventive restructuring cannot be initiated without the consent of the debtor (at the initiative of most creditors).

*Key words:* preventive restructuring, pre-insolvency, debtor rehabilitation, rescue and recovery framework.

UDK: 336(4-672EU)  
36.14(4-672EU)  
Bibliid:1451-3188, 19 (2020)  
God XIX, br. 71, str. 70–82

Originalan naučni rad  
Primljen 23. oktobra 2019.  
Odobren 9. decembra 2019.

## POTENCIJALNI IZVORI FINANSIRANJA EVROPSKE UNIJE

Ivana VUJIČIĆ\*

*Apstrakt:* U ovom radu pružen je prikaz sopstvenih izvora finansiranja Evropske unije u ovom trenutku i izazova u postojećem sistemu, analizirani su mogući izvori u budućnosti i kriterijumi za odabir novih izvora finansiranja, koji bi mogli biti uzeti u obzir od strane donosilaca političkih odluka na nivou Evropske unije koje nisu pri reformi sistema finansiranja. Opisani su predlozi Evropske komisije za uvođenje novih izvora finansiranja budžeta Evropske unije. Razmotreni su mogući scenariji finansiranja, kao i mogući značaj reforme sistema finansiranja za Evropsku uniju i Republiku Srbiju.

*Gljučne reči:* Evropska unija, izvori finansiranja, sopstveni izvori finansiranja, budžet Evropske unije, reforma finansiranja Evropske unije.

### 1) UVOD

Način i izvori finansiranja Evropske unije (u daljem tekstu kao: EU) dugi niz godina predstavljaju predmet polemike i pregovaranja mnogih činilaca u EU. Razgovori o ovoj temi se intenziviraju svakih sedam godina, ali ona predstavlja i predmet interesovanja i u periodima između donošenja višegodišnjih finansijskih okvira (npr. u periodu između donošenja višegodišnjeg finansijskog okvira 2014–2020 i 2021–2017). Diskusija na ovu temu se vodi od 1970-ih kada su formirani sopstveni izvori prihoda. Pitanje finansiranja EU je veoma specifično pitanje zbog same prirode EU koja predstavlja ekonomsku i političku zajednicu država. Zbog njene *sui generis* prirode otežano je pregovaranje i postizanje dogovora u pogledu finansiranja takve zajednice. Povećana potreba za većim stepenom demokratizacije povezivanja njenih građana sa samom EU sve više aktuelizuje pitanje njenog finansiranja. Tokom istorije finansiranja EU, a naročito od sedamdesetih godina i uvođenja sopstvenih izvora finansiranja kao kategorije, tokom vremena se smanjivao značaj te kategorije u ukupnim izvorima finansiranja. Kako bi se

---

\* Doktorand, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, e-mail: ivancica.dragojlovic@gmail.com

odgovorilo na izvesnu vrstu kritike i povećao nivo povezanosti između EU i njenih građana, postigao viši stepen transparentnosti i ostvarila bliža veza između izvora finansiranja i evropskih politika tokom vremena su predlagane različite izmene izvora finansiranja i reforme samog sistema finansiranja.

## **2) IZAZOVI POSTOJEĆEG SISTEMA FINANSIRANJA EU**

Članom 311 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, propisano je da će budžet Evropske unije biti finansiran u potpunosti iz sopstvenih izvora.<sup>1</sup>

U sada važećem sistemu, prihode EU čine tri sopstvena izvora: tradicionalni sopstveni izvori (poljoprivredne dažbine i carine), resurs zasnovan na PDV-u u državama članicama i transfer zasnovan na nivou bruto nacionalnog dohotka (BND) države članice. Treći od ovih resursa određuje se u visini tako da obezbedi uravnotežen budžet. Tokom godina BND izvor prihoda je prerastao u primarni izvor finansiranja EU. Ovakav način finansiranja, u skladu sa Ugovorom o funkcionisanju EU, pravno posmatrano predstavlja sopstveni izvor finansiranja, sa ekonomskog stanovišta jeste transfer između država članica. Ipak, ovakav izvor finansiranja EU se u državama članicama posmatra kao fer (jer je razmeran ekonomskoj snazi države članice) i jednostavan je za administriranje (država članica nema dodatnih troškova za prikupljanje ovih izvora).

U jednom od svojih izlaganja, Mario Monti navodi da je Visoka grupa za sopstvene izvore prihoda identifikovala četiri glavna problema u finansiranju EU: postojeći sistem finansiranja Evropske unije previše je kompleksan i netransparentan (posebno sistem nacionalnih popusta i statistički izvor prihoda na osnovu PDV-a), sopstveni izvori nisu „pravi“ (najveći deo prihoda predstavlja *de facto* nacionalni doprinos; u toku 2013. godine oko 83% prihoda EU dolazilo je direktno iz nacionalnih budžeta, što je uglavnom rezultat stalno uvećanja učešća BND-a u sopstvenim resursima od njegovog uvođenja 1988. godine), odloženo plaćanje i povećanje teškoća u godišnjim pregovorima o budžetu, dok se proces odlučivanja čini izuzetno teškim za reformisanje sistema (28 država članica mora se složiti sa bilo kakvom promenom).<sup>2</sup>

Među razlozima za reformu načina finansiranja EU i uvođenja novih sopstvenih izvora finansiranja EU, mogu se istaći potreba za povezivanjem građana EU za politike EU, povezivanje prihoda sa troškovima u sprovođenju politika EU, kao i

---

<sup>1</sup> "Treaty on the Functioning of the European Union", *Official Journal of the European Union*, C 326, Volume 55, 26 October 2012, p. 182.

<sup>2</sup> Mario Monti, "Summary Statement of Mario Monti's Keynote Introduction, in *EU Own Resources: Momentum For a Reform?*" (Eds.) Alfredo de Feo, Brigid Laffan, *European University Institute*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2016, p. 3.



činjenica da EU predstavlja i uniju njenih građana (a ne samo država članica) usled čega treba da postoji i direktna veza u finansiranju između njih i Evropske unije.

Jedan od glavnih kontra argumenta reformi i koji govori u prilog održavanju postojećeg sistema jeste da *status quo* obezbeđuje dovoljan iznos prihoda za finansiranje EU i trenutnu stabilnost funkcionisanja EU (države članice EU su se sve saglasile oko postojećeg modela finansiranja, dok je svaki novi model podložan prethodnim dugotrajnim pregovorima i zahteva odobrenje svih država članica).

### **3) MOGUĆI IZVORI FINANSIRANJA EU U BUDUĆNOSTI**

U razmatranju potencijalno novih sopstvenih izvora finansiranja EU koji bi mogli zameniti postojeće, trebalo bi imati u vidu potrebu da takvi izvori budu dovoljni da ih zamene, tako da budu neutralni u odnosu na ukupne izvore finansiranja EU. Takođe, trebalo bi da njihovo uvođenje omogući lakše postizanje ciljeva i politika EU. Brojni su mogući novi izvori finansiranja i mnogi su već bili predmet istraživanja raznih studija i autora.

Klaus Gretšman je predlagao sledeće izvore sopstvenih prihoda EU: 1) porez na prihode; 2) oporezivanje kamata na izvoru; 3) porez na profit preduzeća; 4) procenat, tj. deo PDV; 5) akcize na duvan, vina i alkoholne napitke; 6) porez na profit centralnih banaka; 7) ekološke takse; i 8) oporezivanje komunikacija i usluga transporta.<sup>3</sup> On posebno ističe porez na dobit preduzeća kao kandidata za izvor finansiranja EU.

Kao kandidate za izvore prihoda budžeta EU, Stojanović<sup>4</sup> razmatra sledeće izvore: 1) modifikovani PDV; 2) porez na dobit korporacija; 3) porez na dohodak građana; 4) porez na energetske izvore (porez za zaštitu životne sredine); 5) akcize na duvan i alkoholna pića; 6) porez na finansijske transakcije; 7) porez po odbitku (oporezivanje kamate na izvoru); i 8) porez na dobit centralnih banaka.

Ian Beg i drugi autori u svojoj studiji predlažu i osam mogućih sopstvenih izvora finansiranja EU: 1) takse u vezi sa zaštitom životne sredine (CO<sub>2</sub>/Energy tax); modifikovan PDV; 3) akcize na duvan, alkohol i goriva; 4) korporativni porezi; 5) porezi u vezi sa komunikacijama; 6) porezi na lični dohodak; 7) porez na kapitalni dobitak; i 8) seignorage.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> European Parliament, "Directorate-General for Research, Division for Budgetary Affairs, Civil Liberties and Internal Affairs, Rules of Procedure, Petitions and Comparative Law, Reform of the Own-Resources System and Net Positions in the Budget", Luxembourg, 1998, p. 15. p. 78-94.

<sup>4</sup> Snežana R. Stojanović, *Finansiranje Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 151-161.

<sup>5</sup> Iain Begg, Henrik Enderlein, Jacques Le Cacheux, et al, "Financing of the European Union Budget", Study for European Commission, *Directorate General for Budget*, Contract No 30-CE-0122101/00-72, Final Report, pp. 80-81.

#### 4) KRITERIJUMI ZA ODABIR IZVORA FINANSIRANJA BUDŽETA EU

Jedan od osnovnih uslova za odabir sopstvenih izvora finansiranja EU može biti karakteristika tog ili više sopstvenih izvora finansiranja da mogu finansirati u potpunosti budžet EU.

Henke navodi četiri vrste kriterijuma za racionalan sistem prihoda: 1) ekonomski; 2) pravni; 3) integracijski; i 4) tehnički.<sup>6</sup> Beg navodi tri kriterijuma za određivanje poreza koji bi mogao biti evropski porez: 1) ekonomski kriterijum, 2) administrativni kriterijum, i 3) politički kriterijum.<sup>7</sup> Kao kriterijume na osnovu kojih bi se mogli odrediti kandidati za izvore prihoda budžeta EU, Stojanović<sup>8</sup> navodi sledeće: 1) dovoljnost; 2) stabilnost; 3) vidljivost; 4) niski operativni troškovi; 5) efikasna alokacija resursa; i 6) pravičnost.

Višegodišnji finansijski okvir (MFF) 2014–2020 predviđa razloge za promenu izvora sopstvenih prihoda budžeta EU koja treba da se vode koristeći četiri glavna kriterijuma: jednostavnost, transparentnost, jednakost i demokratska odgovornost.<sup>9</sup> Sa druge strane, Evropski savet je ograničio ove kriterijume na jednostavnost, transparentnost i jednakost, izostavljajući kriterijum demokratske odgovornosti.<sup>10</sup> Ipak, sva četiri kriterijuma uzeti su kao osnova za reformu sistema finansiranja i od strane Visoke grupe za sopstvene izvore prihoda, koju predvodi bivši italijanski premijer Mario Monti.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> K. D. Henke, "Die Finanzierung der EU", in *Wirtschaftsdienst*, Vol. 77, No 1, 1997. pp. 45-49, navedeno prema: European Parliament, Directorate-General for Research, Division for Budgetary Affairs, Civil Liberties and Internal Affairs, Rules of Procedure, Petitions and Comparative Law, "Reform of the Own-Resources System and Net Positions in the Budget", Luxembourg, 1998, p. 14.

<sup>7</sup> Iain Begg, EU-Concent, EU-Budget Working Paper No. 3, "The 2008/9 EU Budget Review", March 2007, London School of Economics p. 13.

<sup>8</sup> Snežana R. Stojanović, „Finansiranje Evropske unije“, op. cit., str. 147-151.

<sup>9</sup> Joint Declaration on Own Resources by Parliament, Council and Commission, Council document 15997/13, Brussels, 25 November 2013, p. 1. <http://ec.europa.eu/budget/mff/Library/hlgor/group/hlgor-group-joint-declaration.pdf>, pristupljeno decembar 2019.

<sup>10</sup> European Council Conclusions of 7 and 8 February 2013, doc. EUCO 37/13, Brussels, 8 February 2013, p. 43. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-37-2013-INIT/en/pdf>, pristupljeno decembar 2019.

<sup>11</sup> Mario Monti and others, "Future Financing of the EU", Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources, December 2016, [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf), pristupljeno decembar 2019.

## **5) PREDLOZI EVROPSKE KOMISIJE ZA NOVE IZVORE PRIHODA EU**

Sistem finansiranja koji je od 1970. godine obezbeđivao finansijsku samostalnost Evropske unije tokom godina doživeo je različite promene. U početku se zasnivao pre svega na tradicionalnim sopstvenim resursima povezanim sa politikama EU, ali progresivan razvoj izvora zasnovanim na PDV-u i BND-u implicirao je promene u finansiranju EU, uglavnom na osnovu statističkih podataka koji ne pokazuju nikakvu vezu sa prioritetima politike EU. Paralelno sa evolucijom u sastavu sopstvenih izvora prihoda, uveden je veliki broj korekcija kompenzacionim mehanizmom. Značajna je činjenica da se budžet EU trenutno najvećim delom finansira iz doprinosa država članica, što stvara tenziju koja ugrožava svaku debatu o budžetu EU i dovodi u pitanje korist od članstva EU.<sup>12</sup>

Izveštaj Komisije o radu sistema sopstvenih resursa pokazuje da je većina kriterijuma procene sistema finansiranja trenutno slabo primenjena.<sup>13</sup> Sistem finansiranja budžeta EU je neproziran i tako složen da samo mali broj specijalista u potpunosti razume na koji način sistem funkcioniše. To je razlog ograničenog demokratskog nadzora nad sistemom finansiranja. Većina država članica smatra da je i sam sistem nepravedan.

Pre predloga za višegodišnji finansijski okvir 2014–2020 godine, Evropska komisija je 2011. godine dala Predlog o sopstvenim izvorima finansiranja i u njemu kao tri glavna elementa reforme iznela: 1) pojednostavljenje doprinosa od strane država članica, 2) upoznavanje sa novim oblicima sopstvenih izvora prihoda, i 3) reformu kompenzacionog (korektivnog) mehanizma.

Kao mere pojednostavljenja postojećeg sistema finansiranja predviđalo se ukidanje postojećeg prihoda na osnovu PDV-a, iz razloga što je sam proces prikupljanja veoma komplikovan, kompleksan i netransparentan. Dat je predlog za postepeno smanjenje ukupne sume prihoda zasnovane na BND-u i smanjenja sume koju države članice zadržavaju prilikom prikupljanja prihoda TOR-a sa 25% na 10%. Pri davanju predloga za upoznavanje sa novim oblicima sopstvenih izvora prihoda Komisija je identifikovala šest potencijalnih kandidata i njihovih varijanti (oporezivanje finansijskog sektora; prihodi od aukcija u okviru EU sistema za trgovanje emisijama; oporezivanje vazduhoplovnog sektora; PDV EU; porez na energiju EU i korporativni porez na dobit preduzeća EU). Detaljnim analizama donet je zaključak u korist: a) sopstvenog izvora prihoda na bazi novog

---

<sup>12</sup> European Commission, "Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union", COM(2011) 510, Brussels, 29 June 2011, p. 1.

<sup>13</sup> Commission Staff Working Paper "Financing the EU budget: Report on the operation of the own resources system", SEC(2011) 876 final of 29.06.2011.

modernizovanog PDV-a, i b) poreza na finansijske transakcije (FTT).<sup>14</sup> Novi sopstveni izvori prihoda do 2020. godine finansirani iz FTT-a i novog PDV-a mogli su iznositi oko 40% budžeta EU. Iznos koji bi se obezbedio od izvora baziranog na BND-u ostao bi najvažniji sa oko 40%, dok bi se balans izvršio sa tradicionalnim izvorima prihoda koji bi procentualno iznosili oko 20%.<sup>15</sup>

Evropska komisija je 2011. godine razmatrala moguće opcije za nove izvore prihoda na osnovu PDV-a. Svoju pažnju usmerila je na analizu dve opcije: a) paralelni sistem PDV-a sa već postojećim PDV-om u zemljama članicama, i b) sistem prenosa prihoda od PDV-a.

Prvu opciju je Komisija odmah odbacila jer bi mogla dovesti do stvaranja dvostrukog sistema PDV-a. Komisija se opredelila da kao predlog za jedan od novih izvora prihoda da drugu opciju – prihod od PDV-a koji bi se naplaćivao od građana zajedno sa postojećim PDV-om, da bi nakon toga bio transferom prebačen od strane države članice budžetu EU.

Kriterijum jednostavnosti bio bi ispunjen jer bi se izbeglo bespotrebno administriranje. Fiskalnu odgovornost imale bi države članice a ne EU. Transparentnost bi bila postignuta time što bi se građanima učinio vidljiv iznos PDV-a koji bi se odvajao za budžet EU. Jedinostvenost bi bila postignuta jedinstvenom stopom PDV-a od maksimalno 2% vrednosti roba i usluga pri svakoj kupovini roba ili plaćanjem usluga u okviru EU i uvozu u EU koje već podležu standardnoj stopi PDV-a u zemljama članicama.

Ukoliko bi predloženi sistem naplate uporedili sa već postojećim sistemom izvora prihoda novi izvor baziran na PDV-u zahtevao bi ujednačavanje standardnih roba i usluga. Zbog variranja u vremenu obima stopa u različitim državama članicama Komisija bi morala da odredi jedinstven prosek PDV-a na nivou EU. Uvođenjem novog PDV-a bio bi ispunjen kriterijum transparentnosti i direktne povezanosti sa građanima EU, ali čini se da građani ne bi podržali dodatno poresko opterećenje. Iako je razmatrala opciju uvođenja novog PDV izvora Komisija nije objavila nijedan konkretni zakonodavni predlog. Činjenica da Komisija nije otkrila udeo država članica u celini, jedna je od potvrda da ova računica ne bi predstavljala jednostavan proces.

Upoznavanje sa porezom na finansijske transakcije Komisija je predlagala kao opciju najkasnije do 2018. godine.<sup>16</sup> Uvođenjem FTT-a nacionalne vlade dobile bi

---

<sup>14</sup> P/11/799, MEMO/11/468, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-799\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-799_en.htm?locale=en), [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-468\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-468_en.htm?locale=en), pristupljeno decembar 2019.

<sup>15</sup> European Commission, "Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union", COM(2011) 510, Brussels, 29 June 2011, p. 5.

<sup>16</sup> Ibid.

dodatni prostor za manevrisanje i uvećao bi se doprinos generalnim naporima EU za konsolidaciju budžeta. Takvo oporezivanje već postoji na nacionalnom nivou u nekim državama članicama, ali njegovo delovanje na nivou EU moglo bi se pokazati efektivnijim, a mogao bi imati i važnu ulogu u smanjenju postojeće fragmentacije unutrašnjeg tržišta.<sup>17</sup>

Na osnovu predloga iznetog u izveštaju IMF-a grupi G-20<sup>18</sup> Evropska komisija je analizirala dve osnovne opcije oporezivanja finansijskog sektora kao novog izvora prihoda budžeta EU: 1) porez na finansijske transakcije – FTT (*Financial Transaction Tax*), i 2) porez na finansijske aktivnosti – FAT (*Financial Activities Tax*). Zaključeno je da je opcija poreza na finansijske transakcije kvalitativno bolja od poreza na finansijske aktivnosti, a pre svega iz razloga što bi mogući prihodi bili potencijalno značajno veći. Septembra 2011. godine Komisija je usvojila predlog za Direktivu Saveta o zajedničkom sistemu poreza na finansijske transakcije.<sup>19</sup> Već 2012. godine postaje jasno da predlog neće dobiti jednoglasnu podršku svih država članica. Iz tog razloga na bazi zahteva 11 država članica Komisija 2013. godine podnosi predlog o unapređenju saradnje iz oblasti poreza na finansijske transakcije koji je Savet iste godine odobrio.<sup>20</sup> U cilju sprečavanja izmeštanja finansijskih transakcija van 11 država članica podneti predlog se odnosio na proširenje principa zasnivanja poreza prema državi sedišta finansijske institucije na princip države u kojoj bi se finansijska transakcija odvila, što bi značilo da će se finansijske transakcije oporezivati bez obzira gde se transakcije odvijaju u svetu, čime bi se sprečile moguće špekulacije na osnovu delokacije finansijskih transakcija. Ovaj porez se ne bi primenjivao na transakcije privatnih domaćinstava ili malih i srednjih preduzeća (kao što su npr. stavljanje kuća pod hipoteku, pozajmice od banaka malih i srednjih preduzeća ili na sklapanje ugovora o osiguranju).

Prema procenama koje je uradila Evropska komisija, uticaj Direktive za implementaciju na unapređenje saradnje iz oblasti Poreza na finansijske transakcije sa poreskom stopom od 0,1% za trgovinu akcijama i obveznicama i 0,01% za druge vrste transakcija kao što su derivati, projektovana visina pojedinačnih prihoda od FTT-a mogla bi dostići nivo od 95 miliona evra za Estoniju do 11,75 milijardi evra

<sup>17</sup> European Commission, Press Release, “Financial Transaction Tax: Making the Financial Sector Pays Its Fair Share”, IP/11/1085, MEMO/11/640.

<sup>18</sup> M. Keen, R. Krelove and J. Norregaard, “The Financial Activities Tax”, in S. Claessens, M. Keen and C. Pazarbasioglu (eds.), *Financial Sector Taxation, The IMF’s Report to the G-20 and Background Material*, International Monetary Fund, Washington, D.C., September 2010, p. 118.

<sup>19</sup> European Commission, “Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC”, COM(2011) 594, Brussels, 28 September 2011.

<sup>20</sup> European Commission, Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax, Brussels, COM(2013)71, Brussels, 14 February 2013.

za Nemačku, dok bi godišnji prihodi po osnovu ovog poreza mogli dostići oko 37 milijardi evra.

Glavni poreski obveznici bile bi finansijske institucije koje obavljaju finansijske transakcije, i zapravo 85% oporezivih transakcija bilo bi između njih, dok bi na kraju trošak poreza ipak bio prebačen na klijente. Zbog pomenutih delokacija i unutrašnjih ekonomskih različitosti stvarni iznos od poreza na finansijske transakcije je prilično nepredvidiv. S obzirom na to da se nekoliko država članica izrazito suprotstavilo uvođenju FTT-a, ne bi bilo korektno prema evropskim građanima da deo sredstava kroz ovaj namenski porez finansiraju samo neke od njih.<sup>21</sup>

Evropska komisija priprema sledeći višegodišnji okvir budžeta EU za period nakon 2020. godine. Višegodišnjim okvirima do sada su se ograničavali godišnji budžeti EU za period od sedam godina. Trenutno se razgovara i odlučuje o tome koliki će period obuhvatati naredni višegodišnji okvir jer postoje otvorene mogućnosti da to bude period od 5, 7 i 10 (5+5) godina.<sup>22</sup> Njime će biti stvorene implikacije za usvajanje novih politika.

Nakon Bregzita prihodi za period od sedam godina (2021–2027) imaće prazninu od oko 93 milijardi evra. S obzirom na to da ne sme postojati deficit u EU, 50% praznine treba popuniti doprinosima većih država članica, a ostalih 50% bi trebalo nadoknaditi kroz smanjenje troškova. Već je dogovoreno da će nova ograničenja biti najmanje 1,1% BND-a. Drugo, pregovori bi se završavali godinu i po dana pre početka budžetskog perioda, suprotno prethodnom MFF-u, gde je odlaganje dovelo do neefikasne primene. Što se tiče prihoda, uz odlazak Velike Britanije, postaje realnije raspravljati o poreskoj politici širom država članica i razmotriti doprinose zemalja članica na osnovu poreza. Uz to potrebne su i reforma uštede troškova. U obraćanju javnosti raniji Komesar za budžet EU Gunther Ottinger upozorio je: „Svi programi će morati da tolerišu određena smanjenja, čak i veliki

---

<sup>21</sup> Ubrzo nakon odobrenja predloga od strane Saveta, Ujedinjeno Kraljevstvo zajedno sa Severnom Irskom podnelo je tužbu Evropskom sudu pravde protiv odluke Saveta, smatrajući da se na taj način autorizuje usvajanje FTT-a sa ekstritorijalnim efektima koji su u suprotnosti sa nadležnošću, pravima i obavezama država članicama koje nisu učestvovala u njegovom donošenju, tvrdeći da je prekršena odredba iz čl. 327 Ugovora o funkcionisanju EU. Evropski sud pravde je potvrdio zakonitost pojačane saradnje i odbacio tužbu kao preuranjenu zasnovanu na špekulativnim argumentima Ujedinjene Kraljevine o uticaju FTT-a na države koje ne učestvuju iz razloga što sam porez još uvek nije bio usvojen, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CJ0209&from=EN\\_pristupljeno](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CJ0209&from=EN_pristupljeno) decembar 2019.

<sup>22</sup> European Parliament, “The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration”, Policy Department for Budgetary Affairs, Directorate General for Internal Policies of the Union, PE 603.798, October 2017, pp. 15-24, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603798/IPOL\\_IDA\(2017\)603798\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603798/IPOL_IDA(2017)603798_EN.pdf)

programi, kao što su kohezija, poljoprivredna politika i ruralni razvoj.<sup>23</sup> Isti komesar smatrao je, takođe, i da je sistem korekcija isuviše komplikovan i složen obračun, pa bi prema njegovom mišljenju u narednom MMF-u trebalo predvideti ukidanje kompenzacionog mehanizma, kao i uvođenje novog poreza na plastiku širom EU. Takođe, jedna od novih vrsta sopstvenih resursa mogao bi u budućnosti biti i prihod od trgovanja emisijama. Komisija želi da sačuva vodeću ulogu Evrope na globalnoj sceni kao lidera u borbi protiv klimatskih promena.

Tako, pored tri postojeća izvora prihoda EU postoji mnogo mogućih izvora prihoda koji se mogu koristiti za finansiranje budžeta EU u budućnosti, a oni koji se najčešće pominju u javnim debatama su: 1) prihod zasnovan na reformisanom PDV izvoru (*Reformed VAT – based own resource*); 2) porez na dobit korporacija (*Corporate tax – based own resource*); 3) Porez na finansijske transakcije (*Financial Transaction Tax – FTT*); 4) Prenos energije – struja (*Electricity*); 5) Porez na motorno gorivo (*Motor Fuel*); 6) porez za izdavanje valute centralnih banaka (*Seigniorage – Central bank currency issuance*); 7) porez na emisiju gasova – ugljen-dioksida (*Carbon pricing*); 8) Putovanja i autorizacioni sistem (*EU travel and autorisation system – ETIAS*).<sup>24</sup>

Evropska komisija je 14. februara 2018. godine izdala Komunikaciju za Novi višegodišnji okvir za period posle 2020.<sup>25</sup> Kao moguće opcije za budući finansijski okvir pominju se: 1) sistem trgovanja emisijama, 2) sopstveni resursi zasnovani na pojednostavljenom PDV-u, 3) porez na korporacije – zajednička konsolidovana korporacijska poreska osnovica, 4) *Seigniorage* (senjoraž). Novi sopstveni izvori prihoda mogli bi se koristiti da bi se napravila još direktnija veza sa politikama Unije, a posebno da se podrže ciljevi politike održivog razvoja, jedinstvenog tržišta i Ekonomske i Monetarne unije.

Evropski sistem za trgovanje emisijama je opisan kao kamen temeljac klimatske politike EU i ključno sredstvo za smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte. Države članice davale bi na aukciju višak dozvola kupljenih od strane kompanija za pokriće njihove emisije gasova. Kompanije koje koriste manje od svoje kvote emisije mogu prodati ove karbonske kredite. U okviru ograničene emisije, kompanije bi mogle prodavati ili kupovati dozvole za trgovanje emisijama jedne od drugih po potrebi. Udeo prihoda od licitiranja mogao bi biti dostupan za budžet EU. Prihod od toga trenutno ide u nacionalne državne budžete. Predviđa se da bi prihodi

<sup>23</sup> <http://www.euronews.com/2018/01/10/the-eu-s-future-budget-plugging-the-brexit-hole>, pristupljeno decembar 2019.

<sup>24</sup> European Commission, COM(2017) 358 of 28 June 2017.

<sup>25</sup> European Commission Communication to the European Parliament and the European Council, "A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post – 2020 Brussels", 14.2.2018 COM(2018) 98 final.

od trgovanja emisijama mogli doneti između 7 i 105 milijardi evra u toku sedam godina. Sistem trgovanja emisijama može pomoći kao podrška cilju održivog razvoja EU.

Pojednostavljeni porez na dodatu vrednost predstavljao bi porez na potrošnju sa poreskom osnovicom obračunatom za svu prodatu robu i usluge u EU. Danas, sopstveni resursi zasnovani na tom porezu oslanjaju se na vrlo složene statističke proračune. Reformisani sopstveni resurs mogao bi se ubirati iz pojednostavljenog poreza na dodatu vrednost. Sadašnji prihodi zasnovani na PDV-u su trenutno oko 105–140 milijardi evra. Pojednostavljenje i nastavak dalje reforme ovog izvora prihoda mogao bi dovesti do obrazovanja jedinstvenog evropskog poreza na dodatu vrednost.

Velike kompanije imaju najviše koristi od jedinstvenog tržišta. Zajednička konsolidovana poreska osnovica za korporacije predstavljala bi jedinstveni skup zajedničkih pravila za izračunavanje oporezive dobiti za kompanije u EU. Doprinos zasnovan na usaglašenoj osnovi poreza na dobit pravnih lica, eventualno uključujući i digitalnu komponentu, ojačala bi vezu između prednosti jedinstvenog tržišta i finansiranje Unije. Svaka država članica zadržala bi mogućnost da oporezuje svoj udeo dobiti po sopstvenoj nacionalnoj poreskoj stopi. U zavisnosti od odabranog modela i primenjene stope prihodi od ovog poreza za više od sedam godina mogli bi dostići između 21 i 140 milijardi evra, ne uključujući očekivane prihode od smanjenja poreske evazije. Sopstveni resursi zasnovani na udelu prihoda od zajedničke konsolidovane osnovice poreza na dobit preduzeća ojačali bi vezu između koristi od jedinstvenog tržišta i finansiranja budžeta EU.

Pošto postoji direktna veza Ekonomske i Monetarne unije sa novčanim prihodom Evropske centralne banke za izdavanje evra još jedan od mogućih sopstvenih izvora prihoda EU u budućnosti mogao bi biti i *Seigniorage*. Ovaj termin koristi se za opis dobiti od izdavanja novca od strane centralnih banaka i predstavlja razliku između nominalne vrednosti novčića i njihovih proizvodnih troškova.

Kao oblik nacionalnog doprinosa dostupnih za budžet EU bila bi suma novca koji odgovara udelu neto dobiti od nacionalnih centralnih banaka za novčane prihode u okviru Evrozone, koje se trenutno isplaćuju nacionalnim trezorima država članica. U zavisnosti od procenta koji se primenjuje, procenjeni prihodi od senjoraža mogli bi biti u rasponu od 10,5 milijardi evra (10%) do 56 milijardi evra (50%) u toku sedam godina.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> European Commission Communication to the European Parliament and the European Council; A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020 Brussels, 14.2.2018 COM (2018) 98 final, p. 16. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework_en.pdf), p. 18. pristupljeno novembar 2019.



U predlogu Evropske komisije o Odluci o sopstvenim resursima, iz maja 2019. godine, Komisija je izrazila potrebu za reformom sistema finansiranja EU putem modernizovanja postojećih sopstvenih izvora prihoda:<sup>27</sup> 1) održavanjem carina kao tradicionalnih sopstvenih izvora prihoda za EU nepromenjenim, ali smanjujući ih na 10% kao procenat koji države članice zadržavaju kao troškove naplate, 2) zatim zadržavanjem sopstvenih izvora prihoda na bazi BND-a kao izvora koji čini balans budžeta, i 3) pojednostavljuvanjem sopstvenog izvora prihoda zasnovanih na PDV-u. Pored toga Komisija je predložila uvođenje paketa novih sopstvenih izvora prihoda koji bi se sastojao od: 1) zajedničke konsolidovane poreske osnove za korporacije, 2) udela prihoda od aukcija evropskog trgovanja emisijama, i 3) nacionalnog doprinosa država članica koji bi se izračunavao prema količini ne reciklirane plastike ambalažnog otpada. Takođe je potrebno ustanoviti princip kojim bi se budući prihodi trebali ostvarivati direktno iz politika EU u budžet EU, zatim postupno ukinuti korekcije u okviru kompenzacionog mehanizma kao i povećati sopstvene izvore prihoda.

## **6) MOGUĆI SCENARIJI FINSIRANJA EU**

Veličina budžeta EU zavisi prvenstveno od uloge i ciljeva koje EU treba da postigne. Evropska komisija razmatra više različitih scenarija<sup>28</sup> predloženih od strane Visoke grupe, u izveštaju predsednika Visoke grupe Maria Montia o daljem razvoju EU i sistema finansiranja budžeta u okviru njih:

- 1) „Carrying on“ – EU zadržava postojeći sistem prihoda, ukida se mehanizam korekcija i uvode se novi prihodi i naknade za finansiranje budžeta EU,
- 2) „Doing less together“ – EU zadržava postojeći sistem prihoda, ukida se mehanizam korekcija,
- 3) „Some do more“ – Isti kao scenario 1, uz uvođenje novih politika u čijem finansiranju će učestvovati države članice,
- 4) „Radical redesign“ – Isti kao scenario 1, samo pojednostavljen uz uvođenje novih sopstvenih resursa, i

---

<sup>27</sup> European Commission, Proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union, Brussels, 2.5.2018 COM(2018) 325 final, pp. 3-4.

<sup>28</sup> European Commission, Reflection paper on the future of EU finances Five scenarios – Implications This Reflection Paper draws on the report on “Future Financing of the EU” presented in January 2017 by a high-level group set up jointly by the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission”, chaired by Mario Monti, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/Factsheet\\_FutureEUfinances\\_FiveScenarios\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/Factsheet_FutureEUfinances_FiveScenarios_en.pdf), pristupljeno novembar 2019.

- 5) „Doing much more together“ – Šire reforme scenarija 4, i uvođenje novih sopstvenih resursa koji bi zauzimali značajan udeo u ukupnom prihodu budžeta EU.

## **7) ZNAČAJ ZA EVROPSKU UNIJU I REPUBLIKU SRBIJU**

U aktuelnim debatama detaljno se razmatraju novi potencijalni izvori prihoda EU, uključujući i one pomenute u Montijevom izveštaju. Nakon povlačenja Ujedinjenog Kraljevstva iz EU, gubitak glavne zemlje kao neto doprinosnice dovešće do velikih promena u finansiranju budžeta EU, što dalje implicira ukidanje kompenzacionog mehanizma i nacionalnih popusta za određene države članice i na taj način postaje prilika da se radikalno pojednostavi prihodna strana budžeta, da se učini manje složenom i mnogo više transparentnom. Samim tim, promenama kao jedan od glavnih izazova postavlja se pitanje uvođenja novih izvora finansiranja budžeta EU.

U davanju ocene o prednostima i manama, odnosno koristima i troškovima koje izbor pojedinog novog izvora prihoda može uzrokovati, posebno treba imati u vidu različite političke interese država, vlada i privrednih elita pojedinih zemalja. Na osnovu analize potencijalnih novih izvora finansiranja EU, predstavljenih u radu, dolazimo do zaključka da bi oni mogli biti od značaja i za Republiku Srbiju, uzimajući u obzir njene pretenzije da postane članica Evropske unije u narednom periodu. Njihovo uvođenje predstavljalo bi na neki način dodatno opterećenje na račun država članica EU, pa samim tim i Republike Srbije. Zato je važno pitanje da li uopšte uvoditi jedan ili više novih izvora prihoda kojima će se finansirati rashodi EU. Jedna od ideja vodilja pri uvođenju novih izvora prihoda na nivou EU trebalo da bude princip neutralnosti, novi prihodi EU trebalo bi da budu praćeni istovremenim smanjenjem nacionalnih poreza koji se naplaćuju na nivou države članice u istom ili približnom iznosu. Princip neutralnosti potreban je kako bi se politički olakšalo uvođenje dodatnih izvora prihoda. U protivnom, vlade država članica mogle bi se suočiti sa kritikom i velikim otporom opozicije i građana, pogotovo imajući u vidu loša ekonomska kretanja u svetu poslednjih deset godina, i neizvesnoj i ne baš ekonomski optimističnoj budućnosti u naredne dve-tri godine, a možda i duže. Zaključak je da ne postoji jedan ili više „perfektnih“ ili „idealnih“ sopstvenih izvora prihoda koji bi mogli obuhvatiti sve interese, već izbor određenog izvora finansiranja mora predstavljati kompromis interesa država članica. Restrukturiranje sistema sopstvenih prihoda ne znači nužno stvaranje novog poreza. Postoji i mogućnost preraspodele u okviru primanja od postojećih sopstvenih izvora prihoda ili njihovih delova.

Pitanje o uvođenju novih potencijalnih izvora prihoda i njihovoj reformi postoji već godinama, kao i niz debata i predloga o istom. Svakako, ono će kao politički osetljivo pitanje ostati predmet jednoglasne odluke država članica. Donošenje odluka potrebnih za reformu sistema i promene vezane za izvore finansiranja EU,

osim konsultacija sa Evropskim parlamentom i ratifikacije od strane svih država članica, zahtevaju i jednoglasnost Saveta. Pored važnih pitanja u pregovorima oko novog višegodišnjeg finansijskog okvira, njegove fleksibilnosti, uslovljavanja, strukture kao i njegovog trajanja, kao jedan od glavnih zadataka ostaje pronalaženje rešenja i odgovora na osetljivo pitanje – da li će neki od novih potencijalnih izvora finansiranja budžeta EU biti usvojen i na taj način se povećati finansijska samostalnost EU. Takve izmene činjene su i ranije kao deo paketa koje su pratile svaki novi višegodišnji finansijski okvir, tako da sve aktuelne opcije ostaju kao neke od realno mogućih rešenja za period nakon 2020. godine.

## **8) LITERATURA**

- Henke, K.D., "Die Finanzierung der EU", in *Wirtschaftsdienst*, Vol. 77, No 1, 1997. pp. 45-49.
- Keen, M., R. Krelove and J. Norregaard, "The Financial Activities Tax", in S. Claessens, M. Keen and C. Pazarbasioglu (eds.), *Financial Sector Taxation, The IMF's Report to the G-20 and Background Material*, International Monetary Fund, Washington, D.C., September 2010, p. 118.
- Monti, Mario, "Summary Statement of Mario Monti's Keynote Introduction, in EU Own Resources: Momentum For a Reform?", (Eds.) Alfredo de Feo, Brigid Laffan, *European University Institute*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2016.
- Stojanović, Snežana R., „Finansiranje Evropske unije“, Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 151-161.

## **POTENTIAL RESOURCES OF THE EUROPEAN UNION FINANCING**

*Summary:* This paper provides an overview of the current European Union's sources of funding and challenges to the existing system, analyzes possible sources in the future, and criteria for selecting new sources of funding that could be considered by policy makers at the EU level in reform financing system. The European Commission proposals for the introduction of new sources of financing for the European Union budget are described. The possible financing scenarios of the European Union were discussed, as well as the possible importance of reforming such a financing system for the European Union and the Republic of Serbia.

*Key words:* European Union (EU), sources of financing, EU sources of financing, budget of the European Union, EU reform of financing.

## EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Adresa: Makedonska 25, 11000 Beograd, Srbija; tel.: +381 11/ 33 73 633;  
Kontakt urednika - mobilni: +381 64 3988246; e-mail: marko@diplomacy.bg.ac.rs,  
internet stranica časopisa: <https://www.diplomacy.bg.ac.rs/casopisi/evropsko-zakonodavstvo/>

### UPUTSTVO ZA AUTORE

- Evropsko zakonodavstvo je specijalizovani naučni časopis iz oblasti prava Evropske unije.
- Časopis izlazi u kontinuitetu tromesečno, četiri puta godišnje ili dva puta godišnje u po dva volumena (dve sveske).
- Časopis objavljuje samo recenzirane autorske priloge.
- Prilozi koji se dostavljaju radi objavljivanja moraju predstavljati rezultate sopstvenih ili zajedničkih istraživanja.
- Autori su dužni da poštuju autorska prava trećih lica.
- Prilozi koji su već objavljeni pod istim ili sličnim nazivom u drugoj publikaciji neće biti objavljeni osim izuzetno i pod uslovom da redakcija časopisa oceni da njihov kvalitet može biti od koristi za unapređenje naučno-istraživačke delatnosti i da time zavređuju da budu objavljeni u celini ili izvodu uz poštovanje svih autorskih prava i prava intelektualne svojine. U pomenutom slučaju, u fusnoti na naslovnoj strani navodi se izvor iz kojeg je prilog preuzet.
- Autori priloga dužni su da se pridržavaju naučne metodologije prilikom pisanja radova, kao i da poštuju sledeća uputstva:

### Uputstvo za pisanje članaka

#### *Formatiranje teksta*

Radovi se pišu u elektronskom obliku u programu *Microsoft Office Word*, u fontu **Times New Roman latinica** (*Serbian – Latin*), veličina fonta **12pt**, razmak između redova **1**, margine **2,5** (gornja i donja, leva i desna). Tekst se ravna sa obe margine

(*Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified*), ne treba deliti reči na kraju reda na slogove. Sve strane treba da budu numerisane.

Autorski prilozi ne treba da budu duži od jednog autorskog tabaka (16 stranica, 1800 znakova po strani).

**Naslov rada** pisati velikim slovima, zadebljano (**Bold**), veličina slova 14 pt. Naslov se odvaja od teksta sa *spacing before 18 pt*. Ako je naslov na srpskom jeziku, naslov se ispisuje i na engleskom jeziku ispred sažetka ili rezimea na kraju teksta sastavljenom takođe na engleskom jeziku.

Ispod naslova teksta stoji **ime i prezime autora** članka u *italic-u*, prezime velikim slovima. Po pravilu se navodi puno ime i prezime (svih) autora. Maksimalan broj autora za jedan članak je **dva**, osim u slučajevima većih grupnih istraživanja kada je dozvoljeno najviše tri koautora. U napomeni na dnu prve stranice članka obeleženoj znakom (\*) piše se funkcija i zvanje autora, pun zvanični naziv i sedište ustanove u kojoj je autor zaposlen, a eventualno i naziv ustanove u kojoj je autor obavljao istraživanje, afilijacija, adresa ili e-adresa. Ako je autora više, daje se samo adresa jednog, obično prvog autora.

U člancima se daju **sažeci (apstrakti)**, koji predstavljaju kratak informativan prikaz sadržaja članka koji čitaocu omogućava da brzo i tačno oceni njegovu relevantnost. U interesu je autora da sažeci sadrže termine koji se često koriste za indeksiranje i pretragu članaka. Sastavni delovi sažetka su cilj istraživanja, metodi, rezultati i zaključak. Sažetak treba da ima **do 250 reči** i treba da stoji između zaglavlja (tj. naslova i imena autora) i ključnih reči, nakon kojih sledi tekst članka. Članak mora imati **sažetke na srpskom (na početku rada ispod naslova i imena autora) i na engleskom jeziku (na kraju rada, ispod literature, uključujući i naslov na engleskom i ključne reči na engleskom)**. Za sažetke na engleskom jeziku mora se obezbediti kvalifikovana lektura, odnosno gramatička i pravopisna ispravnost.

Sažetak mora sadržati i **ključne reči**. Ključne reči su termini ili fraze koje najbolje opisuju sadržaj članka za potrebe indeksiranja i pretraživanja. Treba ih dodeljivati sa osloncem na neki međunarodni izvor koji je najšire prihvaćen ili unutar date naučne oblasti, npr. *Web of Science*.

**Podnaslovi** u radu pišu se zadebljano (**Bold**), velikim slovima (UPPERCASE), formatirani ulevo opcijom "Align text left" i numerišu se arapskim brojevima (primer **1) PODNASLOV**). **Pod-podnaslovi** se pišu velikim slovima (UPPERCASE), formatirani ulevo opcijom "Align text left" obeleženi arapskim brojevima (primer 1.1. POD-PODNASLOV). U oba slučaja veličina slova je 12. Pod-pod-podnaslovi se pišu malim slovima sa početnim velikim slovom *italic-om*, formatirani ulevo opcijom "Align text left" obeleženi arapskim brojevima (primer 1.1.1. *Pod-pod-podnaslov*).

Početni red u svakom pasusu nikako ne uvlačiti tabulatorom — opcija tab.

Strane reči i izraze navesti u *italic*-u (npr. *acquis communautaire*, itd.).

U tekstu se moraju dati puna imena, nikako inicijali autora.

Nazive svih normativnih akata EU u tekstu pisati velikim početnim slovom: Direktiva, Uredba, Preporuka, Saopštenje Odluka, Aneks itd.

U tekstu koristiti samo sledeći oblik navodnika — „i”. Za citate na stranim jezicima koristiti isključivo gornje navodnike — “i”, odnosno ‘i’ u slučaju unutrašnjih navodnika.

### Citiranje

Fusnote je neophodno pisati na dnu strane (opcija *Footnote*), veličina slova 10, obeležene arapskim brojevima, a oznake za fusnote stavljati isključivo na kraju rečenice. Podatke o navedenoj bibliografskoj jedinici u fusnotama treba navesti u skladu sa sledećim sugestijama:

a) **Monografije**: Puno ime i prezime autora, naslov monografije u *Italic*-u, naziv izdavača, mesto izdavanja (ako je dostupno), godina izdanja, **str.** ukoliko se navodi jedna ili više strana izvora na srpskom jeziku, odnosno **p.** ukoliko se citira jedna strana izvora na engleskom ili **pp.** ukoliko se citira više stranica. Ukoliko se navodi više stranica koristi se srednja crta bez razmaka pre i posle (npr. str. 123–245; pp. 22–50). Ukoliko monografija ima **do tri autora** pišu se imena i prezimena sva tri autora, ukoliko ima **više od tri autora** piše se ime i prezime samo prvog autora a ostali autori se označavaju kao “**et al.**”

b) **Zbornici radova**: Puno ime i prezime autora članka iz zbornika koji se citira, naziv članka pod navodnicima, puno ime i prezime urednika zbornika sa oznakom (ur.), puni naziv zbornika u *Italic*-u, naziv izdavača, mesto izdavanja, godina izdanja, str. ukoliko se navodi jedna ili više strana izvora na srpskom jeziku, odnosno p. ukoliko se citira jedna strana izvora na engleskom ili pp. ukoliko se citira više stranica. Ukoliko se navodi više stranica koristi se srednja crta bez razmaka pre i posle (npr. str. 123–245; pp. 22–50). Kada se navodi priređeni zbornik radova na engleskom stavlja se (ed.), odnosno ako je priredilo više priređivača, iza imena priređivača se u zagradama stavlja (eds.). Ako se radi o jednom priređivaču, stavlja se (ed.), sa tačkom.

c) **Članci u naučnim časopisima**: Puno ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv časopisa u *Italic*-u, broj toma, broj izdanja, str. (ili pp.) od-do. Brojevi stranica se odvajaju srednjom crtom bez razmaka. Ukoliko su neki podaci nepotpuni neophodno je to i naglasiti.

d) **Sudske odluke**: Navođenje sudskih odluka treba da sadrži što potpunije podatke (vrsta i broj odluke, datum kada je donesena, publikacija u kojoj je eventualno objavljena).

e) **Članci u dnevnim novinama i časopisima:** Navesti ime autora (ili inicijale ukoliko su samo oni navedeni), naslov članka — pod znacima navoda, ime novine ili časopisa u *Italic-u*, datum — napisan arapskim brojevima, broj strane/stranica.

f) **Navođenje dokumenata:** Navesti naziv dokumenta (pod znacima navoda), član, tačku ili stav na koji se autor poziva, časopis ili službeno glasilo u kome je dokument objavljen u *Italic-u*, broj toma, broj izdanja, mesto i godinu izdanja. Nazivi pravnih akata EU pišu se u originalu na engleskom jeziku sa navodnicima. **Primer:** “Regulation EU 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union”, *Official Journal L 79*, 21 March, 2019.

g) **Navođenje izvora sa Interneta:** Ime autora, naziv dela ili članka, puna Internet adresa koja omogućava da se do navedenog izvora dođe ukucavanjem navedene adrese, datum pristupanja stranici na Internetu, broj strane (ukoliko postoji i ako je prilog objavljen u PDF-u). Potrebno je da internet izvor bude **hiperlinkovan**.

h) **Ponavljjanje ranije navedenih izvora:** Kada se pozivamo na izvor koji je već ranije navođen u tekstu posle drugih fusnota, obavezno treba staviti ime i prezime autora, naslov izvora, zatim **op. cit.** i na kraju broj strane (npr. Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, op. cit., p. 879). **Ibid.** ili **ibidem** koristiti isključivo pri navođenju izvora navedenog u prethodnoj fusnoti, uz naznaku broja strane/stranica, ukoliko je novi navod iz tog izvora (npr. *Ibid.*, str. 11).

### *Literatura*

**Literatura** se navodi na kraju teksta kao poseban podnaslov. Literatura treba da sadrži samo monografije, zbornike i članke u naučnim časopisima. Literatura se sortira po **abecednom redu**, svaka **referenca jedna ispod druge**, pri čemu novi red počinje **crticom (-)**. Navodi se prezime zatim ime autora, pa ostali bibliografski podaci u skladu sa uputstvima iz fusnota.

Rukopisi podležu anonimnoj recenziji.

Radovi se dostavljaju elektronski na adrese nekog od članova redakcije:

Glavni i odgovorni urednik: Prof. dr Mihajlo Vučić,  
[mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs)

Zamenik glavnog i odgovornog urednika: Dr Marko Novaković,  
[marko@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:marko@diplomacy.bg.ac.rs)

Sekretar: Msr Vanja Pavićević, [vanja.pavicevic@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:vanja.pavicevic@diplomacy.bg.ac.rs)





CIP - Каталогизacija u publikaciji  
Nародна библиотека Србије, Београд

34(4)

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni i odgovorni  
urednik Marko Novaković. - God. 1, br. 1 (2002) - . -  
Beograd : Institut za međunarodnu politiku i  
privredu, 2002- (Beograd : Planeta print). - 24 cm

Tromesečno. - Je nastavak: Pregled evropskog  
zakonodavstva = ISSN 1450-6815  
ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo  
COBISS.SR-ID 183321351

# Izbor izdanja

INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

*Međunarodna politika*, specijalizovani časopis za međunarodne odnose  
*Review of International Affairs*, specijalizovani časopis za međunarodne odnose  
(na engleskom jeziku)

*Međunarodni problemi*, naučni časopis na srpskom jeziku

*Evropsko zakonodavstvo*, naučno-stručni časopis za pravo Evropske unije

Časopisi izlaze tromesečno

## NAJNOVIJA IZDANJA:

*Integracioni procesi u Euroaziji*, Dušan Proroković, Ana Jović-Lazić (ur.),  
tvrđ povež, 2019, 352 str.

Mihajlo Vučić, *Korektivna pravda pred Međunarodnim sudom*, broširano, 2019, 198 str.

Dragan Petrović, Rajko Bukvić, *Ukrajinska kriza 2013–2019*, broširano, 2019, 232 str.

*Strane investicije u Srbiji – novi pogledi*, Sanja Jelisavac Trošić (ur.), broširano, 2019, 218 str.

*Kontroverze spoljne politike SAD i međunarodnih odnosa u Trampovoj eri*, Vladimir Trapara,  
Aleksandar Jazić (ur.), broširano, 2019, 216 str.

Miloš M. Petrović, *Nastanak ukrajinske krize: od političke iluzije Evropske unije do bitke  
za postsovjetsku Evropu*, broširano, 2019, 120 str.

*Balkan u doba globalnog preuređivanja*, Slobodan Janković, Marina Kostić (ur.),  
broširano, 2019, 204 str.

Miloš V. Jončić, *Međunarodnopravni položaj civilnog stanovništva u oružanim sukobima*,  
broširano, 2019, 366 str.

Dragan Petrović, *Kraljevina Jugoslavija i SSSR 1929–1935.*, broširano, 2019, 290 str.

*David vs. Goliath: NATO war against Yugoslavia and its implications*, Nebojša Vuković (ed.),  
tvrđ povež, 2019, 482 str.

*Energetska diplomatija Republike Srbije u savremenim međunarodnim odnosima*,  
Dušan Proroković (ur.), broširano, 2019, 274 str.

Mihajlo Vučić, *Mehanizmi ostvarivanja načela neuzrokovanja štete u praksi upravljanja  
međunarodnim vodotokovima*, broširano, 2019, 276 str.

Srđan T. Korać, *Disciplinsko ratovanje u doba dronova i robota*, broširano, 2019, 212 str.

Sanja Jelisavac Trošić, Dragoljub Todić, Milorad Stamenović, *Svetska trgovinska organizacija,  
životna sredina i sistem zdravstvene zaštite*, tvrđ povež, 2018, 309 str.

*Upotreba sile u međunarodnim odnosima*, Žaklina Novičić (ur.), broširano, 2018, 286 str.

Dragoljub Todić, *Ujedinjene nacije, međunarodni ugovori i životna sredina*,  
broširano, 2018, 372 str.

Dobrica D. Vesić, *Konstruktiona i kreativna destrukcija – u ekonomiji i menadžmentu*,  
tvrđ povež, 2018, 222 str.