

EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

76/21

POJAM „EVROPSKIH VREDNOSTI“:
IZMEĐU SNAŽNE PROKLAMACIJE I SUŠTINSKE NEODREĐENOSTI
Miloš JOVANOVIĆ

EUPAN I CAF KAO SMERNICE REFORME JAVNE UPRAVE U SRBIJI
Marko NOVAKOVIĆ

ZAŠTITA IMOVINSKO-PRAVNIH INTERESA
NA UPOREDNOM PRIMERU BIVŠIH REPUBLIKA SFRJ
Dragan MARKOVIĆ, Danilo KOVAČ

ODLUKA KOMISIJE O SPROVOĐENJU (EU) 2019/1310
OD 31. JULA 2019. KOJOM SE UTVRĐUJU PRAVILA
O RADU EVROPSKOG FONDA ZA CIVILNU ZAŠTITU I Resk EU
Aleksandar JAZIĆ

KODEKS DOBROG ADMINISTRATIVNOG PONAŠANJA
ZA SLUŽBENIKE EVROPSKE KOMISIJE U NJIHOVIM
ODNOSIMA SA JAVNOŠĆU
Manja ĐURIĆ DŽAKIĆ

SMETNJE ZA IZVRŠENJE EVROPSKOG NALOGA
ZA HAPŠENJE I PREDAJU
Milijana BUHA

OBAVEŠTAVANJE O STICANJU I RASPOLAGANJU
ZNAČAJNIM UČEŠĆEM
Milena MITROVIĆ

ZAŠTITA NACIONALNOG BLAGA KAO IZUZETAK
OD SLOBODE KRETANJA ROBE U EVROPSKOJ UNIJI
Vanja PAVIĆEVIĆ, Mihajlo VUČIĆ



Beograd, 2021.

EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Institut za međunarodnu politiku i privredu

UDK 34

ISSN 1451-3188

Godina XX, br. 76, jul-decembar 2021.

Izlazi dva puta godišnje

Izdavač

Institut za međunarodnu politiku i privredu
Beograd, Makedonska 25

Za izdavača

Prof. dr Branislav ĐORĐEVIĆ,
direktor

Glavni i odgovorni urednik

Prof. dr Mihajlo VUČIĆ

Zamenik glavnog i odgovornog urednika

Dr Marko NOVAKOVIĆ

Sekretar

Msr Vanja PAVIĆEVIĆ

Izdavački savet:

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

Prof. Philippe CLARET, Univerzitet Montesjkje 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 kriminološka i sociološka istraživanja, 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, Makedonska 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

Birograf comp doo, Atanasija Pulje 22, Zemun

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

EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Broj 76, 2021.

God. XX

UDK 34

ISSN 1451-3188

Sadržaj

POJAM „EVROPSKIH VREDNOSTI“: IZMEĐU SNAŽNE PROKLAMACIJE I SUŠTINSKE NEODREĐENOSTI <i>Miloš JOVANOVIĆ</i>	5
EUPAN I CAF KAO SMERNICE REFORME JAVNE UPRAVE U SRBIJI <i>Marko NOVAKOVIĆ</i>	31
ZAŠTITA IMOVINSKO-PRAVNIH INTERESA NA UPOREDNOM PRIMERU BIVŠIH REPUBLIKA SFRJ <i>Dragan MARKOVIĆ, Danilo KOVAČ</i>	43
ODLUKA KOMISIJE O SPROVOĐENJU (EU) 2019/1310 OD 31. JULA 2019. KOJOM SE UTVRĐUJU PRAVILA O RADU EVROPSKOG FONDA ZA CIVILNU ZAŠTITU I Resk EU <i>Aleksandar JAZIĆ</i>	57
KODEKS DOBROG ADMINISTRATIVNOG PONAŠANJA ZA SLUŽBENIKE EVROPSKE KOMISIJE U NJIHOVIM ODNOSIMA SA JAVNOŠĆU <i>Manja ĐURIĆ DŽAKIĆ</i>	69
SMETNJE ZA IZVRŠENJE EVROPSKOG NALOGA ZA HAPŠENJE I PREDAJU <i>Milijana BUHA</i>	81

OBAVEŠTAVANJE O STICANJU I RASPOLAGANJU ZNAČAJNIM UČEŠĆEM
Milena MITROVIĆ 99

ZAŠTITA NACIONALNOG BLAGA
KAO IZUZETAK OD SLOBODE KRETANJA ROBE
U EVROPSKOJ UNIJI
Vanja PAVIĆEVIĆ, Mihajlo VUČIĆ 119

Prikazi

EVROPA I MIGRANTSKO PITANJE 2014–2020
Dragana DABIĆ 145

PUTEVI DIFERENCIJACIJE U EVROPSKOJ UNIJI
Sandra DAVIDOVIĆ 149

UDK: 316.32(4-672EU)

341.217(4-672EU)

Biblid: 1451-3188, 20 (2021)

God XX, br. 76, str. 5–30

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.76.1

Originalan naučni rad

Primljen 18. 10. 2021.

Odobren 29. 10. 2021.

POJAM „EVROPSKIH VREDNOSTI“: IZMEĐU SNAŽNE PROKLAMACIJE I SUŠTINSKE NEODREĐENOSTI

*Miloš JOVANOVIĆ**

Apstrakt: Pojam „evropskih vrednosti“ široko je rasprostranjen i prisutan u javnom diskursu, ali je istovremeno i paradoksalno suštinski neodređen. Njegovo normativno jačanje u evropskim ugovorima posledica je snažne potrebe da se Evropska unija vrednosno utemelji, da se izgradi evropski identitet i time legitimiše evropska izgradnja. Upitno je, međutim, da li vrednosti koje su definisane članom 2 Ugovora o Evropskoj uniji mogu poslužiti takvom cilju, s obzirom na njihov visok stepen opštosti i činjenicu da se navedene vrednosti – koje zapravo predstavljaju načela sa daljom pravnom razradom – mogu naći u različitim pravnim sistemima u državama širom sveta. Više od toga, postavlja se pitanje nisu li navedene vrednosti, i način na koji se one primenjuju unutar EU, zapravo odraz dominantne individualističke ideologije i kao takve pokazatelj određene vrste civilizacijske dekadencije (zapadne) Evrope. Problemi sa kojima se suočava EU i njene države članice u pogledu interne geopolitike odnosno imigracione politike nedvosmisleno ukazuju na takvu mogućnost.

Ključne reči: Evropske vrednosti, Lisabonski ugovor, identitet, legitimitet EU, pravna država, ljudska prava, ideologija.

* Autor je docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

Rad je nastao kao rezultat istraživanja na projektu „Identitetski preobražaj Srbije“ koji se realizuje na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

„(...) Unija se ne svodi samo na tržište koje valja regulisati, već ima i vrednosti koje želi izraziti”¹

Iv Bot (*Yves Bot*), pravobranilac Suda pravde EZ

„Nijedna civilizacija ne može opstajati bez vrhovne vrednosti. Možda čak ni bez transcendentnosti...”²

Andre Malro (*André Malraux*)

„Ako treba gledati Evropu kako umire – gledajmo: to se ne dešava svakog jutra”³

Šarl de Gol (*Charles de Gaulle*)

Slično pojmu vremena, za koje Sveti Avgustin kaže da zna šta je sve dok ga ne pitaju, ali da više ne zna, niti ovaj pojmu ume da objasni, čim ga o njemu pitaju, pojam „evropskih vrednosti” predstavlja neku vrstu samopodrazumevajuće kategorije koju zapravo nije lako objasniti. Štaviše, retki su pojmovi kod kojih je u tolikoj meri izražena nesrazmera između njihove učestale upotrebe, s jedne strane, i suštinskog odsustva njihove jasnije definicije, s druge, kao što je to slučaj sa pojmom *evropskih vrednosti*. Dovoljno je, naime, izvršiti i letimičan pregled ili kratku pretragu navedenog pojma u elektronskim medijima kako bi se konstatovala njegova zaista velika učestalost i upotreba u javnom diskursu, kako u Srbiji tako i u Evropi. Uostalom, i mnogo značajnije od javnog govora, „evropske vrednosti” su našle put i do najvišeg pravnog akta Republike Srbije čiji ustav u svom prvom članu predviđa da je Republika Srbija „država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti *evropskim principima i vrednostima* (kurziv aut.)”.

Kada je o Evropskoj uniji (EU) reč, retorika o evropskim vrednostima, s kojom se stidljivo započelo devedesetih godina prošlog veka, pojačala se sa debatama koje se prethodile nikada prihvaćenom Ugovoru o uspostavljanju Ustava za Evropu. Danas je, sa sve naglašenijim političkim krizama u Poljskoj i Mađarskoj, kao i krizom prouzrokovanom izlaskom Ujedinjenog Kraljevstva iz EU (*Brexit*), pitanje evropskih vrednosti i njihovog poštovanja u okviru EU intenzivirano u meri koja nije viđena do sada.⁴

¹ Conclusions de l'Avocat général M. Yves Bot présentées le 10 mars 2011, Affaire C-34/10, Olivier Brüstle c. Greenpeace eV, par. 46.

² André Malraux, *Les chènes qu'on abat...*, Gallimard, Paris, 1971, p. 204.

³ Ibid., p. 229.

⁴ Yves Petit, “Commission européenne, Hongrie, Pologne: le combat de l'Etat de droit”, *Civitas Europa*, n° 40, 2018/1; Sébastien Platon, “Le respect de l'Etat de droit dans l'Union européenne:

I pored navedene učestalosti u javnom diskursu, ostaje međutim činjenica da se javljaju mnogobrojni problemi i raznorodna oklevanja prilikom definisanja „evropskih vrednosti”. Pitanje je zapravo da li se one uopšte i mogu definisati? Odnosno – postoje li uopšte *evropske vrednosti*? Navedena oklevanja, bezmalo lutanja, upravo ukazuju na ove poteškoće. Ona su neretko bila semantičke prirode pa su tako doskora istu realnost pokrivala i za nju se simultano upotrebljavala dva različita pojma: evropski *principi* i *evropske vrednosti*. Oklevanja su se neretko ticala i same prirode navedenih vrednosti oscilirajući između različitih tvrdnji da se radi o specifično evropskim vrednostima, vrednostima Evropske unije ili pak da je reč o univerzalnim vrednostima. Oklevanja su konačno znala biti i uže, tehničko-pravne prirode i odnosila su se na način na koji se navedene vrednosti najbolje mogu zaštititi i kako se njihovo kršenje najbolje može sankcionisati, političkim ili pravnim putem?

Zapravo, toliko je otvorenih pitanja u vezi sa pojmom „evropskih vrednosti” da su pojedini autori s pravom konstatovali paradoks koji se sastoji u činjenici da institucije Evropske unije, s jedne strane, govore o „evropskim vrednostima” kao o datosti odnosno o objektivnoj činjenici, istovremeno pozivajući i naglašavajući potrebu da se iste definišu kroz debatu unutar Evropske unije.⁵ Njihov zaključak je da se *evropske vrednosti predstavljaju kao temelj evropskog identiteta, da se smatraju očiglednim ali da im se retko pridaje bilo kakva postojana i jasna sadržina.*⁶ Ova konstatacija posledično otvara još jedno važno pitanje – pitanje cilja koji se želi postići snažnom proklamacijom „evropskih vrednosti”, odnosno funkcije koju navedeni pojam ispunjava ili bi trebalo da ispuni jer bi, naime, zaista bilo teško objasniti zašto se jedan suštinski nejasan koncept učestalo upotrebljava ako nije u funkciji određenog cilja.

Sva navedena pitanja moguće je naravno osvetliti iako je teren istrage prekriven maglom. Način da se to postigne jeste da se u analizi pojma „evropskih vrednosti” krene od jedine čvrste polazne tačke koja se ogleda u pozitivnom pravu Evropske unije u okviru kojeg je pojam „evropskih vrednosti” jasno normiran (1). Videćemo, međutim, da i pored svih pozitivnopravnih normi koje se odnose na pojam „evropskih vrednosti”, isti ostaje u biti i u primeni neodređen (2).

la Cour de justice à la rescousse?”, *Revue des droits et libertés fondamentaux*, (revue numérique) chron. n°36, 2019, <http://www.revuedlf.com/droit-ue/le-respect-de-letat-de-droit-dans-union-europeenne-la-cour-de-justice-a-la-rescousse/>.

⁵ Oriane Calligaro et al., “Values in the EU Policies and Discourse. A First Assessment”, *Les Cahiers du Cevipol*, Vol. 3, 2016/3, pp. 11–12.

⁶ “Presented as a foundation of EU identity, they are considered self-evident but rarely given any stable and clear substance”, *Ibid.*, p. 8.

1) JASNO NORMIRAN POJAM „EVROPSKIH VREDNOSTI“

Danas pojam „evropskih vrednosti“ predstavlja normativno važan i razrađen koncept sa preciznim pravnim dejstvom u okviru osnivačkih ugovora EU (1.1.). Ipak, njegova sadašnja definicija, kao i njegov istorijski razvoj nedvosmisleno ukazuju na činjenicu da je istovremeno, ako ne i prevashodno, reč i o jednoj političko-ideološkoj kategoriji čiji je cilj stvaranje vrednosnog temelja za Evropsku uniju odnosno iznalaženje legitimiteta za njenu izgradnju (1.2.).

1.1. POZITIVNO PRAVO I NORMATIVNI RAZVOJ

Iako je put ka definisanju evropskih vrednosti započet još 1973. godine usvajanjem „Deklaracije o evropskom identitetu“ (1.1.2.), navedena sintagma je svoj puni normativni izraz dobila tek potpisivanjem Lisabonskog ugovora 2007. godine (1.1.1.).

„Evropske vrednosti“ u Lisabonskom ugovoru (čl. 2, 7, 49)

U okviru ugovora iz Lisabona, odnosno pozitivnog prava EU, „evropske vrednosti“ se pominju u tačno deset članova od kojih je devet sadržano u Ugovoru o Evropskoj uniji (UEU) a samo jedan – suštinski nevažan za temu kojom se bavimo – u Ugovoru u funkcionisanju Evropske unije (UFEU).⁷ Ovakav raspored svakako ne treba da čudi. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, tj. Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici iz 1957. godine, prvenstveno se bavi organizovanjem i stvaranjem zajedničkog odnosno unutrašnjeg tržišta, dakle ekonomskim aspektima evropske izgradnje. S druge strane, Mastihtskim sporazumom tj. današnjim Ugovorom o Evropskoj uniji reguliše se politička dimenzija evropske izgradnje, te je stoga logično što je pojam „evropskih vrednosti“ dobio svoju punu razradu upravo unutar navedenog Ugovora. U tom okviru, „evropske vrednosti“ igraju važnu ulogu. Prvo – one predstavljaju sam osnov Evropske unije, njen vrednosni temelj, drugo – njihovo poštovanje jedan je od najvažnijih uslova za pristupanje Evropskoj uniji, i treće – njihovo kršenje može prouzrokovati različite tipove sankcija, kako političke tako i pravne prirode.

S obzirom na upravo opisanu važnost i ulogu pojma *evropskih vrednosti*, neophodno je izvršiti temeljniji pregled odgovarajućih normativnih odredbi kako bi, u meri u kojoj je to moguće, identifikovali odnosno definisali evropske vrednosti. U tom smislu nam početnu tačku pruža član 2 UEU koji glasi:

⁷ Naime, reč je o čl. 14 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji se odnosi na „službe od opšteg ekonomskog interesa“, koje shodno njihovom mestu „među zajedničkim vrednostima Unije“ moraju biti u stanju da vrše svoju misiju u uslovima unutrašnjeg tržišta i slobodne konkurencije.

„Unija se zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina. Te vrednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kome preovlađuju pluralizam, zabrana diskriminacije, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.”

Shodno čl. 2 UEU dakle, „evropske vrednosti” su – i u tom smislu ih je zapravo lako definisati – sledećih šest: 1) poštovanje ljudskog dostojanstva; 2) sloboda; 3) demokratija; 4) jednakost; 5) vladavina prava, i 6) poštovanje ljudskih prava uključujući i prava pripadnika manjina. Bićemo u prilici da se u drugom delu ovog rada osvrnemo na određene dileme, nedoumice i kontroverze koje su pratile sastavljanje navedenog člana. Za sada je dovoljno konstatovati da nam isti daje katalog taksativno nabrojanih vrednosti na kojima počiva EU. Pored *vrednosti*, navedena odredba pruža u svojoj drugoj rečenici i spisak pojmova – pluralizam, zabrana diskriminacije, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca – koji nemaju *isti pravni domašaj kao i definisane vrednosti, jer njihovo kršenje ne može pokrenuti proceduru suspenzije prava predviđenu čl. 7 UEU*. Reč je o pojmovima koji služe da se „osvetli primena i tumačenje vrednosti iz prethodne rečenice”, tj. prve rečenice člana 2 UEU.⁸

Navedene vrednosti predstavljaju i prvi uslov za članstvo u Evropsku uniju, jer prema čl. 49 UEU, samo „država koja poštuje vrednosti navedene u članu 2. i posvećena je njihovom promovisanju može podneti zahtev da postane članica Unije”.

Konačno, i kao što je već rečeno, u slučaju narušavanja vrednosti iz člana 2 UEU, ili čak samo postojanja rizika od narušavanja istih, može se, shodno članu 7 UEU, pokrenuti procedura čiji se krajnji ishod ogleđa u suspenziji određenih prava, poput prava glasa u okviru Saveta.⁹ Reč je zapravo o političkom mehanizmu sankcije sa pravnim posledicama. Istini za volju, sama procedura člana 7 UEU teorijski i

⁸ François-Xavier Priollaud, David Siritzky, *Le Traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*, La Documentation française, Paris, 2008, pp. 33–34.

⁹ „1. Na obrazloženi predlog jedne trećine država članica, Evropskog parlamenta ili Evropske komisije, Savet, većinom od četiri petine svojih članova, nakon dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, može oceniti da postoji jasan rizik od ozbiljnog narušavanja vrednosti navedenih u članu 2. od strane države članice. Pre donošenja takve ocene, Savet sasluša tu državu članicu i može joj uputiti preporuke, u skladu sa istim postupkom. Savet redovno proverava da li razlozi za takvu ocenu i dalje postoje.

2. Evropski Savet može jednoglasno, na predlog jedne trećine država članica ili Komisije a nakon dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, oceniti da država članica ozbiljno i trajno narušava vrednosti navedene u članu 2, nakon što pozove tu državu članicu da se izjasni.

3. Ako je doneta ocena prema stavu 2, Savet može kvalifikovanom većinom odlučiti da suspenduje datoj državi članici neka od prava koja proizlaze iz primene Ugovora, uključujući pravo glasa predstavnika vlade te države članice u Savetu. Pri tome, Savet uzima u obzir

formalnopravno ne isključuje mogućnost sudske procedure, tj. pokretanje postupka pred Sudom pravde Evropske unije shodno članu 258 UFEU, iako do sada to nije bila uobičajena praksa na šta podseća Simon Labajl (*Simon Labayle*).¹⁰ U svakom slučaju, narušavanje vrednosti koje su popisane u 2. članu UEU može biti sankcionisano čime su one juridizovane.¹¹

Pored navedena tri člana koja čine okosnicu normativnog definisanja „evropskih vrednosti”, ovaj pojam se javlja u još šest članova Ugovora o Evropskoj uniji čiji je zajednički sadržilac ideja promovisanja istih. Tako član 3 postavlja načelnu promociju vrednosti kao jedan od prvih i osnovnih ciljeva EU, a Unija svoje vrednosti promoviše i zastupa kako u odnosima sa ostatkom sveta (čl. 3, stav 5) tako i u odnosu sa susedima kao što predviđa član 8 UEU.¹²

Institucionalni okvir kojim raspolaže EU takođe, shodno slovu člana 13, treba prevashodno da služi promovisanju vrednosti Unije dok se članovi 21, 32 i 42 odnose na zaštitu evropskih vrednosti na međunarodnoj sceni, odnosno u okviru aktivnosti koje se preduzimaju pod okriljem Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU.

Iz svega navedenog proizlazi da je pojam „vrednosti” u okviru pozitivnog prava EU jasno normiran. Moglo bi se zapravo reći da je čitava evropska izgradnja, barem deklarativno, artikulisana oko pojma „evropskih vrednosti”. Naime, Evropska unija se zasniva na vrednostima koje su precizno pobrojane čime se zapravo želi naglasiti

moguće posledice takve suspenzije po prava i obaveze fizičkih i pravnih lica. Obaveze date države članice na osnovu Ugovorâ nju, u svakom slučaju, i dalje obavezuju.

4. Savet može, kvalifikovanom većinom, naknadno odlučiti da izmeni ili ukine mere koje je preduzeo na osnovu stava 3. kao odgovor na promene u situaciji koja je dovela do njihovog uvođenja.
5. Pravila glasanja koja se primenjuju u Evropskom parlamentu, Evropskom savetu i Savetu za svrhe ovog člana utvrđena su u članu 354 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije” – član 7, UEU.

¹⁰ Simon Labayle, “L’appréhension des valeurs dans la jurisprudence récente du juge de l’Union. Une approche spécifique, au cœur de l’Europe du droit”, *Revue québécoise de droit international*, Hors-série, décembre 2020, pp. 530–531.

¹¹ Iako se u sporovima pred Sudom pravde Evropske unije retko referiše na sam član 2 UEU, vrednosti iz navedenog člana, kao uostalom i pojmovi druge rečenice navedenog člana (poput *zabrane diskriminacije ili jednakosti žena i muškaraca*) su operacionalizovani putem Opštih pravnih načela EU ili pak sekundarnog prava Unije. Videti: Jean-Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l’Union européenne*, 6^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2010, pp. 50–93.

¹² „1. Cilj Unije je da promoviše mir, svoje vrednosti i dobrobit svojih naroda (...) 5. U odnosima sa ostatkom sveta, Unija zastupa i promoviše svoje vrednosti i interese i doprinosi zaštiti svojih građana.”, član 3, stav 1 i 5 UEU. „1. Unija razvija poseban odnos sa susednim zemljama s ciljem da uspostavi područje prosperiteta i dobrosusedskih odnosa, koje se zasniva na vrednostima Unije i koje odlikuju bliski i miroljubivi odnosi zasnovani na saradnji.”, član 8, stav 1 UEU.

da je evropska izgradnja u biti politički projekat koji se temelji na vrednostima, a ne čisto ekonomski projekat koji bi se isključivo zasnivao na realizaciji unutrašnjeg tržišta. Iz te početne premise logično slede naredne dve: 1) kršenje odnosno narušavanje navedenih vrednosti može (zapravo mora) biti sankcionisano; 2) nijedna država ne može postati kandidat za članstvo u EU bez poštovanja vrednosti definisanih osnivačkim ugovorima.

Do opisanog normativnog stanja nije se, naravno, došlo preko noći, već je on plod višedecenijskog rada i sazrevanja ideje o političkoj Evropi.

Istorijat vrednosnog utemeljivanja evropske izgradnje

Prvi istinski pomen vrednosti u okviru evropske izgradnje može se naći u „Deklaraciji o evropskom identitetu” koja je usvojena 14. decembra 1973. godine na samitu u Kopenhagenu.¹³ U njoj se nedvosmisleno izražava potreba za definisanjem evropskog identiteta kako bi zemlje članice tadašnjih Evropskih zajednica lakše *odredile svoje odnose sa drugim zemljama sveta*, kao i *svoje mesto u svetskim poslovima*. U tom smislu, devet zemalja članica ističu da su odlučile da se ujedine kako bi obezbedile opstanak *zajedničke im civilizacije*. S tim ciljem, i u želji da *očuvaju poštovanje pravnih, političkih i moralnih vrednosti*, nastoje da *očuvaju principe predstavničke demokratije, vladavine prava, socijalne pravde (...) i poštovanja ljudskih prava koji čine suštinske elemente evropskog identiteta*.¹⁴ U predmetnoj Deklaraciji se *vrednosti* pominju još jednom rečima da *privrženost zajedničkim vrednostima i principima daje evropskom identitetu njegov originalni karakter i sopstveni dinamizam*.¹⁵

Pored Deklaracije o evropskom identitetu, pojedini autori navode „Svečanu deklaraciju o Evropskoj uniji” iz 1983. godine kao sledeću etapu u definisanju vrednosnog temelja evropske izgradnje.¹⁶ Međutim, iako se u tom dokumentu potvrđuje volja za afirmisanjem evropskog identiteta, kao i odlučnost da se promovišu demokratija, sloboda, jednakost i socijalna pravda, u pitanju je ipak dokument čija je tehnička priroda znatno izraženija.¹⁷ Reč je, naime, o periodu u

¹³ “De l’identité européenne”, Copenhague, le 14 décembre 1973, Coopération politique européenne. Internet, [ht tps://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?jsessionid=bp4LP96bRYYLGXn3HpGVGThwPR5nGQr8kTbYFKMPKytgY1V7SLCG!233738690?docId=200141&cardId=200141](https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?jsessionid=bp4LP96bRYYLGXn3HpGVGThwPR5nGQr8kTbYFKMPKytgY1V7SLCG!233738690?docId=200141&cardId=200141)

¹⁴ Ibid., paragraf 1.

¹⁵ Ibid., paragraf 3.

¹⁶ Videti: Simon Labayle, “Les valeurs européennes (1992/2012) – Deux décennies d’une Union de valeurs”, *Revue québécoise de droit international*, Hors-série, décembre 2012, p. 43.

¹⁷ “Déclaration solennelle sur l’Union européenne”, Stuttgart, 19 juin 1983. Internet, https://www.cvce.eu/obj/declaracion_solennelle_sur_l_union_europeenne_stuttgart_19_juin_1983-fr-a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd3dee9cf71d.html.

istoriji evropske izgradnje kada su okolnosti bile sazrele da se konačno ostvari ubrzavanje stvaranja zajedničkog tržišta čija je realizacija bila usporena još od krize „prazne stolice”, odnosno Luksemburškog kompromisa iz 1966. godine. Utoliko je reč o dokumentu koji priprema teren za usvajanje Jedinственog evropskog akta iz 1986. godine koji i sam ne predstavlja suštinsku etapu u vrednosnom utemeljenju Evropskih zajednica, odnosno EU. Istina, u Jedinственom evropskom aktu se pominju svi oni elementi evropskog identiteta kao što je *promovisanje demokratije koje se zasniva na fundamentalnim pravima među kojima su sloboda, jednakost i socijalna pravda*.¹⁸ Međutim, novu prekretnicu u pogledu vrednosnog utemeljenja EU istinski uvodi Mاستrihtski sporazum iz 1992. godine.

U samom uvodu Ugovora iz Mاستrihta potvrđuje se „privrženost principima slobode, demokratije i poštovanju ljudskih prava, osnovnih sloboda i pravne države” čime se pozivanje na pomenute vrednosti – mada se sama reč „vrednost” ne koristi već se upotrebljava reč „princip” – eksplicitno uvodi u primarno pravo Evropske unije. Dalje se, u prvom stavu člana F tvrdi da Unija „poštuje nacionalni identitet svojih država članica, čiji su sistemi vladavine zasnovani na demokratskim principima”.

Reformski ugovor iz Amsterdama iz 1997. godine ide korak dalje tako što, kao što naglašava Simon Labajl, nabrojane principe vezuje neposredno za Uniju što do tada nije bio slučaj.¹⁹ U novoj redakciji, član F sada predviđa da se „Unija zasniva na principima slobode, demokratije, poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda kao i pravne države, principima koji su zajednički državama članicama”. Drugim rečima, Evropskoj uniji se daje eksplicitno i konkretno vrednosno utemeljenje.

Pored toga, Ugovor iz Amsterdama predvideo je kao drugu novinu i politički mehanizam sankcije u slučaju ozbiljnog kršenja navedenih principa. Upravo će taj mehanizam biti dodatno razrađen reformskim ugovorom iz Nice iz 2001. godine, tako što će pored *ozbiljnog kršenja* za pokretanje procedure člana 7 sada biti dovoljan i *jasan rizik od ozbiljnog kršenja*.

Bilo je važno podsetiti se ovih različitih etapa normativnog razvoja vrednosnog utemeljenja Evropske unije, ne toliko da bismo u punom svetlu sagledali sadašnje, pozitivnopravno, stanje stvari koliko zbog činjenice da nam navedeni istorijat pokazuje da je diskurs o vrednostima EU uvek bio tesno vezan, zapravo prouzrokovan, potragom za legitimitetom evropske izgradnje.

¹⁸ Simon Labayle, “Les valeurs européennes (1992/2012) – Deux décennies d’une Union de valeurs”, op. cit., p. 44.

¹⁹ Ibid., p. 46.

1.2. „EVROPSKE VREDNOSTI“ U FUNKCIJI LEGITIMIZACIJE EU

„Ne postoji verovatno nijedan drugi savremeni politički entitet koji toliko ulaže u odnose sa javnošću kako bi opravdao svoju aktivnost i poboljšao predstavu o sebi kao što to čini Evropska unija”.²⁰ Ova tačna opaska ukazuje na stalnu potrebu legitimizacije evropskog projekta (1.2.2.). I tu dolazimo do narativa o evropskim vrednostima koji upravo proističe iz volje da se za projekat Evropske unije izgradi jedan snažniji, tj. vrednosni temelj. Drugim rečima, evropske vrednosti kao takve imaju specifičnu upotrebnu vrednost. One se naime prvenstveno nalaze u funkciji stvaranja jednog posebnog evropskog identiteta (1.2.1.).

1.2.1. *Evropske vrednosti kao osnova evropskog identiteta*

Da koncept „vrednosti” održava usku i prirodnu vezu sa konceptom „identiteta” nije nikakva tajna.²¹ U svom izveštaju o situaciji o osnovnim pravima, standardima i praksi u Mađarskoj, Rui Tavares (*Rui Tavares*) navodi da je *poštovanje i promovisanje zajedničkih vrednosti ne samo suštinski element identiteta Evropske unije već i eksplicitna obaveza*.²² Drugačije zapravo ne može ni biti. Koncept identiteta, naime, mora počivati na određenom broju karakteristika koje su zajedničke i specifične za određenu grupu odnosno političku zajednicu. U odsustvu zajedničkog jezika, kulture ili istorije, pitanje evropskih vrednosti se prirodno nameće kao potencijalna okosnica i temelj evropskog identiteta.²³ Uostalom, evropske vrednosti i jesu definisane u 2. članu UEU sa eksplicitnom namerom konstituisanja elemenata evropskog identiteta.²⁴

²⁰ “Il n'existe probablement aucune autre entité politique moderne qui investisse autant que l'UE dans les relations publiques pour justifier son action et améliorer son image”, Max Haller, “Quelle légitimité pour l'Union Européenne”, *Revue internationale des sciences sociales*, n°196, p. 57.

²¹ Simon Labayle, “Les valeurs européennes (1992/2012) – Deux décennies d'une Union de valeurs”, op. cit., p. 39.

²² “Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary” (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012), European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Rapporteur: Rui Tavares, 24.6.2013, I-D, Internet, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0229_EN.html?redirect.

²³ Thierry Chopin, “L'Europe face au défi de l'identité: qui sommes « nous »?”, *Question d'Europe* n° 466, Fondation Robert Schuman, Policy paper, 2018, p. 2; Sophie Duchesne, “L'identité européenne, entre science politique et science fiction, Introduction”, *Politique européenne*, n° 30, 2010/1, p. 7; Jean-Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, op. cit., p. 51.

²⁴ François-Xavier Priollaud, David Siritzky, *Le Traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*, op. cit., p. 33.

Ta veza između pitanja vrednosti i pitanja identiteta nedvosmisleno proističe i iz prethodno opisanog istorijskog razvoja iz kog se jasno izdvajaju tri momenta. Prvi se odnosi, kao što smo videli, na usvajanje Deklaracije o evropskom identitetu 1973. godine. Drugi obuhvata poslednju deceniju prošlog veka u kom je evropski projekat načinio zaokret od ekonomske ka političkoj integraciji. Treći se tiče usvajanje Lisabonskog ugovora 2007. godine i uloge pojma „evropskih vrednosti” u njegovom okviru. Sva tri momenta su snažno kontekstualizovana i u svakom od njih se javljala potreba za afirmisanjem evropske posebnosti, odnosno evropskog identiteta.

Deklaracija o evropskom identitetu doneta je neposredno nakon prvog proširenja 1973. godine kada su Evropskim zajednicama, pored prvih šest zemalja osnivača, prišle tri nove države: Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska i Danska. Ovo prvo proširenje logično je prouzrokovalo potrebu za jačanjem kohezije Evropskih zajednica, tim pre što je Ujedinjeno Kraljevstvo smatrano za državu kod koje je atlantska solidarnost uvek bila izraženija od evropske solidarnosti.²⁵ To je uostalom i razlog zbog kojeg se Francuska Šarla de Gola (*Charles de Gaulle*) odlučno protivila prijemu ove zemlje.²⁶ Upravo kao posledica pomenutog proširenja, Deklaracija o evropskom identitetu naglašava potrebu da se pristupi definisanju evropskog identiteta kako bi se „ispitao postojeći stepen kohezije prema ostatku sveta i obaveze koje iz toga proističu”.²⁷ Uostalom, prvi deo Deklaracije koji sadrži prvih osam paragrafa nosi, krajnje indikativno, naslov „Kohezija devet zemalja članica Zajednice”.

Drugi prelomni momenat u razvoju vrednosnog utemeljenja Evropskih zajednica, odnosno Evropske unije, predstavljaju devedesete godine prošlog veka kada je bilo potrebno, upravo zbog prelaska na političku integraciju, naći kohezivne elemente Unije mimo ekonomije i tehničkih mehanizama stvaranja unutrašnjeg tržišta. Zajednička politika ustanovljena Ugovorom iz Mاستrihta neminovno je zahtevala veći osećaj pripadnosti Uniji koji je mogao proisteći samo iz zajedničkog identiteta, odnosno zajedničkih vrednosti. Otuda ne treba da čudi što su se, kao što smo videli, principi *slobode, demokratije, ljudskih prava i pravne države* našli u

²⁵ Kada je reč o odnosu Ujedinjenog Kraljevstva prema evropskoj izgradnji videti za više detalja: Miloš Jovanović, „Le Royaume-Uni et le plan Briand: une réaction toujours d’actualité ?”, in Yves Petit, Branko Rakić, Maja Lukić-Radović (dir.), *L’idée d’Union européenne de 1929 à 2016: du projet d’Aristide Briand au retrait du Royaume-Uni*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Belgrade, 2017.

²⁶ Iz današnje perspektive, nakon *Brexit*-a, može se samo konstatovati oštroumnost i lucidnost tadašnjeg predsednika Francuske, koji je događaje čiji je bio savremenik uvek dubinski analizirao kroz prizmu istorije i neretko geopolitičkih determinanti. Ova činjenica vredna je pažnje jer je takvih analiza i promišljanja stvari danas isuviše malo čak i (možda bi tačnije bilo reći *naročito*) u akademskom svetu.

²⁷ „De l’identité européenne”, Copenhague, le 14 décembre 1973, op. cit., uvodni deo (preambula) Deklaracije.

primarnom pravu Unije od 1992. godine, kao što ne treba da čudi da su se reformskim ugovorima iz Amsterdama i Nice ove norme dodatno razradile. Razlog tome leži u činjenici da je Mاستrihtski sporazum jedva prošao proces potvrđivanja kako bi stupio na snagu (odbijen na prvom referendumu u Danskoj, potvrđen sa tesnom većinom na referendumu u Francuskoj i usvojen u Ujedinjenom Kraljevstvu i Saveznoj Republici Nemačkoj, uz ozbiljne političke i ustavnopravne poteškoće) što je samo dodatno pokazalo potrebu za jačanjem legitimiteta Unije.

Konačno, vrednosno utemeljenje EU je dobilo svoj današnji normativni oblik Lisabonskim ugovorom usvojenim nakon odbijanja Ugovora o uspostavljanju Ustava za Evropu na referendumima u Francuskoj i Holandiji 2005. godine. Navedeno odbijanje takođe je potvrdilo potrebu da se dalje nastavi na vrednosnom i identitetskom utemeljenju EU, što je učinjeno Ugovorom iz Lisabona koji svakako predstavlja više od pukog *erzaca* Ustava za Evropu.

Ova vremenska podudaranja između političkih kriza koje su potresale proces integracija i etapnog afirmisanja evropskih principa i vrednosti ne predstavljaju naravno slučajnost. Naprotiv, ona samo potvrđuju instrumentalnu vrednost „evropskih vrednosti” odnosno činjenicu da je narativ o evropskim vrednostima uvek bio u funkciji rešavanja pitanja nedovoljnog stepena legitimiteta evropske izgradnje koje predstavlja višedecenijski problem s kojim se suočava EU.

1.2.2. EU u stalnoj potrazi za legitimitetom

Dugo se evropska izgradnja nije suočavala sa pitanjem sopstvene opravdanosti. S jedne strane, od svojih početaka ona je bila tehničke prirode s ciljem stvaranja zajedničkog tržišta. U tom smislu se u doktrini govori o *negativnoj integraciji* odnosno integraciji koja je počivala na uklanjanju prepreka za slobodan promet robe, ljudi, usluga i kapitala.²⁸ S druge strane, međunarodni odnosi bili su obeleženi Hladnim ratom koji je počivao na sukobu dva vojno-politička bloka sa suprotstavljenim ideologijama. U takvim okolnostima, homogenost zapadnog bloka bila je osigurana samim postojanjem neprijatelja a stvaranje Evropskih zajednica suštinski je shvatano kao instrument kojim se ojačava pozicija Zapada. Utoliko ne treba da čudi što je prve tri decenije evropsku izgradnju pratio takozvani „dopuštajući konsenzus” (*consensus permissif*) koji se ogledao u činjenici da građani nisu istinski učestvovali u procesu stvaranja Evropskih zajednica, ali isti nisu ni osporavali.

²⁸ Videti: Nicolas Levrat, *La construction européenne est-elle démocratique ?*, La documentation française, Paris 2012, pp. 114–128; Fritz W. Scharpf, “Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU”, *Political Science Series*, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2006.

Stvari se, međutim, osetno menjaju početkom devedesetih godina. Dva su glavna razloga za to. Prvo, Hladni rat se završava pobedom Zapadnog bloka i liberalne demokratije koja postaje dominantna, ako ne jedina, svetska ideologija čime se gubi deo homogenosti koja je krasila EU u bipolarnom svetu. Ovo tim pre što pad Berlinskog zida i demokratizacija istočne Evrope otvaraju mogućnosti za nova proširenja, što će se ubrzo i desiti, prvo širenjem na tri neutralne zemlje – Austriju, Finsku i Švedsku (1995), a potom i na veći deo centralne i istočne Evrope (2004). Drugo, pomenuta *negativna integracija* počinje da se pretvara u *pozitivnu integraciju* Evropske unije. Ne samo da se otvaraju – u trenutku kada je izgradnja unutrašnjeg tržišta u najvećem delu sada ostvarena – nova pitanja koja se tiču javnih politika Evropske unije u različitim domenima njene nadležnosti već se, kao što smo rekli, pored čisto ekonomske, vrši zaokret ka političkoj integraciji. Ovi kvalitativno novi momenti zahtevaju naravno mnogo više od „dopuštajućeg konsenzusa” koji je do tada pratio evropsku izgradnju. Uostalom, navedeni konsenzus upravo u tim trenucima, početak devedesetih godina, nepovratno nestaje, što se vidi iz sve težeg prihvatanja različitih evropskih ugovora – od Mاستrihtskog sporazuma do Ugovora o uspostavljanju Ustava za Evropu – od strane građana država članica Unije. Konstantno suočena sa kritikom demokratskog deficita, EU pokušava od poslednje decenije prošlog veka da iznađe načine, modalitete i narative kojima opravdava sopstvene akcije i postojanje. Tada se, u nemogućnosti da se EU zasnuje na demokratskom legitimitetu, u doktrini javljaju različite teorije legitimizacije EU.

Jedna od njih počivala je na modelu tzv. *output legitimacy*, odnosno ideji prema kojoj dobri rezultati koji se postižu evropskom integracijom istu opravdavaju (kao i na različitim varijacijama na istu temu poput onih koje se odnose na suštinski regulatornu funkciju EU koja samim time ne zahteva demokratski legitimitet).²⁹

Ipak, čini nam se da je *output legitimacy* teorija dvostruko opovrgnuta kao alternativna mogućnost legitimizacije Evropske izgradnje, jer se EU zapravo našla u raskoraku. Prvo, sami rezultati evropske integracije su počeli da bivaju slabiji i kao takvi nedovoljni za njeno opravdanje. O tome ne svedoče samo konkretni makroekonomski rezultati koje potenciraju pojedini autori.³⁰ Mnogo značajniji je u tom pogledu bilans EU u borbi sa krizama – finansijskom, migrantskom i zdravstvenom – koje su je zadesile u protekloj deceniji. U svakoj od njih se pokazalo odsustvo solidarnosti između država članica, kao i nefunkcionalnost komunitarnog odnosno supranacionalnog metoda odlučivanja, o čemu najbolje svedoči dominantna uloga koju je, u navedenom periodu, stekao Evropski savet kao

²⁹ Videti: Nicolas Levrat, *La construction européenne est-elle démocratique ?*, op. cit.; Vivien A. Schmidt, “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’”, *Political Studies*, Vol. 61, 2013, pp. 10–12.

³⁰ Max Haller, “Quelle légitimité pour l’Union Européenne”, op. cit., pp. 57–59.

institucija koja počiva na međuvladinoj logici saradnje u okviru institucionalne arhitekture EU. Uostalom, upravo je u tom kriznom periodu došlo do nečega što niko nije zamišljao da se ikada može desiti: istupanje jedne države članice iz EU.

Međutim, značajnija od problematičnih rezultata koje je postigla EU, jeste činjenica da je evropska izgradnja nepovratno dosegla stepen političke integracije u kojoj se, po definiciji, danas rešavaju politička tj. vrednosna i ideološka pitanja. Pitanja imigracije pa čak i pitanja ne stvaranja već regulisanja unutrašnjeg tržišta, *usklađivanja poreskih sistema, socijalnih i standarda u oblasti zaštite životne sredine*, kao što navode pojedini autori, neposredno zadiru u vrednosna opredeljenja.³¹ U tom pogledu, dakle, EU se u svojoj današnjoj fazi razvoja ne razlikuje kvalitativno od postojećeg stanja u nacionalnim državama utoliko što, kao i one, ona danas rešava fundamentalno politička pitanja.³²

I upravo zbog toga proces njene legitimizacije ne može počivati na *output legitimacy* teorijama nezavisno od samih rezultata već legitimitet mora, kao i u većini zapadnih političkih sistema, *proizaći iz demokratskog procesa koji je zasnovan na prihvatanju građana koji dele vrednosti na kojima počiva određeni politički entitet*.³³ Iz te perspektive se danas objašnjava povratak i jačanje diskursa o vrednostima i identitetu, jer je zapravo reč o novom ili drugom po redu pokušaju demokratskog legitimisanja EU.

Ostaje međutim pitanje – mogu li „evropske vrednosti” ispuniti funkciju koja im je namenjena?

2) FATALNA NEODREĐENOST?

Osnovni problem sa vrednostima pobrojanim u 2. članu UEU leži u činjenici da su one u suštini nedovoljno određene, tj. da je reč o pojmovima u vezi sa čijom supstancom i sadržajem nema opšte saglasnosti. Navedena neodređenost dvostruko

³¹ Cécile Leconte, “The Fragility of the EU as a ‘Community of Values’: Lessons from the Haider Affair”, *West European Politics*, Vol. 28, n° 3, 2005, p. 631.

³² Shodno tome se u doktrini javila tvrdnja – potekla od britanskog profesora Sajmona Hiksa (*Simon Hix*) – da je potrebno izvršiti politizaciju Evropske unije, odnosno uneti ideološku borbu u procese donošenja odluka u okviru evropskih institucija. Videti: Miloš Jovanović, „Evropski parlament i izbor predsednika Komisije: korak ka ‘politizaciji’ EU?”, *Evropsko zakonodavstvo*, 49/50, 2014, str: 22–24, <https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/11/EZ-Milos-Jovanovic.pdf>.

³³ “In most western political systems, the power of the state is legitimated through the democratic process, in that government is supposedly based on the consent of the governed, who broadly support the values on which the state is founded. Thus legitimacy has both a social aspect, in terms of being rooted in popular consent, and a normative aspect, in terms of the underlying values on which such consent is based”, Gráinne de Búrca, “The Quest for Legitimacy in the European Union”, *The Modern Law Review*, Vol. 59, 1996/3, p. 349.

je fatalna. Prvo je fatalna po mogućnost stvaranja evropskog identiteta – jer se isti naprosto ne može zasnivati na tako opštim pojmovima (2.1.). Drugo, moglo bi se ispostaviti da bude fatalna i po sam evropski projekat, jer neodređenost o kojoj je reč zapravo pokazuje da je evropska izgradnja ispražnjena od supstance, da je ispražnjena od svakog istinskog odnosno vrednosnog utemeljenja i da bi kao takva, identitetski i vrednosno neutemeljena, u budućnosti mogla biti podložna radikalnim transformacijama pod uticajem drugih vrednosnih i ideoloških matrica (2.2.).

2.1. NEDOVOLJAN OSNOV ZA IZGRADNJU EVROPSKOG IDENTITETA?

Nivo opštosti vrednosti na kojima se zasniva EU je takav da ne omogućava identitetsko utemeljenje određene političke zajednice (2.1.1.). Pored toga, upitan je i sam evropski karakter navedenih vrednosti koje se teško mogu smatrati specifično evropskim (2.1.2.).

2.1.1. Nivo opštosti

Kada se sagledaju vrednosti pobrojane u članu 2 UEU – a to su ljudsko dostojanstvo, sloboda, demokratija, jednakost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina – prvo što se dá primetiti jeste njihov izuzetno visok stepen opštosti. Ovo posebno važi za bezmalo filozofske pojmove slobode i jednakosti.

Prva i osnovna posledica pomenute opštosti leži u činjenici da vrednosti na kojima se zasniva EU po svojim karakteristikama ne poseduju dovoljan potencijal diferenciranja, inliti mogućnost da od EU naprave specifičan politički entitet koji bi se razlikovao od drugih. I zaista, bilo bi teško pronaći društvo ili političku zajednicu koji bi se deklarativno i podjednako eksplicitno zasnivali na neslobodi i nejednakosti.

Druga posledica opštosti datih pojmova se odnosi na potrebu njihove dalje *operacionalizacije*, jer se oni kao takvi ne mogu primenjivati sami po sebi. Šta bi, naime, sve mogla da podrazumeva vrednost slobode? Koji bi bio njen domašaj? Da li bi ona mogla biti nečim ograničena? Ista pitanja se mogu postaviti i za ostale navedene vrednosti poput jednakosti, poštovanja ljudskog dostojanstva, demokratije ili vladavine prava. I zaista, dileme i debate koje postoje u vezi sa, recimo, slobodom mišljenja i izražavanja, pravom na abortus, eutanazijom, istopolnim brakovima ili danas aktuelnim pitanjima ograničavanja kretanja ili obavezne vakcinacije, pokazuju svu širinu lepeze mogućih odgovora. Drugim rečima, mora se konstatovati da se nijedna od nabrojanih vrednosti ne može primeniti bez određenog tumačenja, odnosno bez supstance kojom se ispuni.

Time dolazimo do sledeće konstatacije: kada govorimo o vrednostima nabrojanim u 2. članu Ugovora o Evropskoj uniji, ne govorimo zapravo o nekoj vrsti duhovnih ili kulturoloških vrednosti već o vrednostima-pravima. Zato i ne čudi što

navedene vrednosti čine suštinski deo *Povelje osnovnih prava Evropske unije* koja i sama ima pravno obavezujući karakter. Tako su, na primer, tri od prve četiri vrednosti iz člana 2 UEU – Dostojanstvo, Sloboda i Jednakost – upravo naslovi i predmet prva tri poglavlja Povelje o osnovnim pravima EU.

„Pravni” karakter evropskih vrednosti prepoznaje se i na osnovu činjenice da su vrednosti na neki način rangirane i da se na prvom mestu po značaju upravo nalazi *vladavina prava* koja, prema rečima Evropske komisije, ima *poseban značaj u okviru Evropske unije*: „Njeno poštovanje je nužan uslov ne samo zaštite svih osnovnih vrednosti iz člana 2 UEU, već i poštovanja svih prava i obaveza koje proističu iz Ugovora i međunarodnog prava”.³⁴

Konačno, „pravni” karakter vrednosti na kojima počiva EU svakako objašnjava i postojeće – i za našu temu važno – semantičko oklevanje u vezi s njima. Kao što smo već bili u prilici da napomenemo, sve do Ugovora iz Lisabona u upotrebi je bio termin „principi” a ne „vrednosti”. Iako se u pozitivnom pravu EU odnosno u čl. 2 UEU danas koristi izraz „vrednosti”, navedeno semantičko lutanje, međutim, traje i dalje. Tako se u članu 21 UEU navodi da se *delovanje Unije na međunarodnoj sceni zasniva na principima koji su inspirisali njeno stvaranje, razvoj i proširenje, i koje ona teži da promovise u ostatku sveta: demokratija, vladavina prava (...) poštovanje ljudskog dostojanstva, principa jednakosti i solidarnosti (...)*, dok se u Povelji osnovnih prava EU o ljudskom dostojanstvu, slobodi i jednakosti, s jedne strane, govori kao o vrednostima, a o demokratiji i pravnoj državi, s druge, kao o principima.

Ovu terminološku konfuziju mogli bi razrešiti na način na koji je to učinila Evropska komisija, shvatajući i upotrebljavajući izraze *vrednosti* i *principi* kao sinonime.³⁵ Međutim, razlika između ova dva termina ipak postoji jer suprotno od vrednosti, za koje se vezuje *smisao* i cilj kojem treba stremiti, za *principe* se više vezuje *obaveznost* i iz njih proističu konkretnije pravne norme.³⁶ Razlog

³⁴ Citirano prema: Yves Petit, “Commission européenne, Hongrie, Pologne : le combat de l’Etat de droit”, op. cit., p. 149. Primarni značaj vladavine prava jasno se vidi i iz radnog naloga koji je predsednica Evropske komisije, Ursula fon der Lajen (*Ursula von der Leyen*), uputila potpredsednici Komisije i Komesaru za vrednosti i transparentnost Veri Jurovoj (*Věra Jourová*), Mission letter, Brussels, 1 December 2019. Internet, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-jourova-2019-2024_en.pdf.

³⁵ Simon Labayle, “Les valeurs européennes (1992/2012) – Deux décennies d’une Union de valeurs”, op. cit., fusnota 21, p. 45.

³⁶ “So, by ‘principles’ I mean, following Armin von Bogdandy, those ‘legal norms laying down essential elements of a legal order’. They refer to general propositions from which rules might derive. Thus they relate to certain standards that might be based in law or practice, which contribute to forming a framework for decision-making and action. As Carol Harlow has noted, they ‘form an essential building block of a legal system’. ‘Values’ on the other

terminološkog prelaska s principa na vrednosti prilikom redakcije Lisabonskog ugovora je jasan. Kao što smo videli, on predstavlja važnu etapu u pokušaju vrednosnog utemeljenja EU. Međutim, u nedostatku kulturoloških i istorijskih vrednosti, poput svih onih koje obično čine identitet jedne (nacionalne) političke zajednice kao što su zajednički jezik, kultura, vera ili istorijsko nasleđe i osnivački mitovi jedne zajednice, Evropska unija nije imala za čim drugim da posegne nego za određenim brojem opštih načela, što neodoljivo podseća (u biti zapravo to i jeste) na *ustavni patriotizam* Jirgena Habermasa. Ova konstatacija nas, međutim, posledično dovodi do sledećeg problema – problema odsustva specifičnosti takozvanih evropskih vrednosti.

2.1.2. Nedovoljno specifične vrednosti

Jedan luksemburški novinar je 2018. godine, tokom pregovora o *Brexit*-u, doveo u pitanje sam pojam *evropskih vrednosti* pitajući se ironično neće li možda Ujedinjenom Kraljevstvu, jednom kada napusti EU, postati strane i same evropske vrednosti poput demokratije ili vladavine prava, i šta bi se tek onda moglo reći za Norvešku ili Švajcarsku koje nisu ni članice EU.³⁷ Ova opaska, koja bi se mogla proširiti i na Kanadu ili Australiju i Novi Zeland, pokazuje da je zapravo nemoguće svesti evropske vrednosti na samu Evropsku uniju. Štaviše, prilikom sastavljanja Lisabonskog ugovora postavilo se pitanje ne bi li u članu 2 UEU trebalo nabrojane vrednosti kvalifikovati kao *univerzalne*. Taj predlog je odbijen, jer se upravo težilo definisanju evropskih vrednosti kako bi iste predstavljale elemente evropskog

hand should engage a different understanding. Jürgen Habermas' distinction between values and principles is relevant here. He noted that principles possess a deontological character 'whereas values are teleological'. A sense of obligation attaches to principles whereas a sense of purpose is emitted by values, which 'are to be understood as intersubjectively shared preferences'. Values are therefore those ends deemed worth pursuing. Politically, they describe those qualities and states of condition that are considered desirable as shaping action or political programmes. Thus values and principles have different consequences. Principles *command* particular action and enable the application of judgement, albeit within interpretative parameters. Values *recommend*. They are aspirational, helping to provide a sense of 'ultimate ends' and filling those gaps which appear when principles fail to provide guidance for a particular conflict", Andrew T. Williams, "Taking Values Seriously: Towards a Philosophy of EU Law", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 29, n° 3, Autumn, 2009, p. 559.

³⁷ "European values' are the poor excuse for a political project that doesn't have a monopoly on them anyway. What would the insinuation be? That the UK leaving the EU would make it foreign to European values, like democracy and the rule of law? Where does that put Norway or Switzerland, which aren't part of the EU?", Bill Wirtz, "What Are 'European Values' Anyway", Foundation for Economic Education, January 24, 2018. Internet, <https://fee.org/articles/what-are-european-values-anyway/>.

identiteta.³⁸ Ali, ako član 2 UEU ne pominje univerzalni karakter vrednosti koje nabraja, druge normativne odredbe pozitivnog prava EU to čine dodajući prethodno pomenutom semantičkom lutanju između *vrednosti* i *principa*, i oklevanje koje se tiče same prirode vrednosti o kojima je reč. Tako se u Preambuli UEU eksplicitno govori o *univerzalnim vrednostima nepovredivih i neotuđivih prava čoveka, slobode, demokratije, jednakosti i vladavine prava*, dok član 21 UEU pominje „demokratiju, vladavinu prava, *univerzalnost* (kurziv aut.) i nedeljivost ljudskih prava i osnovnih sloboda, poštovanje ljudskog dostojanstva, načela jednakosti i solidarnosti i poštovanje načela Povelje Ujedinjenih nacija i međunarodnog prava”.

Ova nemogućnost bliže evropske specifičnosti koja bi proizlazila iz navedenih vrednosti može se premostiti na dva načina, ali su oba podjednako neefikasna kada je reč o krajnjem cilju posebnog vrednosnog utemeljenja Unije.

Prvi način se zasniva na tvrdnji da su sve navedene vrednosti u istorijskom i idejnom smislu potekle sa evropskog kontinenta, te se s pravom mogu označiti kao evropske.³⁹ Iako tačna, jer su sve „vrednosti” o kojima je reč naravno starije od EU, ova tvrdnja svakako nije dovoljna da podari Uniji dovoljnu vrednosnu i samim time identitetsku posebnost.

Drugi način jeste da se prizna univerzalni karakter navedenih vrednosti, ali da se istakne način njihove primene u okviru EU koji bi bio specifičan u odnosu na ostatak sveta. U tom smislu bi evropske vrednosti mogle da se definišu, prema Tjeri Šopenu (*Thierry Chopin*) i Lukašu Maceku (*Lukáš Macek*), kao vrednosti koje „odgovaraju liberalnim i demokratskim vrednostima u celini onako kako su se one razvijale tokom istorije Evrope i koje su u punoj meri afirmisane od doba prosvetljenosti – poštovanje ljudskog dostojanstva i ljudskih prava, osnovnih sloboda u celini, jednakost građana pred zakonom, pravna država, parlamentarna demokratija. Te vrednosti – i to je možda ugao koji je najspecifičnije evropski – primenjuju se u svetlu istorijskog iskustva evropskih naroda, između ostalog nakon strahota i tragedija XX veka, oko četiri glavna elementa: relativno odustajanje od primene sile i težnja ka mirnom rešavanju sporova kroz pregovore i uz uzajamno poštovanje; naglašavanje solidarnosti i potrage za socijalnom pravdom kojom bi se dala važna uloga državi; viđenje međunarodnih odnosa kojim se relativizuje pojam

³⁸ François-Xavier Priollaud, David Siritzky, *Le Traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*, op. cit., p. 33.

³⁹ Videti recimo sve navedene vrednosti tj. pojmove u Denis Alland, Stéphane Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Paris 2003.

⁴⁰ Thierry Chopin, Lukáš Macek, “Face à la crise politique de l’Union européenne : l’indispensable combat culturel sur les valeurs”, *Question d’Europe* n° 479, Fondation Robert Schuman, Policy paper, 2018, p. 1.

suvereniteta država; snažan duh uzdržanosti, tolerancije, otvorenosti i opreza prema političkim strastima, naročito onima koje se uzburkaju u ime religija ili nacija”.⁴⁰

Ovaj drugi način je u određenom smislu već naznačen i oproban u „Deklaraciji o evropskom identitetu” iz 1973. godine. U njoj se, naime, navodi *da postoje uske veze između Sjedinjenih Američkih Država i Evrope devet zemalja članica jer i jedni i drugi dele vrednosti koje se zasnivaju na zajedničkom nasleđu*, što pak ne predstavlja prepreku za volju devet zemalja članica da se afirmišu kao odvojeni i originalni entitet.⁴¹ Drugim rečima, ako je vrednosno nasleđe zajedničko, operacionalizacija zajedničkih vrednosti ne mora biti ista. Tako, na primer, Fransoa-Gzavije Priolo (*François-Xavier Priollaud*) i David Siricki (*David Siritzky*) s pravom primećuju da Sjedinjene Američke Države ne bi mogle da budu potpisnice *Povelje osnovnih sloboda Evropske unije* jer ista u svom drugom članu zabranjuje smrtnu kaznu, što pokazuje da princip ili vrednost ljudskog dostojanstva nema, naime, isti sadržaj sa obe strane Atlantika.⁴²

Ovaj primer, osim što dodatno ukazuje na visoku apstraktnost „evropskih vrednosti”, pokazuje i njihovu suštinski ideološku prirodu koja može biti problematična i za samu EU, jer se svaka od navedenih vrednosti (principa) može zapravo ispuniti različitim sadržajem koji direktno zavisi od ideoloških postulata i političkih preferencija. S tim u vezi, Džozef Vejler (*Joseph Weiler*) dobro primećuje da *osim slaganja oko najosnovnijih ljudskih prava, ne postoji zajednička evropska pozicija u odnosu na kompleksnija pitanja poput abortusa, slobode govora, socijalnih prava itd.*⁴³ Slobodno bi se ovom nabranjanju moglo dodati i pitanje LGBTIQ osoba i njihovih prava, kao što su pokazala poslednja dešavanja u vezi sa zakonodavnim aktivnostima Mađarske kao jedne od država članica EU, i koja ponajbolje ilustruju savremeno stanje stvari.

2.2. „EVROPSKE VREDNOSTI” U SLUŽBI DOMINANTNE IDEOLOGIJE?

Dugo se u okviru Evropske unije nisu čule tako žustre reakcije i stroge osude kao prilikom usvajanja određenog broja izmena i dopuna zakona u mađarskom parlamentu juna meseca 2021. godine (2.2.1.). Takva reakcija neizbežno otvara pitanje kako ideološke prirode EU tako i njene budućnosti (2.2.2.).

⁴¹ “De l’identité européenne”, Copenhague, le 14 décembre 1973, op. cit., paragraf 14.

⁴² François-Xavier Priollaud, David Siritzky, *Le Traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*, op. cit., p. 33.

⁴³ Citirano prema: Cécile Leconte, “The Fragility of the EU as a ‘Community of Values’: Lessons from the Haider Affair”, op. cit., p. 630.

2.2.1. Slučaj Mađarske – prava LGBTQI osoba kao vrhovna vrednost Unije?

Mađarski parlament usvojio je, naime, 15. juna 2021. godine niz amandmana na Zakon o zaštiti dece, Zakon o zaštiti porodice, Zakon o marketinškim aktivnostima, Zakon o medijima i Zakon o javnom obrazovanju sa, između ostalog, ciljem da se zabrani predstavljanje i promocija rodnog identiteta koji je drugačiji od pola na rođenju, promene pola i homoseksualizma maloletnim osobama.⁴⁴

Reakcija dela evropskih zemalja, kao i institucija, bila je brzopotezna i snažna. Na predlog belgijske ministarke spoljnih poslova Sofi Wilmès (*Sophie Wilmès*), prvobitno trinaest a potom osamnaest zemalja članica potpisalo je zajedničku Deklaraciju kojom se osuđuju izmene zakona u Mađarskoj.⁴⁵ U Deklaraciji se ističe da navedene izmene zakona predstavljaju „flagrantan oblik diskriminacije zasnovane na seksualnoj orijentaciji, identitetu i izrazu i zaslužuju dakle da budu osuđene. Inkluzija, ljudsko dostojanstvo i jednakost predstavljaju *osnovne vrednosti* (kurziv aut.) naše Evropske unije i ne možemo da pravimo kompromise sa tim principima (...) Stigmatizacija LGBTQI osoba predstavlja očiglednu povredu njihovog osnovnog prava na dostojanstvo onako kako je predviđeno Poveljom osnovnih prava Evropske unije (...)) tražimo od Evropske komisije da upotrebi sva sredstva koja joj stoje na raspolaganju kako bi garantovala puno poštovanje evropskog prava”⁴⁶

Sa svoje strane, predsednica Evropske komisije Ursula fon der Lajen izjavila je da mađarski zakon „predstavlja sramotu koja je protivna *svim osnovnim vrednostima EU* (kurziv aut.) – ljudskom dostojanstvu, jednakosti i osnovnim ljudskim pravima”⁴⁷

Mađarskoj vladi nije naravno pomoglo ni podsećanje da javno vaspitanje i prosveta spadaju u red nacionalnih, a ne nadležnosti EU, jer je u svom saopštenju od 15. jula 2021. godine, Evropska komisija obavestila javnost da su pokrenute procedure protiv Mađarske i Poljske zbog „kršenja osnovnih prava LGBTIQ osoba”⁴⁸

⁴⁴ Videti: “Hungarian law banning provision of LGBTQI+ content to minors”, *European Sources Online*, Internet, <https://www.europeansources.info/record/hungarian-law-banning-provision-of-lgbtqi-content-to-minors/>.

⁴⁵ Zemlje potpisnice su Nemačka, Belgija, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Irska, Litvanija, Luksemburg, Holandija, Španija, Švedska, Letonija, Italija, Grčka, Austrija, Kipar i Portugalija.

⁴⁶ Videti: Deklaraciju na <https://www.sophiewilmes.be/treize-pays-sunissent-a-linitiative-de-la-belgique-pour-defendre-les-droits-lgbtqi-en-europe/>.

⁴⁷ “Ursula von der Leyen qualifie de ‘honte’ la loi hongroise interdisant la ‘promotion’ de l’homosexualité”, *Le Monde*, 23 juin 2021, Internet, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/06/23/ursula-von-der-leyen-qualifie-de-honte-la-loi-hongroise-interdisant-la-promotion-de-l-homosexualite_6085359_3210.html.

⁴⁸ “Valeurs fondatrices de l’UE: la Commission ouvre des procédures contre la Hongrie et la Pologne pour violation des droits fondamentaux des personnes LGBTIQ”, Commission

Rekli smo prethodno da se evropske vrednosti iz člana 2 kao takve retko uzimaju za osnov samih sudskih procedura, već se češće primenjuju Opšta pravna načela EU ili njeno sekundarno pravo (fusnota 11). Razlog tome je što su mnoge od njih dobile ili već imale svoju pravnu i normativnu razradu, naročito kada je reč o osnovnim pravima što jeste proizvod slaganja zemalja članica oko osnovnih ljudskih prava kako je napomenuo Džozef Vejler.

U ovom slučaju, međutim, očevidno zadiremo (samom činjenicom što neke države članice imaju drugačije poglede na ova pitanja) u onaj drugi deo – poput pitanja abortusa, slobode govora itd. – u vezi s kojim ne postoji opšta saglasnost. U tom smislu je zanimljivo videti na koji način je Evropska komisija definisala pravne norme evropskog prava koje su prekršene mađarskim izmenama i dopunama zakona. Kada je reč o pristupu sadržajima u kojima se predstavlja homoseksualizam za osobe mlađe od osamnaest godina, Komisija navodi da je prvo prekršena *Direktiva o uslugama audiovizuelnih medija*; potom se navodi da je prekršena *Direktiva o elektronskoj trgovini*; zatim se ističe da Mađarska nije opravdala restrikcije prekograničnih usluga, kao i da nije na vreme Komisiji obznanila odnosno notifikovala neke od osporavanih zakonskih izmena. Tek nakon navođenja još nekoliko članova Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, kao i članova Povelje osnovnih prava EU, Komisija stidljivo zaključuje da „s obzirom na težinu ovih povreda, osporavane odredbe narušavaju i vrednosti uspostavljene članom 2 UEU”.

Kada je pak reč o obavezi da u knjigama sa LGBTIQ tematikom o tome stoji upozorenje, ona je protivna, pored odredbi članova 11 i 21 Povelje o osnovnim pravima i *Direktivi o nelojalnoj trgovačkoj praksi*.

Na samom kraju svog saopštenja, objašnjavajući širi kontekst, Evropska komisija tvrdi da, iako se poslednjih decenija uspelo u izgradnji *susretljivijih* [“accueillant” – prijatnijih/gostoljubivijih/otvorenijih] društava, diskriminacije naspram LGBTIQ osoba još postoje i stoga je važno da Evropska unija bude *avangarda* (kurziv aut.) napora da se bolje zaštite prava takvih osoba.⁴⁹

Načelno pozivanje na vrednosti iz člana 2 UEU, a konkretan odabir drugih pravnih osnova za otpočinjanje procedure samo potvrđuje opštost i prilično apstraktnu prirodu navedenih vrednosti, kao i mogućnost da se one ispune ideološkom supstancom odnosno političkim preferencijama, na šta uostalom neobično asocira i sam izbor reči poput pozivanja na *avangardu*. U tom svetlu tvrdnja profesora Žan-Lui Keromona (*Jean-Louis Quermonne*) da „poštovanje vrednosti treba da posluži kao reper za praksu demokratije u državama članicama”,

européenne – Communiqué de presse, le 15 juillet 2021. Internet, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_3668.

⁴⁹ Ibid.

tj. da pruži okvir demokratskim režimima kako bi se jasno znalo šta je prihvatljivo funkcionisanje demokratije a šta nije, nekome bi mogla zvučati zlokobno.⁵⁰

Kako je navedeni „reper” odnosno okvir nesumnjivo subjektivne prirode, možda i ne treba da čudi što je „odbijanje Unije – koja se doživljava kao Trojanski konj anti-religijske modernosti i koja nosi vrednosti i društvene izbore koji se potkazuju kao dekadentni i rušiteljski spram istinskog evropskog identiteta – tematika koja izgleda mnogo prisutnije u javnoj debati i političkim izborima građana [Evropske unije] na Istoku nego na Zapadu”.⁵¹

2.2.2. Ljudskopravaška mantra – Evropske vrednosti kao izraz dekadencije Zapada?

O subjektivnosti okvira koji proističe iz pojma „evropskih vrednosti” govori i činjenica da je sastavljanje spiska iz člana 2 UEU bilo i samo donekle proizvoljno. Tako nas Fransoa-Gzavije Priolo i David Siricki podsećaju da, na primer, princip jednakosti – zbog mogućih različitih tumačenja – nije u nacrtu pomenutog člana uopšte bio uvršten u spisak, da bi kasnije ipak postao deo druge rečenice a u konačnoj verziji bio prebačen u prvu rečenicu člana 2 UEU među same „vrednosti”. Na sličan način, „prava pripadnika manjina” su dodata tek na zahtev i insistiranje Mađarske iako se ona, u krajnjem ishodu, zapravo ne odnose na kolektivna prava manjina jer pojedine države članice EU, poput Francuske, u svom javnom pravu uopšte ne poznaju pojam manjine, a samim time ni mogućnost priznavanja kolektivnih prava istima.

Druga rečenica člana 2 UEU takođe je bila predmet različitih dopuna pre konačnog usvajanja. Tako je „jednakost žena i muškaraca” pridodata usled zahteva određenog broja feminističkih organizacija iako logički potpada pod *jednakost* kao vrednost iz prve rečenice, a na sličan način je u spisak uvrštena i „zabrana diskriminacije”.

S druge strane, jednim od zahteva, kojem nije udovoljeno i koji je brzo odbačen, traženo je da se u članu 2 UEU unese i pojam „religioznih vrednosti”.⁵² Na kraju je za njih nađeno stidljivo mesto u Preambuli Ugovora o Evropskoj uniji čiji drugi paragraf glasi:

⁵⁰ Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, coll. Clefs, Montchrestien, Paris 2010, p. 34.

⁵¹ Thierry Chopin, Lukáš Macek, “Face à la crise politique de l'Union européenne: l'indispensable combat culturel sur les valeurs”, op. cit., p. 5.

⁵² François-Xavier Priollaud, David Siritzky, *Le Traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*, op. cit., pp. 33–34.

„Inspirisan kulturnim, *verskim* (kurziv aut.) i humanističkim nasleđem Evrope, iz kog su se razvile univerzalne vrednosti nepovredivih i neotuđivih prava čoveka, slobode, demokratije, jednakosti i vladavine prava”.

Međutim, i pored ove rečenice u uvodu UEU, vidno je da se hrišćanske vrednosti kao takve ne pominju, iako je bilo zahteva da se hrišćanski ili judeo-hrišćanski koreni Evrope eksplicitno navedu još od pisanja Ugovora u uspostavljanju Ustava za Evropu. Neke od tih molbi dolazile su i od samog poglavara Rimokatoličke crkve, o čemu svedoči postsinodalna apostolska poslanica iz juna 2003. godine – *Ecclesia in Europa*.⁵³

I ovde zapravo dolazimo do suštine, tj. do ideološke matrice iz koje izviru i koju istovremeno danas ilustruju „evropske vrednosti”. Radi se o matrici koja, u istorijskom kontekstu dehrisijanizovane Evrope, počiva na dekonstrukciji svih kolektivnih kategorija i naglašenom individualizmu.⁵⁴ Vera, nacija, porodica... sve što suštinski služi kao neizostavna podloga za stvaranje kolektivnog identiteta, i samim time osećanja pripadnosti, vekovima unazad postepeno se rastvara sa priličnim ubrzanjem poslednjih decenija.⁵⁵

⁵³ “Exhortation apostolique post-synodale *Ecclesia in Europa* de sa sainteté le pape Jean-Paul II aux évêques aux prêtres et aux diacres aux personnes consacrées et à tous les fidèles laïcs sur Jésus Christ, vivant dans l’église, source d’espérance pour l’Europe”, le 28 juin 2003. Internet, https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/fr/apost_exhortations/documents/hf_jp-ii_exh_20030628_ecclesia-in-europa.html.

⁵⁴ Ostavićemo ovde po strani nedoslednost i kontradiktornost u primeni vrednosti čl. 2 UEU koje takođe govore o njihovoj subjektivnosti, odnosno ideološkom karakteru. Nedoslednost se tako može videti u međunarodnim odnosima gde se vladavina prava – u ovom slučaju poštovanje pluralističkih principa međunarodnog prava – suštinski zaobilazi što se moglo videti u nizu značajnih međunarodnih kriza, od raspada bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije do Libijske i Sirijske krize. Kada je o kontradiktornosti reč, primer austrijske krize iz 2000. godine pruža dobru ilustraciju „sukobljenih” vrednosti *demokratije* i *vladavine prava*. Isto bi se danas moglo reći za tenzije koje vladaju na relaciji Brisel–Budimpešta ili Brisel–Varšava.

⁵⁵ Dekonstrukcija nacije i nacionalnog osećanja toliko je uzela maha da nije bilo retko čuti pripadnike političkih elita u zemljama zapadne Evrope kako čak negiraju postojanje sopstvenih nacionalnih kultura. Tako je, na primer, Emanuel Makron (*Emmanuel Macron*), tada kandidat za predsednika države izjavio 4. februara 2017. da *francuska kultura ne postoji već da postoji kultura u Francuskoj i da je ona raznolika*. Nešto više od deset godina pre Makrona je, kako prenosi Daglas Mari (*Douglas Murray*), švedski državni sekretar Liz Berg (*Lise Bergh*) na novinarsko pitanje da li je švedska kultura vredna očuvanja odgovorila : „Pa, šta je švedska kultura? Mislim da sam ovim odgovorila na vaše pitanje”, Douglas Murray, *L'étrange suicide de l'Europe*, Edition de l'Artilleur, Paris 2018, p. 195, Internet, <https://www.lefigaro.fr/vox/politique/2017/02/06/31001-20170206ARTFIG00209-emmanuel-macron-et-le-reniement-de-la-culture-francaise.php>.

Za predmetni rad je naravno potpuno irelevantno koje i kakve istorijske etape i procesi – Reformacija, doba prosvetljenosti, Francuska revolucija ili 1968. godina – su doveli do postojećeg stanja. Dovoljno je primetiti da navedena istorijska kretanja predstavljaju plod zapadne Evrope koja se danas pretvorila u civilizaciju *prvog lica jednine*.⁵⁶

Profesor javnog prava Etjen Pikar (*Étienne Picard*) konstatovao je sličan fenomen, tj. snažan nalet *prvog lica jednine* analizirajući pojam građanstva za koji tvrdi da se, pod uticajem ideje ljudskih prava, izvitoperio u svoju suprotnost.⁵⁷ Podsećajući prvo da je pojam građanstva zapravo kolektivni pojam, „jer se ne može biti građanin sam već isključivo sa sličnima” i da nema „građanstva bez *kograđanstva* (ili *sa/sugrađanstva* – kurziv aut.)”, profesor Pikar zaključuje da *građanin sebe počinje da shvata kao subjekta koji fundamentalno teži da postane apsolutni subjekat tj. onaj koji, brkajući slobodu i integralnu autonomiju sebe upravo doživljava kao suverena*. Takvo građanstvo, nastavlja autor, donosi tom novom pojedincu i njegovoj religiji sopstvenih prava apsolutno oružje pošto njihov titular na taj način prisvaja moć da ih sam za sebe lično odredi, odmah i suvereno.⁵⁸

Teško da ima boljeg opisa stanja koje se razvija proteklih godina i decenija od poslednje navedene rečenice Etjena Pikara. Borba LGBTQI osoba i posledične izmene pravnih okvira to najbolje pokazuju. *Lično određujući prava odmah i suvereno* došlo se naime do toga da se danas ne razgrađuju samo kolektivni, već svi mogući identiteti pa čak i oni koji počivaju na biološkoj realnosti. Debate o pravima *transrodnih* ili kako se danas češće govori – *transidentitetskih* osoba (sama reč pokazuje da se suštinski dekonstruiše pojam identiteta) – pružaju o tome svakako najupečatljivije svedočenje.⁵⁹ EU, čiji Sud između ostalog stvara prava za LGBTQI osobe i nameće obaveze državama članicama – poput obaveze izmene pola u matičnim knjigama za transrodne osobe – postaje utoliko u punom smislu te reči civilizacija *prvog lica jednine*.⁶⁰

U takvoj situaciji se, međutim, postavlja suštinsko pitanje: može li se graditi identitet nakon dekonstrukcije svih kolektivnih pa i bioloških identiteta? Može li se graditi identitet na vrednostima kojima se u krajnjem ishodu potencira

⁵⁶ Koristimo izraz nedavno preminulog engleskog filozofa Rodžera Skratona, Roger Scruton, *De l'urgence d'être conservateur*, Editions du Toucan, Paris 2016.

⁵⁷ Étienne Picard, “La notion de citoyenneté”, in Yves Michaud (dir.), *Qu'est-ce que la société ?* coll. Université de tous les savoirs, Vol. 3, Paris, Odile Jacob, 2000.

⁵⁸ Ibid., pp. 730–731.

⁵⁹ Videti: Claude Habib, *La question trans*, Gallimard, Paris 2021.

⁶⁰ Judgment of the Court of 7 January 2004. K.B. v National Health Service Pensions Agency and Secretary of State for Health, C-117/01. Internet, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-117/01>.

nediferenciranje? Ili drugim rečima, može li se graditi *mi* u civilizaciji koja isključivo počiva na nediferenciranom *ja*?

Ovo, dakle, nije više samo pitanje može li se na vrednostima iz člana 2 UEU graditi kolektivni identitet EU? Pitanje je – ne olakšavaju li (ne služe li) vrednosti člana 2 UEU suprotnu nameru: dekonstrukciju identiteta?⁶¹

Da cela stvar bude delikatnija, u geopolitičkim okolnostima u kojima se nalazi Evropa, sa masovnom imigracijom i opštom nacionalnom, kulturnom i danas biološkom relativizacijom, ovakav razvoj događaja stvarno bi mogao predstavljati – i ovde pozajmljujemo naslov knjige Daglase Marija – „*čudnu smrt Evrope*“.⁶² Naime, polako ali sigurno, određene evropske zemlje, pod naletom kultura i civilizacija koje još uvek drže do kolektivnih okvira, postaju „višestruke i podeljene nacije“, kako rečito glasi podnaslov knjige *Francuski arhipelag*, francuskog političkog analitičara Žeroma Furkea (*Jérôme Fourquet*).⁶³ Štaviše, zanimljivo je da u takvim zemljama procesi akulturacije – kada ih ima – ne prate više nužno logiku većinske i manjinske grupacije ili domaće (autohtone) i uvezene kulture već se odvijaju i u korist kulture (civilizacije) još uvek brojčano manjinskih grupa, o čemu recimo svedoči broj islamizovanih Francuza koji se povećava iz godine u godinu.⁶⁴

Imajući sve navedeno u vidu, kada pravobranilac Suda pravde Evropske unije Iv Bot kaže da se *Unija ne svodi samo na tržište koje valja regulisati, već ima i vrednosti koje želi izraziti*, važno je odgovoriti na pitanje o kojim vrednostima je zapravo reč i da li one odgovaraju onoj *vrhovnoj vrednosti* o kojoj govori Malro, vrednosti bez koje, kako tvrdi, *nijedna civilizacija ne može opstati*.

Sva je prilika da je odgovor negativan i da bi Malroova konstatacija iz 1969. godine – *da je drama omladine posledica onog što smo nazivali slabostima duše i da je možda nešto slično postojalo na kraju Rimskog carstva* – mogla da se primeni na današnje vreme, današnju omladinu i uopšte građane evropskih zemalja.⁶⁵ Utoliko

⁶¹ Navedena dekonstrukcija pretvara *državljane nacionalnih država u građane sveta – apatriđe odnosno depolitizovane potrošače*, Thierry Chopin, “L’Europe face au défi de l’identité: qui sommes ‘nous’?”, op. cit., p. 5.

⁶² Videti: Douglas Murray, *L’étrange suicide de l’Europe*, op. cit.

⁶³ Jérôme Fourquet, *L’archipel français*, Seuil, Paris 2019. Navedena knjiga predstavlja izuzetnu analizu – potkrepljenu statističkim podacima – nepovratnog nestajanja jedinstva i nacionalne kohezije unutar francuske države zbog pojave različitih grupa koje danas sačinjavaju francusko društvo i koje imaju svoje posebne navike, svoje običaje i svoje viđenje sveta.

⁶⁴ U raznim analizama se pominju brojke od nekoliko hiljada ljudi godišnje. Videti: “Conversion à l’Islam: ‘Les jeunes français souffrent d’un malaise identitaire’”, *Le Figaro*, 17/11/2014. Internet, <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/2014/11/17/31003-20141117ARTFIG00173-djihad-l-inquietante-radicalisation-des-convertis-francais.php>.

⁶⁵ André Malraux, *Les chênes qu’on abat...*, op. cit., p. 204.

nam, i da završimo sa poslednjim citatom epigrafa ovog rada, možda zaista ne preostaje ništa drugo nego *da gledamo Evropu kako umire*.

3) LITERATURA

- Alland, Denis, Rials, Stéphane, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Paris 2003.
- Calligaro, Oriane et al., "Values in the EU Policies and Discourse. A First Assessment", *Les Cahiers du Cevipol*, Vol. 3, 2016/3, pp. 5–52.
- Chopin, Thierry, "L'Europe face au défi de l'identité : qui sommes « nous » ?", *Question d'Europe* n° 466, Fondation Robert Schuman, Policy paper, 2018.
- Chopin, Thierry, Macek, Lukáš, "Face à la crise politique de l'Union européenne : l'indispensable combat culturel sur les valeurs", *Question d'Europe* n° 479, Fondation Robert Schuman, Policy paper, 2018.
- de Búrca, Gráinne, "The Quest for Legitimacy in the European Union", *The Modern Law Review*, Vol. 59, 1996/3, pp. 349–376.
- Duchesne, Sophie, "L'identité européenne, entre science politique et science fiction, Introduction", *Politique européenne*, n° 30, 2010/1, pp. 7–16.
- Ehin, Piret, "Competing Models of EU Legitimacy: the Test of Popular Expectation", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, 2008/3, pp. 619–640.
- Fourquet, Jérôme, *L'archipel français*, Seuil, Paris 2019.
- Haller, Max, "Quelle légitimité pour l'Union Européenne", *Revue internationale des sciences sociales*, n°196, pp. 55–68.
- Labayle, Simon, "L'appréhension des valeurs dans la jurisprudence récente du juge de l'Union. Une approche spécifique, au cœur de l'Europe du droit", *Revue québécoise de droit international*, Hors-série, décembre 2020, pp. 517–532.
- Labayle, Simon, "Les valeurs européennes (1992/2012) – Deux décennies d'une Union de valeurs", *Revue québécoise de droit international*, Hors-série, décembre 2012, pp. 39–63.
- Leconte, Cécile, "The Fragility of the EU as a 'Community of Values': Lessons from the Haider Affair", *West European Politics*, Vol. 28, n° 3, 2005, pp. 620–649.
- Levrat, Nicolas, *La construction européenne est-elle démocratique ?*, La documentation française, Paris 2012.
- Murray, Douglas, *L'étrange suicide de l'Europe*, Edition de l'Artilleur, Paris 2018.
- Petit, Yves, "Commission européenne, Hongrie, Pologne : le combat de l'Etat de droit", *Civitas Europa*, n° 40, 2018/1, pp. 145–161.
- Picard, Étienne, "La notion de citoyenneté", in Yves Michaud (dir.), *Qu'est-ce que la société ?* coll. Université de tous les savoirs, Vol. 3, Paris, Odile Jacob, 2000, pp. 711–731.

- Platon, Sébastien, "Le respect de l'Etat de droit dans l'Union européenne : la Cour de justice à la rescousse ?", *Revue des droits et libertés fondamentaux*, (revue numérique) chron. n°36, 2019, <http://www.revuedlf.com/droit-ue/le-respect-de-letat-de-droit-dans-lunion-europeenne-la-cour-de-justice-a-la-rescousse/>.
- Priollaud, François-Xavier, Siritzky, David, *Le Traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*, La Documentation française, Paris, 2008.
- Scharpf, Fritz W., "Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU", Political Science Series, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2006.
- Schmidt, Vivien A., "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and "Throughput"", *Political Studies*, Vol. 61, 2013, pp. 2–22.
- Williams, Andrew T., "Taking Values Seriously: Towards a Philosophy of EU Law", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 29, n° 3, Autumn, 2009, pp. 549–577.

**EUROPEAN VALUES:
BETWEEN A STRONG AFFIRMATION
AND A GENUINE AMBIGUITY**

Summary: European values are as present in public discourse as they are fundamentally unspecified. The main reason for the normative rise of European values in European treaties lies in the necessity of founding the European Union on the solid axiological ground, forging a European identity, and, therefore, strengthening its legitimacy. Nevertheless, this goal could hardly be achieved with regard to the fact that European values, as they are defined in article 2 of the Treaty on the European Union, cannot be considered as constitutive elements of a collective identity in the same way they can be found in other political communities, such as nation-states. They are no more than mere principles with legal consequences that can be found in many legal systems of different countries in the world. Furthermore, the way they are put into practice within the EU, i.e., in accordance with the dominant individualistic ideology, could be a sign of the historical decline of Europe that could be fatal to it when we bear in mind the geopolitical and immigration issues that Europe is facing.

Keywords: European Values, Lisbon Treaty, Identity, Legitimacy, Rule of Law, Human Rights, Ideology.

UDK: 005.591.4:351.076(497.11)

Biblid: 1451-3188, 20 (2021)

God XX, br. 76, str. 31–42

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.76.2

Originalan naučni rad

Primljen 23. 5. 2021.

Odobren 1. 10. 2021.

EUPAN I CAF KAO SMERNICE REFORME JAVNE UPRAVE U SRBIJI

Marko NOVAKOVIĆ*

Apstrakt: Administracija predstavlja inherentni deo svake države i njen neophodan element – i kao što se države razlikuju po uređenju, stepenu demokratije i vladavine prava, tako se razlikuje i efikasnost njihovih administracija. Ono što je sigurno jeste da se iz iskustva drugih administracija može dosta naučiti pa i implementirati, jer je priroda administracije dovoljno slična. U ovom radu autor će ukazati na značaj i potencijal EUPAN mreže za Republiku Srbiju, kao i sistem upravljanja kvalitetom za institucije javne uprave – CAF.

Cljučne reči: EUPAN, CAF, administracija, dobra uprava, reforma javne uprave

1) UVOD

Pojam administracija potiče od latinske složenice *ad-ministere* – što znači upravljati, voditi. Reči koje deriviraju direktno iz tog latinskog glagola koriste se u mnogim jezicima, pa se tako u engleskom koristi *administration*, u francuskom *administration*, u italijanskom *amministrazione*, u španskom *la administración*, u nemačkom *die Administration*. Kod nas se u istom značenju, kao i u drugim slovenskim jezicima, koristi izraz uprava – *управление* u ruskom, češkom *správa*. Takođe, i u navedenim slovenskim jezicima, u istom ili vrlo sličnom značenju, koristi se i reč koja vodi direktno poreklo od latinskog *administere*, pa tako u ruskom imamo *администрация*, u češkom *administrative*, a kod nas administracija. Iz

* Viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: marko@diplomacy.bg.ac.rs

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

očigledne ako ne identičnosti onda velike sličnosti ovih pojmova,¹ (javna) uprava i administracija se mogu smatrati sinonimima. Koji god izraz koristili – nemoguće je upravljati bez uprave.² Nastanak uprave uopšte može da se prati još od doba Kineskih dinastija,³ Indije,⁴ Rimskog carstva, Egipta,⁵ pa čak i ranije.⁶ Kako ukazuje Dragan Milkov, „može se reći da uprava postoji od onog trenutka kada su stvoreni prvi oblici organizovanog ljudskog društva”.⁷ I svakako da tu ima istine, tačnije dosledne logike. Naravno, ne možemo u primitivnim i društvima embrionalnog karaktera očekivati da pronademo upravu razvijenu kao onu danas u SAD ili nekoj drugoj državi, ali uprava tih entiteta bila je razvijena srazmerno funkcijama koje su im bile potrebne za funkcionisanje. Svaka administracija, bilo unutrašnja ili međunarodna, nastala je ne sama za sebe već da bi omogućila funkcionisanje nekog entiteta – države, organizacije, međunarodne organizacije ili nekog drugog entiteta. Isto tako, ne postoji organizacioni oblik kome uprava nije potrebna – ona se može razlikovati po mnogim osobinama, ali je jedna činjenica nepromenljiva – ona je neophodan uslov da skup elemenata funkcionise kao organizacija.

2) POJAM I STRUKTURA EUPAN-A

Pored jasnih sličnosti, administracije imaju i svojstvenosti i razlike koje su posledica drugačijeg društvenog ili državnog uređenja u kome funkcionišu, stepena razvoja i sl. Kao posledica tih specifičnosti administracije se razvijaju u drugačijem smeru ili drugačijim tempom. Upravo razmena iskustava različitih uprava s ciljem unapređenja efikasnosti i odnosa prema građanima, između ostalog i kroz dobre prakse, ideja je koja stoji iza EUPAN-a.

¹ Jer kako primećuje prof. Tomić, svi ovi nazivi imaju različita glavna i sporedna značenja, Zoran R. Tomić, *Upravno pravo – Sistem*, Četvrto, doterano izdanje, JP Službeni list, Beograd, 2002, str. 38.

² Peter Lengyel, “Some trends in international civil service”, *International Organization*, Vol. 13, No. 4, Autumn 1959, p. 520.

³ Ichisada Miyazaki, *China's Examination Hell: The Civil Service Examinations of Imperial China*, translated by Conrad Schirokauer, Yale University Press, 1981.

⁴ P. Banerjee, *Public Administration in Ancient India*, Indian Reprints Pub. Co, New edition, 1973.

⁵ Sherife Ajdini, “Public Administration in Ancient Rome and Egypt”, *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, MCSER Publishing, Rome – Italy, Vol 3. no 6, 2014.

⁶ Jan Hendrik Hofmeyr, “Civil Service in Ancient Times The Story of its Evolution”, *Public administration and international quarterly*, Volume 5, Issue 1, January 1927, pp.76–93.

⁷ Dragan Milkov, *Upravno pravo I – uvodna i organizaciona pitanja*, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Novi Sad, 2013, str. 24.

EUPAN (The European Public Administration Network – Evropska mreža javne uprave) jeste neformalna mreža koju čine generalni direktori odgovorni za javnu upravu u državama članicama Evropske unije, Evropskoj komisiji i državama posmatračima. Jasno je da je uprava složen mehanizam i da je za njeno funkcionisanje potrebno više od napora samo ljudi u samoj administraciji. Za njeno unapređenje neophodna je i politička volja kao i pomoć eksperata. Upravo kako bi se obezbedila politička relevantnost s jedne strane, a s druge responzivnost na službeničkom nivou i adekvatan *know-how* za sprovođenje inicijativa, EUPAN okuplja pored generalnih direktora i eksperte domena javne uprave, sve s ciljem razmene iskustava, staranja zajedničkog razumevanja i razgovora o rešenjima zajedničkih izazova.⁸ Konačno, od krucijalne važnosti je da koraci dogovoreni na ovom forumu budu sprovedeni u delo, a za to je neophodna politička podrška.

Dakle, EUPAN funkcioniše na tri nivoa: političkom, upravljačkom i radnom. Politički predstavnici su ministri i izaslanici odgovorni za javnu upravu. Na upravljačkom nivou se nalaze generalni direktori odgovorni za javnu upravu, dok je radni nivo rezervisan za praktičare i eksperte iz oblasti javne uprave.

3) ISTORIJAT I „NAJBOLJA PRAKSA“

Temelji EUPAN mreže postavljeni su 1988. godine na sastanku ministara u Maastrichtu, a u naredne tri godine utvrđen je princip po kome se generalni direktori sastaju na regularnoj bazi kako bi razmenjivali iskustva, pratili trendove i utvrđivali način na koji se administracije mogu unaprediti, pre svega u domenu efikasnosti i odnosa prema građanima.

EUPAN je nastao kao posledica sve većeg uticaja evropskih integracija na javnu upravu u državama članicama i potreba da se ovi procesi posmatraju, ali i da se razviju „najbolje prakse“. Ovaj „*best-practices*“ koncept treba posmatrati veoma pažljivo jer pogrešno razumevanje može dovesti do grešaka u implementaciji rešenja, kakve se često viđaju u državama koje su na evropskom putu. Naime, iz najbolje namere da se u sopstvenoj državi implementiraju najbolje prakse i iskustva drugih država, države kandidati često direktno implementiraju strana rešenja. Ipak, ovo često ne dovodi do željenog rezultata jer nije sve ideje moguće implementirati u sve države, a svakako nije moguće to uraditi svuda na isti način i u integralnom obliku.

Ipak, ne može se osporiti da je EUPAN nastao, između ostalog, i zbog ubeđenja da postoje inovacije, ideje, promene univerzalnog karaktera, koje je moguće

⁸ “EUPAN Strategy Paper July 2019 – June 2022”, Adopted at the EUPAN Directors General Meeting 3–4 June 2019, Bucharest, Romania, p. 1.

implementirati (najčešće u izvornom obliku) u svaku upravu, bez obzira na osobenosti kako navedene ideje tako i same inovacije. Jedan od glavnih razloga, i možemo reći zabluda, jeste poimanje da postoji samo jedan pojam uprave i da se u sve uprave, ako ne identične onda svakako dovoljno slične da se iste stvari na njih mogu univerzalno primenjivati. Pored tehničkih karakteristika same uprave, važne su karakteristike i države u kojoj ona funkcioniše, politički momenat i kultura, jedinstveni problemi ili problemi sa kojima se ta država posebno teško nosi, tradicija i senzibilitet svakog naroda, status i okolnosti rada u upravi, *de facto i de iure* položaj uprave kao celine i svake jedinice unutar uprave itd. Svi ovi elementi su samo deo specifičnosti svake uprave, dovoljni da pokažu da ne postoje dve iste uprave, pa ni *a priori* dva ista rešenja, pa čak ni dva identična problema. Moguće je, naravno, imati države sa sličnim karakteristikama, uprave sa sličnim osobinama, slične okolnosti u kojima se nalaze komparativne uprave, pa i slične probleme i konsekventno slična rešenja. Štaviše, ovo je za očekivati da se desi, recimo, između Srbije i Hrvatske ili Slovačke i Češke Republike. Ali navedeno slično rešenje mora biti proizvod analize, a ne neproverena pretpostavka data po inerciji kao posledica sličnosti država i uprava.

4) RAD U OKVIRU EUPAN-a

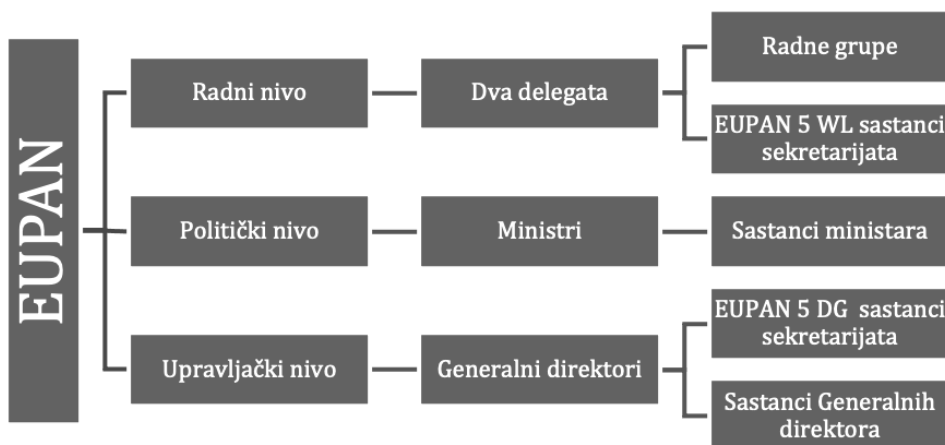
EUPAN funkcioniše na tri nivoa (politički, upravljački i radni) kako bi se pronašao balans između državnih službenika koji učestvuju u razmenama ideja i koji će ih konsekventno sprovoditi, i političkih predstavnika čija uloga je značajna da se procesi pokrenu i podrže na državnom nivou, ali čijim prisustvom se daje legitimitet samoj mreži. Jasno je bilo da se javna uprava ne može odvojiti od politike i da je preduslov za sprovođenje bilo kakvih reformi, za uvođenje novih elemenata ili čak za ozbiljno razmatranje tih pitanja, neophodna politička volja. Isto tako, jasno je da se sam posao odvija na operativnom i tehničkom nivou, pa je EUPAN na elegantan način okupio sve navedene ešalone javne uprave, tako da rade na istom zadatku ali na različiti način. Upravo zato, ne postoje plenarni sastanci koji bi obuhvatili sve organizacione nivoe i sve članove istih. Naprotiv, kako se iz priloženog grafikona može videti, funkcionisanje se obavlja generalno na tri odvojena koloseka.

Uzmimo za primer predsedavanje. EUPAN-om predsedava država koja predsedava Savetom Evrope u datom trenutku. Predsedavanje i funkcija predsedavanja ima potencijal da donese mnogo više od *primus inter pares* uloge. To je odlična šansa da države koje predsedavaju promovišu neka rešenja za koja misle da će unaprediti rad EUPAN-a, ali i da podstaknu razmatranje novih ideja u skladu sa sopstvenim potrebama i pravcima razvoja uprave. Uzmimo za primer Finsku, koja je predsedavala EUPAN-om u drugoj polovini 2019. godine, i koja je postavila za ciljeve razvoj poverenja u javne uprave i mogućnost digitalizacije i upotrebe veštačke inteligencije u cilju razvoja javne uprave. Švedska je za vreme

predsedavanja 2001. godine uticala na formiranje Radne grupe za upravljanje ljudskim resursima koja je zamenila grupu za mobilnost i koja je dobila značajno šira ovlašćenja, uključujući određene ingerencije po pitanjima treninga i neformalnog socijalnog dijaloga za javni sektor.

Naravno, ne nosi svako predsedavanje EUPAN-om istu težinu, ali je stepen posvećenosti države koja predsedava veoma indikativan kada je u pitanju relevantnost EUPAN-a u celini, pošto države za vreme predsedavanja EUPAN-om predsedavaju Savetom Evrope i imaju mnogo drugih prioriteta, u kojima se EUPAN četo ne kotira visoko. Rad EUPAN-a funkcioniše i kroz radne grupe, među kojima se posebno ističu:

- Radna grupa za upravljanje ljudskim resursima (HRM);
- Radna grupa za e-Upravu;
- Radna grupa za unapređenje propisa i pojednostavljivanje uprave;
- Radna grupa za inovativne javne usluge (IPSG);



Ono što je zanimljivo jeste da, i pored relativno razvijene strukture, EUPAN odlikuje neformalnost koja je jedna od najkontroverznijih osobina ove mreže. Mnoge pozitivne i negativne aspekte svog postojanja i funkcionisanja EUPAN duguje ovoj karakteristici, pa je potrebno detaljnije se osvrnuti na nju.

4.1. NEFORMALNOST

Neformalnost predstavlja jednu od glavnih karakteristika EUPAN mreže. Kada su u pitanju međunarodne organizacije, ili bilo koja vrsta međunarodne saradnje na stručnom i političkom nivou, često nije lako pronaći pravi balans između

potrebe za nezavisnošću i potrebe za strukturisanim i hijerarhijski koordinisanim funkcionisanjem organizacija. Tako se Ujedinjenim nacijama ili Evropskoj uniji često zamera „previše administracije” ili formalizma,⁹ dok se nekim drugim organizacionim oblicima, poput NAM, upravo zamera previše neformalna struktura. EUPAN je, i pored nekoliko prelomnih tačaka u svom razvoju, ostao jedna neformalna organizacija, toliko neformalna da se i ne naziva organizacija nego mreža. Najveći test ove ideje neformalnosti EUPAN je imao posle globalne finansijske krize 2008. godine, kada se među članicama intenzivirala diskusija po ovom pitanju, ali nije došlo do višeg stepena institucionalizacije i formalizma.

Iako se navedena neformalnost nekada doživljava kao prednost, češće se percipira kao nedostatak EUPAN-a. Istina je da neformalnost jedne organizacije, a pogotovo na međunarodnom ili regionalnom nivou, nosi sa sobom pozitivne i negativne strane. Od izuzetnog značaja je razumeti i pozitivne i negativne aspekte, kako bi se razumelo funkcionisanje EUPAN mreže, njenog cilja ali i uloge država i načina na koji mogu da iskoriste njene benefite.

Kao što je navedeno, neformalnost ima svoje dobre i loše strane kada je funkcionisanje EUPAN mreže u pitanju. S jedne strane, neformalnost je jedna od najvećih snaga EUPAN mreže, zato što omogućava lakše prilagođavanje i bržu komunikaciju. Neformalnost, sama po sebi može da donese puno toga dobrog, ako postoji jedan veoma važan preduslov – interes država i njihovo aktivno učešće u radu EUPAN-a i sprovođenju njenih odluka. S druge strane, smatra se da je pomenuta neformalnost osnovni uzrok neefikasnosti EUPAN-a. EUPAN nema sekretarijat, nema čak ni svoj budžet, ali do sada nije bilo konsenzusa da se neki od ovih elemenata uvede iako postoji konsenzus da je nedostatak istih glavni razlog njegove neefikasnosti.

Činjenica je da EUPAN predstavlja veoma važno mesto za razmenu iskustava pre svega između članica EU, koje ipak imaju za cilj da sprovedu slične reforme ili barem da se kreću u istom pravcu, ali ipak, aktivno učešće svih država predstavlja glavni problem. Jedino se postavlja pitanje – da li bi veći stepen formalnosti naterao države da aktivnije sprovede reforme u domenu javne uprave, ili bi ih to distanciralo od EUPAN-a i samih reformi.

4.2. POSEBNOSTI SVAKE UPRAVE – NAČIN ZA ADEKVATNO USVAJANJE „DOBRIH PRAKSI”

EUPAN predstavlja mesto na kome se susreću iskustva svih država članica EU u oblasti uprave. Ovo je od izuzetnog značaja jer svaka administracija ima svoje specifičnosti, kao što je to jasno elaborirao *Gouldner*¹⁰ još sredinom XX veka. Ovo

⁹ Marko Novaković, “United Nations internship programme policy and the need for its amendment”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2017, vol. 65, no. 4, pp. 112–123.

¹⁰ Alvin Ward Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York: Free Press, 1954.

je važno imati na umu prilikom usvajanja praksi i iskustava iz drugih administracija. Kao primer možemo uzeti reformu administracije u Italiji¹¹ i Srbiji. Postoje neke jasne sličnosti između ovih država, ali ne mogu se čak i slične stvari, poput korupcije u ove dve države, rešavati na isti način. S jedne strane, sigurno će se naći dosta dobre prakse koja je dala rezultate u Italiji, koja bi mogla da se primeni i u Srbiji. Ipak, čak i zajednički problemi, poput korupcije,¹² zbog političkih razlika u veličini i unutrašnjem uređenju država ne bi mogli da se primene uopšte, a svakako ne u integralnom obliku.

U cilju izbegavanja „prepisivanja” rešenja iz drugih država, autor predlaže nekoliko koraka pre implementacije rešenja iz druge države.

- Sličnosti i razlike u samim administracijama i utvrđivanje generalne kompatibilnosti;
- Stepen razvoja određenog aspekta javne uprave u državi u kojoj je razvijena „dobra praksa”;
- Stepen razvoja određenog aspekta u državi čije iskustvo se koristi i njene odlike;
- Utvrđivanje mogućnosti da se implementira određeno iskustvo u državi prijema;
- Utvrđivanje adekvatnog načina implementacije kako bi pozitivni efekti ostali bez ugrožavanja integriteta celine u koju se implementiraju.

4.3. STRATEGIJSKI DOKUMENT

Strategijski dokument EUPAN-a predstavlja svojevrsan plan rada i donosi se imajući na umu tri predstojeće godine. Trenutno je na snazi Strategijski dokument 2019–2022, koji se u stvari odnosi na 2020, 2021. i 2022 godinu, iako je i 2019. godina njegovog sastavljanja u samom imenu.

Osim opštih mesta od kojih „boluje” svaki dokument ovog tipa, poput promovisanja opštih ciljeva kao što je cilj „da se Generalnim direktorima i ekspertima pruži platforma za razmenu znanja, iskustva, dobre prakse i da inspiriše promenu u javnoj upravi i da podrži saradnju”, ili isticanja mota organizacije „Radimo zajedno za javne uprave i javne usluge visokog kvaliteta u Evropi”, u okviru strategijskog dokumenta neka strateška pitanja se i konkretizuju.

U strategijskom dokumentu 2019–2022. posebno je istaknuto, i to s punim pravom, pitanje poverenja u javnu upravu, kao najvećeg izazova uprave. Zaključak

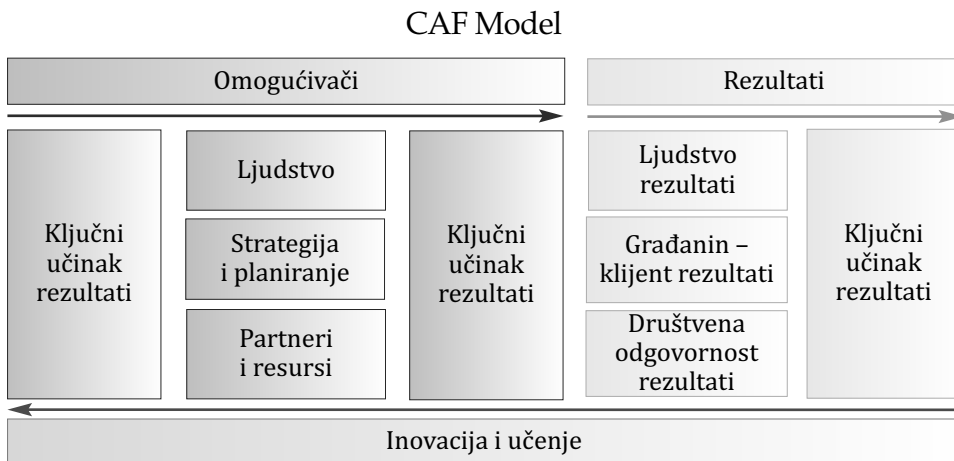
¹¹ Sabrina Cavatorto, Antonio La Spina, *The Politics of Public Administration Reform in Italy*, Palgrave Macmillan, 2020.

¹² Marko Novaković, “An historical, cultural and political perspective of corruption in the Balkans”, in James Nafziger (ed) *Comparative Law and Anthropology*, Research Handbooks in Comparative Law series, 2017, Edward Elgar Publishing, pp. 394–415.

da nedostatak poverenja predstavlja najveći problem donet je na osnovu istraživanja koje je sproveo EUPAN 2019. godine pod nazivom “*Ethics, an integral part of the organizational culture*”. Pored pitanja poverenja, u Strategijskom dokumentu 2019–2022. istaknuto je i pitanje digitalizacije koje je, takođe, vrlo relevantno za Republiku Srbiju. Razmena znanja i zajednički rad predstavljaju osnov funkcionisanja EUPAN-a. Jedan od najevidentnijih i najznačajnijih rezultata navedene razmene znanja jeste CAF.

5) CAF

CAF (**C**ommon **A**ssessment **F**ramework – Zajednički okvir procene)¹³ je sistem upravljanja kvalitetom za institucije javne uprave, na osnovu koga zaposleni i menadžeri procenjuju sopstvenu organizaciju, utvrđuju svoje prednosti i potencijal za napredak, a potom primenjuju mere poboljšanja. On vuče korene iz 1998. godine, a trenutno je, u cilju povećanja kvaliteta usluga koji se pružaju građanima, peto izdanje CAF-a aktuelno.¹⁴ CAF je sistem procene koji je pogodan za javne uprave na nivou EU, kao i na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. CAF model se može koristiti za čitavu organizaciju ili za odabrana odeljenja. U 2019. godini bilo je oko 4.100 registrovanih korisnika CAF-a u evropskim, ali i državama van Evrope.



¹³ Common Assessment Framework, <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/11/20191118-CAF-2020-FINAL.pdf>, pristupljeno 1.9.2021.

¹⁴ Thomas Prorok, Philip Parzer, *Transforming Public Administration with CAF 20 years of the Common Assessment Framework*, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft Band Vol. 23, 2021.

Šta je novo u CAF 2020?

U CAF 2020 sačuvana je osnovna struktura sa 9 kriterijuma i 28 podkriterijuma. Jezik je pojednostavljen, skraćen i sada je sažetiji. CAF 2020 pojačava fokus na digitalizaciji, okretности, održivosti, inovacijama, saradnji (učestvovanju) i raznolikosti. Kao rezultat toga došlo je do značajnih promena u svakom pojedinom podkriterijumu i primerima. Međutim, korisnicima prethodnih verzija CAF-a neće biti previše teško da se upoznaju sa novom verzijom; zagarantovana je kompatibilnost sa prethodnom verzijom, CAF 2013. Stalno usvajanje informacija i učestvovanje postalo je neizostavan deo svakodnevnog života i rada mnogih ljudi. Građani traže više, postali su kritičniji i žele da učestvuju. Sve navedeno stvara veći pritisak na tradicionalno oblikovane administrativne strukture i kulture. Potrebna je veća agilnost i inovativnost u razvoju strategije, u strukturama i procesima organizacije, a pre svega u svesti službenika kako bi se savladale potrebne promene.

6) BUDUĆNOST EUPAN

EUPAN se nalazi na svojevrsnoj prekretnici. Ta prelomna tačka nije isključivo povezana sa stanjem EU, ali to stanje ima jasan uticaj i na EUPAN kao i na sve druge evropske organizacije, organe, projekte, pa i samu evropsku ideju u celosti. Kroz svoje postojanje od preko 20 godina često (zbog svoje neformalnosti, pre svega) su mnogi elementi, pa i sama potreba za postojanjem EUPAN-a, bili dovedeni u pitanje. Ono što do danas predstavlja konstantan problem u radu EUPAN, a koji se ponovo pojačava u poslednjih nekoliko godine, jeste nezainteresovanost članica za stalnu i efektivnu participaciju u radu, za šta postoji više razloga.

Prvi razlog je, svakako, u već pomenutoj i analiziranoj neformalnosti ove mreže. Kao što možemo videti iz ove analize, upravo ta neformalnost istovremeno predstavlja određenu prednost ali i najveću manu EUPAN-a. Još od nastanka međunarodnih organizacija i njihovih prethodnica u vidu raznih, pre svega rečnih komisija (Centralne komisije za navigaciju na reci Rajni iz 1815. godine, Dunavska komisija nastala Sporazumom iz Pariza 1856. godine), pa sve do prve međunarodne organizacije u vidu Društva Naroda, kasnije Ujedinjenih nacija itd., imale su neke odlike koje su garantovale zainteresovanost i održivost ideje, a jedna od glavnih odlika jeste postojanje sekretarijata. Uloga sekretarijata je višestruka a on je garant „stalnosti” jedne organizacije. EUPAN je po svojoj karakteristici drugačiji, naravno, od klasičnih međunarodnih i regionalnih organizacija pa mu sekretarijat za opstanak nije neophodan, ali i dalje nedostatak sekretarijata značajno otežava njegov rad. To je posebna vrsta *trade-off*-a, u kome se menja stabilnost za neformalnost i neophodno je prihvatiti i razumeti sve mane i pogodnosti ovog izbora.¹⁵

¹⁵ Marko Novaković, “A Peculiar Case of Loyalty of the UN Staff”, in Marko Novaković, Jelena Kostić (eds.) *The Position of Individuals in Modern Legal Systems*, 2019, Institute of Comparative Law, Belgrade, pp. 181–192.

Drugi razlozi tiču se tehničkih i organizacionih problema visokih troškova putovanja, smeštaja i ostalih propratnih troškova delegacija koje mogu biti prilično brojne. Konačno, mnogi sastanci, kako to često biva na velikim konferencijama, nemaju mogućnost da proizvedu kvalitetne i konkretne rezultate, pa često i taj sam po sebi skup put rezultira nedostatkom adekvatnog rezultata.

Postoje i periferni razlozi nezadovoljstva. EUPAN mreža svakako nije jedina mreža koja za cilj ima razmenu iskustava uprava u Evropi. Mnoge organizacije imaju u fokusu svoga delovanja javnu upravu, a među njima svakako prednjači OECD koji ima komitete koji se u okviru svojih mandata u velikoj meri preklapaju s poljem delovanja EUPAN-a. Ova činjenica svakako pokazuje značaj pitanja javne uprave, ali i nedostatak koordinacije na evropskom nivou po ovom pitanju. Ova neusaglašenost je neretko izazivala dupliranje posla, pa samim time i nezadovoljstvo država članica.

Kao odgovor na ovaj i mnoge druge izazove, u praksi EUPAN-a se iskristalisala evaluacija unutar samog sistema. Tih samoevaluacija je bilo nekoliko u istoriji. Ipak, rezultati tih evaluacija (2008, 2015. itd.) bili su često poražavajući i potvrđivali su ono što se pretpostavljalo – nedostatak želje mnogih članica da ulože vreme, novac ili jednostavno napor u institucionalizaciju i proliferaciju EUPAN mreže, pa njen uticaj ostaje slab. Ovome pogotovo doprinosi opiranje Nemačke, Švedske i drugih ekonomski razvijenih evropskih država da omoguće veći uticaj EUPAN-a u EU. S druge strane, manje države i nove članice teže ka većem uticaju EUPAN-a kako bi imali sigurnije smernice koje se tiču pravca razvoja. Upravo zato, često se dovodi u pitanje u kojoj meri je EUPAN mesto za međusobno učenje, a kojoj je to forum za preuzimanje celih rešenja bez analize efekata implementacije u drugi sistem i neophodnog prilagođavanja.¹⁶

7) ZAKLJUČAK

EUPAN kao mreža ima svoje nedostatke. Među najvećima je da su efekti ove mreže veoma ograničeni, da ne postoje obavezujuće odluke, niti drugi akti sa kojima bi se važnost mreže u državama članicama podigla na viši nivo. Iako svi ovi navodi stoje, oni nemaju veze sa mrežom kao takvom već sa državama članicama. Države su te koje odlučuju da li će i u kojoj meri učestvovati u radu EUPAN-a, države su te koje odlučuju da li će i na koji način implementirati „najbolje prakse” i druga iskustva u EUPAN-u i na kraju krajeva, države su te koje daju važnost samom EUPAN-u. Zato je samo postojanje foruma kao što je EUPAN od izuzetnog značaja i daje mogućnost državama da značajno unaprede svoje

¹⁶ Christoph Demmke, “The European Public Administration Network (EUPAN): which contribution to the informal civil service cooperation in the EU?”, *Revue Française D'Administration Publique*, No. 161/1, 2017, pp. 31–44.

javne uprave i ubrzaju njihovu reformu. Konačno, važno je ponovo istaći da ne treba nijednu praksu, ma koliko dobra bila ili delovala kao savršena, implementirati bez prethodne detaljne analize efekata koje to rešenje može proizvesti u sistemu u kome se implementira.

8) LITERATURA

- Ajdini, Sherife, "Public Administration in Ancient Rome and Egypt", *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, MCSER Publishing, Rome –Italy, Vol 3. no 6, 2014.
- Banerjee, P., *Public Administration in Ancient India*, Indian Reprints Pub. Co, New edition, 1973.
- Cavatorto, Sabrina, La Spina, Antonio, *The Politics of Public Administration Reform in Italy*, Palgrave Macmillan, 2020.
- Demmke, Christoph, "The European Public Administration Network (EUPAN): which contribution to the informal civil service cooperation in the EU?", *Revue Française D'Administration Publique*, No. 161/1, 2017, pp. 31–44.
- Gouldner, Alvin Ward, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York: Free Press, 1954.
- Hofmeyr, Jan Hendrik, "Civil Service in Ancient Times The Story of its Evolution", *Public administration and international quarterly*, Volume 5, Issue 1, January 1927, pp. 76–93.
- Lengyel, Peter, "Some trends in international civil service", *International Organization*, Vol. 13, No. 4, Autumn 1959, pp. 520–537.
- Milkov, Dragan, *Upravno pravo I – uvodna i organizaciona pitanja*, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Novi Sad, 2013, str. 24.
- Miyazaki, Ichisada, *China's Examination Hell: The Civil Service Examinations of Imperial China*, translated by Conrad Schirokauer, Yale University Press, 1981.
- Novaković, Marko, "A Peculiar Case of Loyalty of the UN Staff", in Marko Novaković, Jelena Kostić (eds.) *The Position of Individuals in Modern Legal Systems*, 2019, Institute of Comparative Law, Belgrade, pp. 181–192.
- Novaković, Marko, "United Nations internship programme policy and the need for its amendment", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. 65, no. 4, pp. 112–123, 2017.
- Novaković, Marko, "An historical, cultural and political perspective of corruption in the Balkans", in James Nafziger (ed), *Comparative Law and Anthropology*, Research Handbooks in Comparative Law series, 2017, Edward Elgar Publishing, pp. 394–415.

Prorok, Thomas, Parzer, Philip, *Transforming Public Administration with CAF 20 years of the Common Assessment Framework*, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft Band, Vol. 23, 2021.

Tomić, Zoran R., *Upravno pravo – Sistem*, Četvrto, doterano izdanje, JP Službeni list, Beograd, 2002, str. 38.

EUPAN AND CAF AS MODELS FOR SERBIAN PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

Summary: The administration is an inherent part of every state and its necessary element. In the same way that states differ in their political systems or levels of democracy, their administrations differ in their efficiency and level of development. Despite those differences (or because of them), a lot can be learned from the experiences of other administrations. Those experiences and good practices can be used as a direction for improvement and ultimately implemented in other administrations. However, it is of utmost importance to take into consideration the particular characteristics of the implementing state during the implementation process. When the characteristics of the administration where best practices are implemented are similar to those of the administration from which best practices are taken, it is only natural that the solution will be similar. However, this similarity should be exclusively an outcome of the thorough analysis and should not be taken for granted. In this paper, the author will point out the importance and potential of the EUPAN network for the Republic of Serbia, as well as the quality management system for public administration institutions - CAF. The research behind this article was conducted with the aim of assessing the best avenues for public administration reform (PAR) in Serbia and to investigate whether and to what extent membership in the EUPAN and application of the CAF as a tool might be beneficial for the PAR.

Keywords: EUPAN, CAF, Serbia, good practice.

UDK: 343.7(497.1)

Bibliid: 1451-3188, 20 (2021)

God XX, br. 76, str. 43–55

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.76.3

Originalan naučni rad

Primljen

Odobren

ZAŠTITA IMOVINSKO-PRAVNIH INTERESA NA UPOREDNOM PRIMERU BIVŠIH REPUBLIKA SFRJ

*Dragan MARKOVIĆ**

*Danilo KOVAČ***

Apstrakt: Cilj istraživanja je organizacija i nadležnost ustanova koje se bave zaštitom imovinsko-pravnih interesa u bivšim republikama SFRJ. Do saznanja o ovome došlo se prvenstveno primenom pravno-dogmatskog metoda, a tamo gde se to smatralo potrebnim i uporednopravnim, pravnosociološkim i filozofskim metodima. Istraživanje je rezultiralo saznanjima o poziciji ustanova koje se bave zaštitom imovinsko-pravnih interesa u državama nastalim od bivših republika SFRJ, njihovoj organizaciji i nadležnosti, načinu izbora, delokrugu rada kao i različitosti koja se, pre svega, ogleda u pozicioniranju pravobranilaštva uz jednu od grana vlasti. U zaključku su sumirani rezultati i date preporuke.

Gljučne reči: zastupnička, savetnička, posrednička i institucionalna funkcija, interakcija, vladavina prava.

1) UVOD

Pravobranilaštvo je organ javne vlasti koji obavlja poslove pravne zaštite pre svega države, ali i drugih javnih subjekata kao što su autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave. Pravobranilaštvo zastupa državu ili druge subjekte javne vlasti kao stranku u postupku pred sudovima ili drugim državnim organima, a može delovati i kao savetnik države ili drugih subjekata javne vlasti, odnosno njihovih organa.

* Major Vojske Srbije, pravobranilački pomoćnik u Vojnom pravobranilaštvu, odeljenje u Nišu Ministarstva odbrane.

** Kapetan policije, pomoćnik komandira Policijske ispostave Novi Beograd 2 Ministarstva unutrašnjih poslova, e-mail: markovicdragan80@gmail.com.

Pod pravobranilaštvom ne podrazumevamo nužno samo jedan organ odnosno države koji nosi naziv koji bi se na srpski jezik tradicionalno preveo kao pravobranilaštvo, ili u doslovnom prevodu, najčešće, kao državna advokatura. Naprotiv, pod pravobranilaštvom podrazumevamo svaki državni organ koji je nosilac pravobranilačke funkcije ili nekih segmenata te funkcije. To može biti jedan poseban državni organ, mada je moguće i odrediti više različitih nosilaca pravobranilačke funkcije jedne države, kada je vršenje te funkcije podeljeno između različitih državnih organa. Takođe, moguće je da organ koji je određen kao glavni ili kao jedini nosilac pravobranilačke funkcije, pored poslova koji čine pravobranilačku funkciju, obavlja i neke druge poslove.¹

2) PRAVOBRANILAČKA DELATNOST U BIVŠIM REPUBLIKAMA SFRJ

Nakon osamostaljivanja bivših republika SFRJ i sticanja nezavisnosti, svaka je ponaosob uredila vršenje pravobranilačke funkcije odstupajući, u većoj ili manjoj meri, od nekadašnjeg uređenja pravobranilaštva u nekadašnjoj zajedničkoj državi. U svim bivšim jugoslovenskim republikama postoji samo po jedan državni organ koji vrši funkciju državnog pravobranilaštva, koji zastupaju državu i sve njene organe, sem Republike Srbije, gde pored Državnog pravobranilaštva funkcioniše i Vojno pravobranilaštvo kao posebna organizaciona jedinica Ministarstva odbrane, koja preduzima pravne radnje i pravna sredstva radi ostvarivanja i zaštite imovinskih prava i interesa Republike Srbije u pogledu sredstava koja koriste Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije.

2.1. SLOVENIJA

U Republici Sloveniji poslove pravobranilaštva obavlja Državno odvetništvo, osnovano Zakonom o državnom odvetništvu 2017. godine, kada je prestalo sa radom Državno pravobranilaštvo Republike Slovenije.

Na čelu Državnog odvetništva je državni odvetnik, koga na obrazloženi predlog ministra pravde imenuje Vlada nakon pribavljenog mišljenja Komisije za procenu podobnosti kandidata na period od šest godina, sa mogućnošću ponovnog imenovanja. Zamenika državnog odvetnika takođe imenuje Vlada, na predlog državnog odvetnika uz saglasnost ministra pravde na period od šest godina.

Državno odvetništvo obavlja stručne poslove u oblasti zaštite imovine i drugih prava i interesa države putem pravnog zastupanja pred sudovima i upravnim organima u Republici Sloveniji, pred stranim sudovima i stranim arbitražama i

¹ Olja Jovičić, „Istorija pravobranilaštva u Srbiji”, *Bilten Republičkog javnog pravobranilaštva*, br. 2/2013, Intermeks, Beograd, str. 11–12.

pred međunarodnim sudovima i međunarodnim arbitražama. Takođe, obavlja poslove pravnog savetovanja, mirnog rešavanja sporova u prethodnom postupku i druge poslove utvrđene Zakonom o državnom odvetništvu ili drugim zakonima.

Svako ko namerava da pokrene građanski ili drugi postupak protiv države ili državnog organa mora predložiti Državnom odvetništvu da se sporni odnos reši sporazumno pre pokretanja građanskog ili drugog postupka, s tim da je takav prethodni postupak uslov za pokretanje građanskog ili drugog postupka. Stranka koja namerava da pokrene parnični ili drugi postupak protiv države ili državnog organa, dužna je da nadležnom sudu ili drugom organu dostavi potvrdu o neuspelom pokušaju mirnog rešenja spora u prethodnom postupku.

Sedište Državnog odvetništva je u Ljubljani dok se odseci nalaze još u osam gradova. Bitno je istaći da je Državno odvetništvo u Ljubljani isključivo nadležno za vođenje sledećih postupaka:

- zastupanje javnog interesa u upravnim sporovima;
- zastupanje pred stranim sudovima i stranim arbitražama i međunarodnim sudovima i međunarodnim arbitražama;
- zastupanje u postupcima za reparaciju, rehabilitaciju i izvršenje drugih prava lica koja su neopravdano osuđena ili neopravdano lišena slobode prema zakonu kojim se uređuje krivični postupak, ili koja su neopravdano sankcionisana ili neopravdano lišena slobode prema zakonu kojim se uređuju prekršaji;
- zastupanje u postupcima za reviziju postupaka javnih nabavki;
- izvršavanje zadataka koje je dodelio državni odvetnik uz prethodnu saglasnost ministra iz razloga efikasnosti ili bolje kvalifikacije sedišta Državnog pravobranilaštva.

2.2. HRVATSKA

U Republici Hrvatskoj isti organ obavlja javnotužilačku i pravobranilačku funkciju. Državno odvetništvo samostalno je i nezavisno pravosudno telo ovlašćeno da postupa protiv izvršilaca krivičnih dela i preduzima pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske, te je s tim ciljem u okviru Državnog odvetništva formiran građansko-upravni odjel, na čijem čelu se nalazi voditelj odjela, koji se bavi zaštitom imovine i imovinskih interesa Republike Hrvatske i preduzimanjem radnji radi zaštite Ustava i zakona. Državno odvetništvo kao zastupnik po zakonu Republike Hrvatske preduzima pravne radnje radi zaštite njene imovine i imovinskih interesa u postupcima pred sudovima, upravnim i drugim telima.

Takođe, postupanjem kao stranka *sui generis* u upravnim sporovima, podizanjem zahteva za vanredno ispitivanje zakonitosti pravnosnažnih presuda upravnog suda, u upravnim postupcima radi povraćaja oduzete imovine kao i u

drugim slučajevima kada je posebnim zakonom dato ovlašćenje državnom odvjetništvu da preuzima pravne radnje u svoje ime, državno odvjetništvo postupa u cilju zaštite zakonitosti. Građansko-upravni odjel u okviru Državnog odvjetništva nadležan je i za davanje pravnih mišljenja na pravne poslove koje sklapa Republika Hrvatska, kao jedna od ugovornih strana, istovremeno štiteći zakonitost, osigurava pravedno i jednako postupanje prema svima, prevenira nastanak sporova, ali i štiti imovinske interese Republike Hrvatske.

Državno odvjetništvo Hrvatske ustanovljeno je za celo područje države, a uspostavljena su i županijska i opštinska odvjetništva kao i posebna odvjetništva za postupanje u određenim vrstama predmeta. Općinska državna odvjetništva postupaju pred općinskim sudovima i javnopravnim telima. Županijska državna odvjetništva postupaju pred županijskim, trgovačkim i upravnim sudovima, dok posebna državna odvjetništva postupaju pred sudovima određenim zakonom. Takođe, Državno odvjetništvo zastupa Republiku Hrvatsku pred stranim sudovima i međunarodnim i drugim telima.

Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske na period od četiri godine imenuje Hrvatski sabor na predlog Vlade uz prethodno mišljenje nadležnog odbora Sabora. Uz Državno odvjetništvo Republike Hrvatske i Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK), organizacija Državnog odvjetništva obuhvata 15 županijskih državnih odvjetništava i 25 opštinskih.

2.3. BOSNA I HERCEGOVINA

Pravobranilačka delatnost u Bosni i Hercegovini ustanovljena je Zakonom o Pravobranilaštvu Bosne i Hercegovine u cilju da se državi obezbedi mogućnost efikasne zakonske zaštite i zastupanja u pogledu zaštite njenih Ustavom utvrđenih nadležnosti, interesa i prava. Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine je organ nadležan za vršenje poslova pravne zaštite imovine i imovinskih interesa, njenih institucija i drugih organizacija koje se finansiraju iz budžeta. Navedene zadatke Pravobranilaštvo obavlja kroz vršenje poslova zakonskog zastupanja navedenih subjekata pred sudovima i drugim nadležnim organima, kao i pravnog savetovanja. Funkciju Pravobranilaštva vrše pravobranilac, dva zamenika pravobranioca i više pomoćnika pravobranioca.

Pravobranilaštvom Bosne i Hercegovine rukovodi pravobranilac, koga u slučaju odsutnosti ili sprečenosti zamenjuje zamenik koga on odredi. Prilikom izbora pravobranioca, zamenika pravobranioca i pomoćnika pravobranioca vodi se računa o ravnomernoj zastupljenosti konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine. Nadležnosti Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine određene su prioritarno Zakonom o Pravobranilaštvu Bosne i Hercegovine. Pravobranilaštvo u skladu sa predmetnim zakonom obavlja poslove zastupanja institucija koje se finansiraju iz budžeta BiH pred Sudom BiH, i institucija BiH u upravnom postupku, pred sudovima i drugim organima u entitetima, kao i pred sudom Brčko distrikta i

organima uprave u Brčko distriktu. Takođe, Pravobranilaštvo može zastupane subjekte zastupati u upravnom sporu ako ga oni za to ovlaste. Pred Ustavnim sudom BiH Veće ministara BiH zastupa Pravobranilaštvo.

Pravobranilaštvo BiH zastupa BiH i njene institucije pred međunarodnim sudovima, sudovima drugih država, međunarodnim arbitražama i organima drugih država, kao i pred arbitražom koja je predviđena članom VIII Sporazuma između NATO snaga i država koje učestvuju u Partnerstvu za mir o pravnom položaju njihovih snaga. U skladu sa zahtevom entiteta i Brčko distrikta, Pravobranilaštvo BiH može zastupati Federaciju BiH i Republiku Srpsku, kao i Brčko distrikt, pred inostranim sudovima, arbitražama, tribunalima i drugim inostranim državnim organima i organizacijama.

U postupku donošenja zakona i drugih propisa kojima se uređuju imovinsko-pravni odnosi, a stiču prava i stvaraju obaveze prema stvarima u vlasništvu BiH, obavezno se pribavlja mišljenje Pravobranilaštva BiH. Sve institucije BiH koje se finansiraju iz budžeta dužne su da od Pravobranilaštva pribave mišljenje u vezi sa zaključivanjem ugovora imovinsko-pravne prirode ukoliko vrednost ugovora prelazi zakonom utvrđen novčani iznos. Pravobranilac predstavlja Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine i rukovodi njegovim radom. Pravobranioca Bosne i Hercegovine imenuje i razrešava Savet ministara Bosne i Hercegovine. Poslovi osnovne delatnosti vrše se u okviru šest organizacionih jedinica koje su nosioci pravobranilačke funkcije i vrše ih pomoćnici pravobranioca.

2.4. REPUBLIKA SRPSKA

Zakonom o Pravobranilaštvu Republike Srpske propisano je da je Pravobranilaštvo samostalan organ koji u postupku pred sudovima i drugim nadležnim organima preduzima pravna sredstva radi zaštite i ostvarivanja imovinskih prava i interesa zastupanih subjekata, te vrši i druge poslove određene zakonom. Zastupani subjekat su Republika Srpska, jedinica lokalne samouprave, njihovi organi i organizacije, te drugi organi i organizacije koje nemaju svojstvo pravnog lica i nisu upisani u sudski registar, a finansiraju se iz budžeta Republike Srpske.

Nadležnosti Pravobranilaštva Republike Srpske utvrđene su odredbama Zakona o Pravobranilaštvu Republike Srpske, prema kojima obavlja sledeće poslove:

- kao samostalan organ u postupku pred sudovima i drugim nadležnim organima preduzima pravna sredstva radi zaštite i ostvarivanja imovinskih prava i interesa zastupanih subjekata;
- vrši poslove zastupanja u sudskim i upravnim i drugim postupcima;
- kao samostalan organ ima pravo i obavezu da pokrene, odnosno podnese inicijativu za pokretanje postupka ili se uključi u postupak pred sudom ili

drugim nadležnim organom radi zaštite prava i interesa zastupanih subjekata u slučajevima kada je to propisano zakonom, kada to pismeno zahtevaju subjekti koje ono zastupa ili kada na drugi način sazna da je to potrebno;

- prati i proučava pojave, pravna pitanja i probleme od značaja za vršenje svojih nadležnosti, imovinu zastupanih subjekata, primjenu zakona i drugih propisa, te obavještava Vladu i druge nadležne organe i predlaže mere za zaštitu imovine zastupanih subjekata i sprečavanje društveno štetnih pojava;
- Pravobranilaštvo je obavezno da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti zakona i zakonitosti drugih propisa i opštih akata, kada oceni da su povređena imovinska prava i interesi zastupanih subjekata;
- Pravobranilaštvo je obavezno da traži poništavanje ili ukidanje odluka i drugih akata kojima su povređena imovinska prava zastupanih subjekata,
- u postupcima utvrđivanja krivične odgovornosti za krivična dela za koja postoji osnovana sumnja da je nastala materijalna šteta za zastupanog subjekta, Pravobranilaštvo je dužno da učestvuje u svojstvu zastupnika oštećenog, po obaveštenju nadležnog organa ili u drugim slučajevima kada sazna da je to potrebno;
- u cilju zaštite imovinskih prava i interesa zastupanih subjekata daje obrazloženo mišljenje tim subjektima na nacрте privrednih ugovora, ugovora o koncesijama, ugovora o javno-privatnim partnerstvima i ugovora koji regulišu imovinsko-pravna pitanja, uz obavezu dostavljanja relevantne dokumentacije od strane zastupanog subjekta;
- daje mišljenja subjektima koje po zakonu zastupa i u drugim pravnim stvarima kada zastupani subjekt smatra da je to potrebno;
- podnosi tužbu za utvrđivanje ništavosti, odnosno tužbu za poništenje ugovora koji je zaključio zastupani subjekt, a za koji ugovor je Pravobranilaštvo mišljenja da je ništavan, odnosno rušljiv;
- pre pokretanja postupka pred nadležnim sudom ili drugim organom, preduzima mere radi pokušaja zaključenja vansudskog poravnanja;
- učestvuje u postupcima medijacije ukoliko za to ima izričitu pismenu saglasnost zastupanog subjekta;

Na čelu Pravobranilaštva se nalazi pravobranilac koga postavlja Narodna skupština, kao i zamenika pravobranioca na period od četiri godine uz mogućnost ponovnog izbora. Nakon ponovnog izbora funkcija zamenika je stalna. Pravobranilaštvo je organizovano sa sedam sedišta zamenika pravobranioca.

2.5. FEDERACIJA BiH

Poslove zaštite imovinsko-pravnih interesa Federacije BiH vrši Federalno pravobraniteljstvo koje predstavlja poseban samostalni organ, koji preduzima

mere i pravna sredstva radi pravne zaštite imovine imovinskih interesa Federacije BiH. Federalno pravobraniteljstvo obavlja poslove pravne zaštite imovine imovinskih interesa Federacije i njenih organa i tela koja nemaju svojstvo pravnog lica, a finansiraju se iz budžeta Federacije. Pored poslova određenih zakonom, Federalno pravobraniteljstvo zastupa Federaciju pred stranim sudovima, arbitražama i drugim stranim državnim organima i organizacijama, kao i državne organe koji su tuženi u upravnom sporu ako ga ona za to ovlaste, kada je povređena imovina i imovinski interesi Federacije. U postupcima donošenja opštih akata, kojima se uređuju imovinsko-pravni odnosi, prava i obaveze prema stvarima u Vlasništvu Federacije, obavezno se pribavlja mišljenje federalnog pravobranitelja.

U okviru svojih redovnih zadataka Federalno pravobraniteljstvo pruža stručnu pomoć organima, fondovima, preduzećima i drugim pravnim licima u rešavanju imovinsko-pravnih pitanja i daje mišljenje u vezi sa zaključivanjem ugovor imovinsko-pravne prirode, ukoliko vrednost ugovora prelazi zakonom utvrđen novčani iznos.

Na čelu Federalnog pravobraniteljstva nalazi se federalni pravobranitelj. Predlog za imenovanje federalnog pravobranitelja i njegovog zamenika podnosi ministar pravde, imenuje ih i postavlja premijer uz saglasnost zamenika premijera i uz potvrdu Parlamenta Federacije BiH. Dok se federalni pravobranitelj imenuje na period od četiri godine i može biti ponovo imenovan, njegov zamenik imenuje se za vršenje službe bez ograničenja. Broj zamenika federalnog pravobranitelja utvrđuje Vlada na predlog federalnog ministra pravde. U federalnom pravobraniteljstvu postoji određeni broj promoćnika federalnog pravobranitelja radi obavljanja stručnih poslova, koje postavlja federalni pravobranitelj i koji pred sudovima i drugim organima imaju ovlašćenja koja odredi federalni pravobranitelj.

2.6. SRBIJA

Poslove zaštite imovinskih prava i interesa Republike Srbije obavlja Državno pravobranilaštvo, izuzev u postupcima koji za predmet imaju prava i obaveze Republike Srbije u vezi sa delokrugom ministarstva nadležnog za poslove odbrane, vojnih jedinica i vojnih ustanova koje su organizaciono vezane za ministarstvo nadležno za poslove odbrane i Vojsku Srbije koje obavlja Vojno pravobranilaštvo.

Državno pravobranilaštvo je zastupnik Republike Srbije u pravnim postupcima pred sudovima, arbitražama, organima uprave i drugim nadležnim organima, kada Republika Srbija ima položaj stranke ili umešača o čijim pravima i obavezama se odlučuje u tom postupku. Takođe, zastupa državu i pred stranim i međunarodnim sudovima i arbitražama, pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Državno pravobranilaštvo pred sudovima, arbitražama i organima uprave i drugim nadležnim organima zastupa državne organe i posebne organizacije koji nemaju svojstvo pravnog lica, a čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta Republike Srbije i javne ustanove čiji je osnivač država, a čije se finansiranje

obezbeđuje iz republičkog budžeta, u pravnim postupcima u kojima ovi subjekti učestvuju kao stranke ili umešači o čijim imovinskim pravima i obavezama se odlučuje u tom postupku. Državno pravobranilaštvo može na osnovu posebno datog punomoćja zastupati u postupku pred sudovima, arbitražama, organima uprave i drugim nadležnim organima i druga pravna lica čiji je osnivač država.

Takođe, Državno pravobranilaštvo prati i proučava pravna pitanja od značaja za rad državnih organa, kao i primenu zakona i drugih opštih akata, kada je to od značaja za zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije može pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti zakona, odnosno zakonitosti drugih opštih pravnih akata, ako oceni da su njima povređeni prava i imovinski interesi države i daje pravna mišljenja na nacрте pravnih poslova koje zaključuju subjekti koje zastupa. Državnog pravobranioca i njegovog zamenika, na predlog ministra nadležnog za pravosuđe, postavlja Vlada na period od pet godina, dok nadzor nad radom vrši ministarstvo nadležno za pravosuđe po službenoj dužnosti, po zahtevu sudova, arbitraža, organa uprave ili na inicijativu stranaka i učesnika u postupku.

Vojno pravobranilaštvo je posebna organizaciona jedinica Ministarstva odbrane koja preduzima pravne radnje i pravna sredstva radi ostvarivanja i zaštite imovinskih prava i interesa Republike Srbije u pogledu sredstava koja koriste Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije. U zastupanju Ministarstva odbrane i Vojske Srbije pred sudovima i drugim nadležnim organima, Vojno pravobranilaštvo ima položaj zastupnika Republike Srbije – Ministarstva odbrane i Vojske Srbije s pravima i dužnostima propisanim za državno pravobranilaštvo, osim zastupanja pred stranim i međunarodnim sudovima i arbitražama, i pred drugim nadležnim organima u inostranstvu.

Vojno pravobranilaštvo je ovlašćeno da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa i opštih pravnih akata ako oceni da su njima povređena imovinska prava i interesi Republike Srbije u pogledu sredstava koja koriste Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije za potrebe odbrane i bezbednosti, ili zakonom utvrđen položaj Vojske Srbije. Takođe, daje i pravna mišljenja na modele, odnosno nacрте pravnih poslova koje Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije zaključuju sa drugim pravnim subjektima, ako ti pravni poslovi za predmet imaju imovinska prava i obaveze Ministarstva odbrane i Vojske Srbije.

Vojnog pravobranioca i zamenike vojnog pravobranioca postavlja ministar odbrane, uz ispunjenje uslova propisanih za postavljenje državnog pravobranioca, odnosno zamenika državnog pravobranioca. Organizaciju rada i uređenje Vojnog pravobranilaštva, shodno propisima za rad pravobranilaštva Republike Srbije, uređuje ministar odbrane uz saglasnost Vlade.

2.7. CRNA GORA

U Crnoj Gori je 1993. godine, Zakonom o državnom tužilaštvu, prestala sa radom institucija Javnog pravobranilaštva, a zakonsko zastupanje Crne Gore prešlo

je u nadležnost Državnog tužilaštva. Ovaj način zaštite imovinskih prava i interesa Crne Gore trajao je do donošenja Zakona o državnoj imovini 2009. godine, kojim je uspostavljen Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa kao samostalni organ.

Prema Zakonu o državnoj imovini Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore zastupa pred sudovima i drugim državnim organima u svojstvu zakonskog zastupnika Crnu Goru, njene organe i javne službe čiji je osnivač država, a nemaju svojstvo pravnog lica. U slučajevima kada to priroda spora dopušta, pre pokretanja parnice ili drugog postupka preduzima potrebne mere radi sporazumnog rešavanja spornog odnosa.

Takođe, zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore daje organima čija imovinska prava i interese zastupa, na njihov zahtev, pravna mišljenja u vezi sa zaključivanjem imovinsko-pravnih ugovora i pravna mišljenja o drugim imovinsko-pravnim pitanjima. Funkciju ovog državnog organa obavlja državni funkcioner – zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, kojeg imenuje i razrešava Vlada na predlog ministra finansija, sa mandatom od pet godina. Zaštitnik ima jednog ili više zamenika koje imenuje i razrešava Vlada na predlog zaštitnika, sa mandatom od pet godina. Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa deluje na teritoriji Crne Gore kao jedinstven organ – bez podele nadležnosti po mesnom i stvarnom principu, što predstavlja rešenje koje omogućava postupanje pred svim sudovima i organima uprave. Nadzor nad radom zaštitnika imovinsko-pravnih interesa vrši Ministarstvo finansija.

2.8. SEVERNA MAKEDONIJA

Na osnovu zakona o državnom pravobranilaštvu Republike Severne Makedonije, Državno pravobranilaštvo je organ koji preduzima mere i pravna sredstva radi pravne zaštite imovine i interesa Republike Severne Makedonije. Državni pravobranilac i državni pravobranioци štite imovinska prava i interese Republike Severne Makedonije i državnih organa osnovanih zakonom pred sudovima i drugim organima u zemlji i inostranstvu.

Državnim pravobranilaštvom rukovodi državni pravobranilac kog imenuje Vlada na predlog Ministarstva pravde na period od šest godina. Državne pravobranioce imenuje Vlada po prethodno pribavljenom mišljenju državnog pravobranioца bez ograničenja trajanja mandata. Vlada na predlog državnog pravobranioца određuje broj državnih pravobranilaca uz određivanje sedišta državnih pravobranilaca i njihove mesne nadležnosti.

3) FUNKCIJE PRAVOBRANILAŠTVA U BIVŠIM REPUBLIKAMA SFRJ – SLIČNOSTI I RAZLIKE

Proučavajući pozitivnopravne propise kojima se definiše uređenje, organizacija i nadležnost organa javne vlasti koji obavljaju poslove imovinsko-pravne zaštite

države i drugih javnih subjekata možemo uočiti kako sličnosti tako i razlike u samom uređenju i njihovoj organizaciji. Nadležnost, zadaci i delokrug rada pravobranilačkih organa u bivšim republikama SFRJ je uglavnom ista. Zastupnička funkcija se ogleda u zastupanju države ili drugih subjekata javne vlasti kao stranke u postupku pred sudovima ili drugim državnim organima, kao i zastupanje pred međunarodnim sudovima, sudovima drugih država i međunarodnim arbitražama. Iako zakonskim aktima koji regulišu rad pravobranilaštava nije izričito predviđeno, zastupnička funkcija podrazumeva i zastupanje države kao dužnika u postupku izvršenja. S tim u vezi stav Evropskog suda za ljudska prava o prinudnom izvršenju protiv države je jasan:

„U postupcima protiv države, u kojima država izgubi, izvršenje presude mora nastupiti automatski”² ili „Ako je presuda doneta protiv nekog javnog organa, ona mora biti automatski izvršena”³, te „Sud je naglasio da finansijske teškoće s kojima se država suočava ne mogu biti opravdanje za neizvršenje onoga što je presudom naloženo”⁴.

U nadležnosti pravobranilačkih organa je i davanje pravnog mišljenja na ugovore koje država zaključuje sa drugim pravnim subjektima, ako ti pravni poslovi za predmet imaju imovinska prava i obaveze države. Ta savetnička funkcija pravobranilaštva može se ostvarivati dvojako i to u zavisnosti od zakonskih rešenja predmetne funkcije. Dok se u pojedinim državama predmetno mišljenje daje na nacrt ugovora pre njegovog zaključenja, kao što je slučaj u Srbiji, u drugim se pravno mišljenje daje na već zaključenim ugovor, recimo u Republici Srpskoj, s tim u vezi i konkretna odredba Zakona o pravobranilaštvu Republike Srpske, kojom se uređuje ovlašćenje pravobranilaštva u vezi predmetnog ovlašćenja.⁵ U BiH se ide korak dalje, i daju se šira ovlašćenja pravobranilaštvu u oceni ugovora koji za predmet imaju imovinsko-pravne odnose.⁶

Smatramo da je predmetno rešenje, gde se pravno mišljenje daje pre samog zaključenja ugovora, na nacrt, dosta praktičnije i u velikoj meri isključuje

² *Glaser v. United Kingdom*, 19. septembar 2000. i *Immobiliare Saffi v. Italy*, 28. jul 1999, prema: Nula Mol, Katarina Harbi, „Pravo na pravično suđenje: Vodič za primjenu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima”, *Savet Evrope*, Beograd, 2007. str. 19.

³ *Ibid*, *Hornsby v. Greece*, 19. mart 1997. i *Burdov v. Russia*, 7. maj 2002, str. 14.

⁴ *Ibid*, *Burdov v. Russia*, str. 19.

⁵ Član 23 stav 2 Zakona o pravobranilaštvu Republike Srpske: „Ako pravobranilaštvo oceni da je zaključen ugovor ništavan, podnijeće tužbu za utvrđivanje ništavosti, a u slučaju da je ugovor rušljiv, podnijeće tužbu za poništenje”.

⁶ Član 13 stav 17 Zakona o pravobranilaštvu BiH: „Ako pravobranilaštvo smatra da je zaključen ugovor ništavan, podnijet će Sudu BiH tužbu za utvrđenje ništavosti, a u slučaju da ugovorena cijena ne odgovara prometnoj vrijednosti – tužbu za raskid ili izmijenu ugovora”.

mogućnost stvaranja kasnijih problema. Takvim zakonskim rešenjem se prevenira mogućnost da pravni poslovi koji se zaključuju budu u nesaglasnosti za Zakonima i drugim podzakonskim aktima, te da se već zaključeni pravni poslovi oglašavaju rušljivim ili ništavim. U nadležnosti pravobranilačkih organa je i pokretanje postupaka za ocenu ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata kada su povređena prava zastupanih subjekata.

Takođe, u pojedinim državama sa teritorije bivše SFRJ, kao što je slučaj sa Slovenijom, važećom zakonskom regulativom predviđeno je da stranka koja namerava da pokrene parnični ili drugi postupak protiv države ili državnog organa, dužna je da nadležnom sudu ili drugom organu dostavi potvrdu o neuspehom pokušaju mirnog rešenja spora u prethodnom postupku. S druge strane, imamo slučaj Srbije gde je u ranijim propisima koji regulišu oblast građansko-pravne materije bilo predviđeno da lice koje namerava da podnese tužbu protiv Republike Srbije, dužno je da pre podnošenja tužbe Republičkom javnom pravobranilaštvu dostavi predlog za mirno rešavanje spora, kao posebnoj procesnoj pretpostavci, čiji je nedostatak predstavljao razlog za odbacivanje tužbe. Kasnijim izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku ovakva mogućnost mirnog rešenja spora je izbačena iz zakona.

Iako pojedini autori smatraju da se predmetnim zakonskim rešenjem favorizovala država da „Jedino kada država treba da bude tužena uveden je princip *obavezne medijacije* mimo opšteg režima zasnovanog na dobrovoljnosti (...). Umesto da se u sudskom postupku štite autonomija i dispozicija parničnih stranaka, kao principi primereni zaštiti subjektivnih građanskih prava, sudski postupak je postao instrument za zaštitu države od stranačke autonomije. *Ratio legis* ovakve norme je nelegitiman, jer je zasnovan na diskriminaciji ostalih stranaka u odnosu na državu koja je tužena.”⁷ Smatramo da ovakva odredba u Zakonu o parničnom postupku nikako nije favorizovala državu u odnosu na stranke i to iz više razloga. Pre svega, podnošenje predloga za mirno rešenje spora može samo ubrzati postupak naknade štete, ili ostvarivanja nekog prava iz razloga što je država solventna, i ukoliko je istaknuti imovinsko-pravni zahtev osnovan velika je verovatnoća da će se mnogo brže rešiti u postupku vansudskog poravnjanja nego u parničnom postupku. Takođe, stranka koja zahteva vansudsko rešenje spora to postiže bez dodatnih troškova i plaćanja sudskih taksi. S druge strane, isticanje imovinsko-pravnih zahteva podnošenjem tužbe nadležnom sudu protiv fizičkog lica ili pravnog lica koja nije državni subjekat uvek ostavlja mogućnost priznanja tužbenog zahteva pre održavanja prvog ročišta i takođe smanjenje troškova na minimum ili postupak medijacije.

⁷ Vesna Rakić-Vodinelić, „Zakon o parničnom postupku Srbije”, *Pravni zapisi*, broj 2/2011, str. 536–539.

Zakonskim propisima kojima se uređuje pravobranilačka delatnost predviđeno je da se troškovi zastupanja pred sudovima naplaćuju po advokatskoj tarifi. Brojna su pitanja u vezi s tim, pre svega da li neko ko se finansira iz budžeta ima pravo i na naknadu troškova po advokatskoj tarifi.

Ovakva praksa je osporena pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu u predmetu *Cindrić i Bešlić protiv Hrvatske*. Iako je Sud priznao načelo parničnog postupka da stranka koja izgubi spor plaća troškove, može da štiti državu od nepotrebnih suđenja jer navodi svakog da dobro razmisli pre nego što uloži tužbu, naglasio je da ipak treba da se utvrdi mera u kojoj ovo načelo ograničava osnovna ljudska prava.⁸

Izbor ljudi na čelu organa koji se bave zaštitom imovinsko-pravnih interesa takođe pokazuje šarolikost. Ona se, pre svega, ogleda u postavljenju i imenovanju rukovodilaca koji se nalaze na čelu organa za zaštitu imovinsko-pravnih interesa. U nekim zemljama njihov izbor vrši premijer uz potvrdu parlamenta, u drugim Vlada na predlog ministra pravde, dok je u trećim njihov izbor u nadležnosti Skupštine kao organa zakonodavne vlasti. Razlika se, pre svega, ogleda u tome da li je izbor u nadležnosti organa izvršne ili zakonodavne vlasti, ali je zajedničko da kao državni organ ne uživa garancije nezavisnosti i nepristrasnosti koje su dodeljene sudu i tužilaštvu, osim u slučaju Hrvatske gde je zaštita imovinsko-pravnih interesa poverena tužilaštvu.

Sagledavajući položaj pravobranilaštva kao organa, kako u pogledu njegove samostalnosti, njegovog odnosa sa izvršnom vlašću i odgovornosti njoj tako i u pogledu samih odnosa unutar pravobranilaštva, uočavamo da su to uglavnom od organa državne uprave izdvojeni organi, koji su, međutim, pod snažnim uticajem izvršne vlasti, oličene pre svega u Vladi i Ministarstvu pravde. Razlog za to treba videti u velikom interesu države da se efikasno štite njeni imovinski interesi, s obzirom na to da neefikasna zaštita državne imovine slabi državu i otežava joj da vrši sve svoje nadležnosti.

4) ZAKLJUČAK

Kako bi se povećala nezavisnost, nepristrasnost, efikasnost, smanjili troškovi i bolje zaštitili imovinsko-pravni interesi države, neophodno je razmotriti modalitete uređenja pravobranilaštva pre svega kao organa državne uprave sa većim ili manjim stepenom nezavisnosti i samostalnosti ili pak kao deo tužilaštva. Što se tiče efikasnosti potrebno je uvođenje sistema alternativnog rešavanja sporova u redovan rad pravobranilaštva, insistiranje na mirnom rešavanju sporova i zaključenju poravnjanja. Pravobranilaštvo bi trebalo da primenjuje alternativne

⁸ *Case of Cindrić and Bešlić v. Croatia*, ECHR, application no. 72152/13.

načine rešavanja sporova naročito s obzirom na to da se proces reformi u pravosuđu kreće u tom pravcu. Procesni putevi za to su uglavnom jednaki s tim što, zavisno od posebnosti procesnih sistema i oblasti koje se uređuju različitim resorskim zakonima, posrednička funkcija pravobranilaštava uglavnom neznatno varira od države do države. Time bi se unapredio rad pravobranilaštva, koji je naročito bitan kako zbog procesa evropskih integracija tako i zbog neophodnosti smanjenja priliva predmeta u sudovima, i činjenja sudskog postupka efikasnijim.

Uopšteno gledajući, jasno je da je rad državnih pravobranilaštava od najveće važnosti za unapređenje efikasnosti pravosudnog sistema, obezbeđivanja pravne sigurnosti, osiguranja dostupnosti pravde i za poboljšanje poverenja društva u pravosuđe.

5) LITERATURA

Jovičić, Olja, „Istorija pravobranilaštva u Srbiji”, *Bilten Republičkog javnog pravobranilaštva*, br. 2/2013, Intermeks, Beograd.

Mol, Nula, Harbi, Katarina, „Pravo na pravično suđenje: Vodič za primjenu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima”, *Savet Evrope*, Beograd, 2007.

Rakić-Vodinelić, Vesna, „Zakon o parničnom postupku Srbije”, *Pravni zapisi*, broj 2/2011.

PROTECTION OF LEGAL INTEREST IN PROPERTY IN THE COMPARATIVE EXAMPLE OF THE FORMER OF THE SFRY

Summary: The aim of the research is to determine the organization and jurisdiction of institutions dealing with the protection of legal interests in property in the former republics of the SFRY. The knowledge about this came primarily through the application of the legal-dogmatic method and, where it was considered necessary, through the application of comparative legal, socio-legal, and philosophical methods. The research resulted in findings about the position of institutions dealing with the protection of legal interests in property in the states formed by the former republics of the SFRY, their organization and jurisdiction, selection method, the scope of work, and diversity, which are primarily reflected in positioning the Public Attorney next to one of the branches of government. The conclusion summarizes the results and gives recommendations.

Keywords: representative, counselling, intermediary and institutional functions, interaction, the rule of law.

UDK: 355.58(4-672EU)

Biblid: 1451-3188, 20 (2021)

God XX, br. 76, str. 57–67

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.76.4

Originalan naučni rad

Primljen 1. 6. 2021.

Odobren 22. 10. 2021.

ODLUKA KOMISIJE O SPROVOĐENJU (EU) 2019/1310 OD 31. JULA 2019. KOJOM SE UTVRĐUJU PRAVILA O RADU EVROPSKOG FONDA ZA CIVILNU ZAŠTITU I Resk EU

*Aleksandar JAZIĆ**

Apstrakt: Evropska unija ulaže konstantne napore u jačanje organizacije civilne zaštite kako bi se efikasnije zaštili životi ljudi, materijalna dobra, ekonomski kapaciteti i životna sredina. Tokom vremena je primećeno da se priroda vanrednih situacija promenila i da je potrebno unapređenje sistema civilne zaštite Evropske unije. Zato je Evropska unija preduzela određene korake kako bi ojačala sopstvene kapacitete i bila spremna da pruži efikasan odgovor u slučaju vanredne situacije. Bilo je potrebno ojačati kapacitete prevencije, pripreme i efikasnog odgovora na vanredne situacije. U tom cilju, EU je reformisala postojeći sistem u oblasti organizacije raspoloživih kapaciteta i formiran je Evropski fond za civilnu zaštitu. Pored toga, EU je želela da umanjii nedostatke u samom sistemu civilne zaštite i da istovremeno očuva njegovu efikasnost. Zato je formiran Resk EU kao rezerva kapaciteta kojima treba da se efikasno odgovori na vanredne situacije i katastrofe. Evropska komisija ima rukovodeću ulogu u organizaciji i funkcionisanju ova dva dela sistema civilne

* dr Aleksandar Jazić, naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: jazic@diplomacy.bg.ac.rs

Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Rad je nastao u okviru projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

zaštite. Njihovo funkcionisanje odvija se na dobrovoljnoj bazi, a odluke se donose u međusobnoj koordinaciji Evropske komisije i država članica.

Ključne reči: civilna zaštita, vanredne situacije, katastrofe, Evropska unija, Evropska komisija, Mehanizam civilne zaštite Evropske unije, Evropski fond za civilnu zaštitu, Resk EU.

1) SVRHA

Na osnovu raznih iskustava Evropska unija (u daljem tekstu kao: EU) dosta radi na jačanju kapaciteta civilne zaštite. To ne podrazumeva samo razvoj savremenih tehnika i uvođenje novih procedura, već i razvoj kapaciteta. Pojedinačno, države EU možda ne bi mogle samostalno da odgovore na izazove koje bi pred njih stavila određena vanredna situacija. Zato se u okviru EU radi na spajanju raspoloživih resursa svih država članica i njihovog stavljanja na raspolaganje ugroženoj državi članici. To se, naravno, odnosi i na vanredne situacije koje bi zahvatile dve ili više država. Još jedna važna stavka u delovanju EU u vanrednim situacijama je mogućnost korišćenja njene civilne zaštite na teritorijama trećih država. Posebno su za EU važne susedne države, jer bi u slučaju vanredne situacije određene štete mogle da pretrpe i njene članice. Zato EU nastoji da što više razvije sposobnost brzog reagovanja, a za to je jedan od preduslova postojanje dovoljnih i raspoloživih kapaciteta koji se mogu aktivirati u bilo kom trenutku. Zato je EU formirala Evropski fond za civilnu zaštitu (*European Civil Protection Pool – ECPP*) i Resk EU (*rescEU*). ECPP je formiran radi unapređenja evropske saradnje u oblasti civilne zaštite. Osnovni cilj ove saradnje je omogućavanje bržeg i koordinisanog odgovora EU na vanredne situacije i katastrofe. U okviru ECPP okupljeno je 25 država članica EU i država učesnica. Kapaciteti ovih država mogu se rasporediti gde je neophodno u kratkom vremenskom intervalu. Sastavljeni su od spasilačkih i medicinskih timova, eksperata, adekvatne specijalizovane opreme i transportnih sredstava. U svim situacijama u kojima se traži pomoć EU u oblasti civilne zaštite sredstva se šalju iz ECPP.¹ Resk EU je formiran kako bi se ojačali kapaciteti civilne zaštite EU. Cilj formiranja Resk EU je bolja zaštita građana u slučaju katastrofa i unapređenje upravljanja rizikom u takvim situacijama. Resk EU predstavlja rezervu kapaciteta civilne zaštite EU i sastavljena je od vatrogasnih aviona i helikoptera, aviona namenjenih za operacije pružanja medicinske pomoći, zaliha medicinske pomoći i poljskih bolnica. Ovi resursi su prvenstveno namenjeni za odgovor na vanredne

¹ Videti: "European Civil Protection Pool", *European Commission*, Internet: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/european-civil-protection-pool_en, pristupljeno, 24.3.2021. godine.

situacije u kojima se zahteva medicinska pomoć, kao i za hemijske, biološke, radiološke i nuklearne akcidente.²

Preteča formiranja ECPP bilo je formiranje Evropskog kapaciteta za reagovanje u vanrednim situacijama (*European Emergency Response Capacity – EERC*) u okviru člana 11 „Odluke broj 1313/2013/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. godine o Mehanizmu civilne zaštite Unije”. U tom članu navedeno je da će se EERC sastojati od dobrovoljnog fonda unapred određenih kapaciteta koji treba da se angažuju u cilju efikasnog odgovora na vanredne situacije i slične događaje. Predviđeno je da se sastoji od različitih operativnih jedinica, eksperata i sličnih elemenata. Navedenim članom utvrđeno je da će Evropska komisija (EK) biti ključni faktor u definisanju nivoa kapaciteta koje države članice treba da priključe EERC-u. Takođe, EK je nadležna za definisanje nivoa kvaliteta dodeljenih kapaciteta, kao za i praćenje poštovanja međunarodnih standarda u vezi tih kvaliteta. Pored toga, EK će uspostaviti i voditi proces registracije dodeljenih kapaciteta. Države članice na dobrovoljnoj bazi određuju količinu i vrstu kapaciteta koje dodeljuju EERC-u, ali će ti kapaciteti istovremeno ostati na raspolaganju državama članicama u okviru domaćeg sistema reagovanja na vanredne situacije. Navedene kapacitete države članice aktiviraju kada se javi potreba za reagovanjem u okviru Mehanizma civilne zaštite Evropske unije (*European Union Civil Protection Mechanism – EUCPM*)³, a nakon zahteva za pomoć u okviru EERC. Kada se ovi kapaciteti rasporede u državi koja je tražila pomoć ostaju pod nadzorom države koja šalje pomoć. Država koja šalje pomoć može u svakom trenutku povući ove kapacitete ukoliko se pojavi potreba za njima na domaćoj teritoriji ili u drugim situacijama koje sprečavaju ovu državu da zadrži svoje kapacitete na teritoriji države koja traži pomoć. Povlačenje kapaciteta države koja je poslala pomoć obavlja uz konsultacije sa EK. Države članice i EK se obavezuju da upoznaju javnost sa delovanjem i korišćenjem ovih kapaciteta u okviru EERC.⁴

Sledeći korak u formiranju ECPP i Resk EU dogodio se 2019. godine kada je izvršena izmena prethodno navedene odluke. U članu 11 navedeno je da se osniva ECPP. Obaveze država članica i EK su iste, pa se suštinski radi o promeni imena ovog subjekta civilne zaštite u EU. Član 12 u vezi pomenutih izmena je značajniji sa stanovišta razvoja kapaciteta civilne zaštite EU. Ovim članom osnovan je Resk EU, kao podrška u slučaju vanrednih situacija čiji obim prevazilazi predviđene razmere. To se odnosi na situacije u kojima domaći kapaciteti i oni dodeljeni ECPP-

² Videti: “resceEU”, *European Commission*, Internet: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu_en, pristupljeno, 27.3.2021. godine.

³ U daljem tekstu kao: „Mehanizam Unije”.

⁴ Videti: “Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 December 2013, Art. 11.

u nisu dovoljni za efikasan odgovor na vanrednu situaciju. EK je nadležna da utvrdi od čega će se sastojati kapaciteti Resk EU, a posebno u oblasti šumskih požara, hemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih akcidenata, kao i kada se radi o hitnoj medicinskoj pomoći. Države članice mogu kapacitete Resk EU iznajmiti, zakupiti i steći. EK, uz konsultacije, sa državama članicama utvrđuje zahteve vezane za kvalitet kapaciteta koji se dodeljuju Resk EU, a ta procedura treba da bude zasnovana na postojećim međunarodnim standardima. Kapaciteti Resk EU treba da budu raspoloživi za operacije u okviru Mehanizma Unije. Odluku o njihovom raspoređivanju donosi EK u koordinaciji sa državom koja traži pomoć i državom koja je vlasnik, iznajmljuje ili zakupljuje određeno sredstvo. Država na čijoj se teritoriji koriste kapaciteti Resk EU odgovorna je za upravljanje operacijama odgovora na vanrednu situaciju. Kada se od država članica traži da svoje kapacitete rasporede van granica EU u određenim slučajevima ove države mogu odbiti taj zahtev. Radi se o slučajevima kada se utvrde određene praznine u funkcionisanju ECPP-a.

Izmene „Odluke broj 1313/2013/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. godine o Mehanizmu civilne zaštite Unije” obavljene su „Odlukom (EU) 2019/420 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. marta 2019. godine o izmeni Odluke broj 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu”⁵

2) MERE EU

- “Commission implementing decision of 16 October 2014 laying down rules for the implementation of Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council on a Union Civil Protection Mechanism and repealing Commission Decisions 2004/277/EC, Euratom and 2007/606/EC, Euratom”, *Official Journal of the European Union*, L320, 6.11.2014;
- “Commission implementing decision (EU) 2019/1930 of 18 November 2019 amending Implementing Decision (EU) 2019/570 as regards rescEU capacities”, *Official Journal of the European Union*, L299, 20.11.2019;
- “Commission implementing decision (EU) 2020/452 of 26 March 2020 amending Implementing Decision (EU) 2019/570 as regards capacities established to respond to low probability risks with a high impact”, *Official Journal of the European Union*, L94/1, 27.3.2020;
- “Commission implementing decision (EU) 2021/88 of 26 January 2021 amending Implementing Decision (EU) 2019/570 as regards rescEU capacities

⁵ Videti: “Decision (EU) 2019/420 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2019 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 March 2019, Art. 11 and 12.

in the area of chemical, biological, radiological and nuclear incidents”, *Official Journal of the European Union*, L30, 28.1.2021;

- “Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service”, *Official Journal of the European Union*, L201, 3.8.2010;
- “Council decision of 5 March 2007 establishing a Civil Protection Financial Instrument”, *Official Journal of the European Union*, L71, 10.3.2007;
- “Council decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 314, Vol. 50, 1 December 2007;
- “Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance intervention”, *Official Journal of the European Communities*, L 297/7, 15.11.2001;
- “Council regulation (EU) 2016/369 of 15 March 2016 on the provision of emergency support within the Union”, *Official Journal of the European Union*, L70, 16.3.2016;
- “Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 December 2013;
- “EU Strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries”, *Commission of the European Communities*, COM (2009) 84 final, Brussels, 23.2.2009.

3) SADRŽAJ

Odluka Komisije o sprovođenju (EU) 2019/1310 od 31. jula 2019. kojom se utvrđuju pravila o radu Evropskog fonda za civilnu zaštitu i Resk EU sastoji se od 13 članova, bez podele na poglavlja.

U članu 1 utvrđena su pravila sprovođenja „Odluke broj 1313/2013/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. godine o Mehanizmu civilne zaštite Unije”. Najvažnija od tih pravila tiču se: troškova za prilagođavanje kapaciteta ECPP, kriterijuma raspoređivanja Resk EU kapaciteta, kriterijuma prekidanja aktivnosti, upotrebe Resk EU od strane jedne države, odbijanja slanja osoblja van EU, sadržaja kojima se pokrivaju troškovi, jasnoće zahteva za upotrebu Resk EU kapaciteta i uslova pod kojima će se tražiti finansijska pomoć za operativne troškove.

Član 2 tiče se posvećenosti adaptaciji ECPP u smislu troškova. Države članice obavezuju se da stave svoje kapacitete na raspolaganje ECPP-u na određeni vremenski period. Taj period zavisi od ukupnog finansijskog iznosa koji je određena država dobila. Period na koji se pojedinačni kapaciteti stavljaju na

raspolaganje ECPP-u može biti 3, 5, 7 ili 10 godina, a iznos koji država dobija kreće se od 300.000 do 2.000.000 evra.

Kriterijumi za donošenje odluke o raspoređivanju Resk EU kapaciteta utvrđeni su članom 3. Nakon prijema zahteva, Koordinacioni centar za hitne slučajeve (*Emergency Response Coordination Centre – ERCC*) procenjuje ukupne kapacitete kojima raspolaže Mehanizam Unije i ECPP. Ukoliko navedeni resursi i kapaciteti nisu dovoljni za efikasan odgovor na vanrednu situaciju, EK donosi odluku o aktiviranju kapaciteta Resk EU. Kriterijumi na osnovu kojih se donosi odluka odnose se na: (1) operativnu situaciju u državama članicama EU i potencijalne rizike, (2) adekvatnost kapaciteta Resk EU da odgovori na vanrednu situaciju, i (3) geografski položaj i vreme transporta kapaciteta Resk EU. Pretpostavlja se da može doći do situacije u kojoj više država zahteva pomoć i da ti zahtevi mogu biti u konfliktu. U tom slučaju, prilikom odlučivanja o konkretnom zahtevu uzimaju se u obzir neki dodatni kriterijumi. Najvažniji od tih kriterijuma su: ugroženost ljudskih života, rizik po važnu infrastrukturu, moguće posledice po životnu sredinu, mogućnost širenja vanredne situacije i socio-ekonomski efekti.

Članom 4 definisani su uslovi pod kojima se donosi odluka o demobilizaciji i završetku angažovanja Resk EU kapaciteta. Ovo angažovanje završava se nakon prijema obaveštenja u Zajedničkom sistemu za komunikacije i informacije u vanrednim situacijama (*Common Emergency Communication and Information System – CECIS*) i kada odluku o prestanku angažovanja donese EK. EK donosi odluku o prestanku angažovanja kada se pojavi potreba za kapacitetima Resk EU na drugom mestu, ili kada situacija na terenu više ne opravdava korišćenje tih kapaciteta. Ovu odluku EK donosi u saglasnosti sa državom članicom na čijoj teritoriji su angažovani kapaciteti Resk EU i državom članicom koja zahteva pomoć.

Obaveze država članica prilikom korišćenja Resk EU kapaciteta definisane su članom 5. Države članice koje koriste pomoć obavezne su da osiguraju raspoloživost i spremnost delovanja u okviru Mehanizma Unije. Obaveza države članice je da na jednak način brine o svojim kapacitetima i onim u sastavu Resk EU. To uključuje redovno održavanje, osiguranje i sprovođenje drugih sličnih aktivnosti koji se odnose na adekvatno održavanje. Država koja koristi kapacitete Resk EU u obavezi je da, u slučaju kvara nekog od sredstava, izvrši što bržu popravku. Ukoliko angažovanje Resk EU u nekoj od država narušava spremnost civilne zaštite EU država članica koja traži pomoć u obavezi je da zatraži pristanak EK pre nego što dobije na raspolaganje određene resurse. Države članice su obavezne da što brže učine dostupnim kapacitete potrebne za efikasan odgovor na vanrednu situaciju, a pod utvrđenim okriljem Mehanizma Unije.

Što se tiče angažovanja van EU, države članice mogu to odbiti u određenim slučajevima. Ti slučajevi su definisani su članom 6. Država članica može odbiti angažovanja ukoliko postoje narušeni diplomatski odnosi između nje i države van EU koja traži pomoć. Drugi slučaj je angažovanje u području gde postoji oružani

konflikt. U takvoj situaciji ljudstvo države koja šalje pomoć može biti u opasnosti, uz realan rizik da se njeno angažovanje u takvom području završi neuspešno. Država članica koja odbija da se angažuje obavezna je da o tome obavesti EK i da iznese opravdane razloge za takvu odluku.

Članom 7 definisan je opšti okvir ugovora o angažovanju Resk EU kapaciteta. Ugovorom se definiše priroda subjekta koji je nadležan za prihvatanje navedenih kapaciteta. Još jedna bitna stavka tiče se lokacije na kojoj se smestaju kapaciteti Resk EU. Dalje tačke tiču se informacija o adekvatnoj logističkoj podršci i osiguranju kapaciteta. Veoma važna stavka odnosi se na zakonodavstvo određene države kako bi se osigurala raspoloživost korišćenja domaćih kapaciteta Resk EU u okviru Mehanizma Unije. Država članica u obavezi je da redovno šalje informacije o raspoloživom ljudstvu i sve ostale informacije koje se tiču uslova njihovog angažovanja. Ostale tačke odnose se na plan održavanja kapaciteta i zahteve u vezi sa podnošenjem izveštaja.

Članom 8 utvrđena su pravila u vezi jasnog uvida u korišćenje kapaciteta Resk EU. Naime, kada se ovi kapaciteti koriste u operacijama u okviru Mehanizma Unije, obaveza je države članice koja je u ulozi domaćina da omogući jasan uvid EU u njihovo korišćenje.

Obaveze i naknade u slučaju nastanka štete definisani su članom 9. Ovim članom državama članicama je na neki način uskraćena mogućnost da zahtevaju bilo kakvu nadoknadu štete od EK. Od država članica se traži da se uzdrže od takvih zahteva u slučaju šteta nastalih prilikom angažovanja ili zbog posledica nastalih zbog neučestvovanja, tokom demobilizacije i slično. Jedini slučaj su štete nastale kao posledica prevare ili kršenja zakonskih propisa.

Standardizacija i registracija važan su element organizacije Resk EU kapaciteta i stvaranja jasne slike o mogućnostima efikasnog delovanja. To je definisano članom 10. Države članice imaju obavezu da osiguraju standardizaciju i registraciju Resk EU kapaciteta u skladu sa važećim nacionalnim i međunarodnim pravilima i propisima. U slučajevima gde su Resk EU kapaciteti višenamenski njihova standardizacija i registracija se obavlja u skladu sa takvim karakteristikama. Sam postupak standardizacije i registracije obavlja se u okvirima Mehanizma Unije i u što kraćem vremenskom periodu.

Velike troškove izazivaju šumski požari, jer se tokom njihovog gašenja koriste avioni i helikopteri. Zato su članom 11 utvrđeni ukupni procenjeni troškovi vazdušnih vatrogasnih kapaciteta Resk EU. Troškovi vezani za korišćenje vazdušnih vatrogasnih kapaciteta koji se koriste tokom šumskih požara, kao što su avioni i helikopteri, računaju se na osnovu tržišnih cena koje su aktuelne prilikom njihovog nabavljanja, iznajmljivanja ili zakupa. Države članice su dužne da kada nabave, iznajme ili zakupe neke od ovih Resk EU kapaciteta dostave EK dokaz o važećim tržišnim cenama. Informacije u vezi sa troškovima uključuju i nivo inflacije u tom trenutku i proračun troškova tokom finansiranja domaćih

kapaciteta. Sve navedene informacije u vezi sa troškovima EK koristi prilikom kreiranja planova za pružanje godišnje finansijske pomoći.

Članom 12 regulisano je pitanje operativnih troškova. Troškovi koji su predviđeni ovim članom su oni koji nastaju prilikom upravljanja kapacitetima tokom aktivnosti kojima se kapaciteti održavaju u operativnom stanju i čuva njihova efikasnost. U njih spadaju, gde je to neophodno, i troškovi povezani sa ljudstvom, transportom, logistikom, proizvodima za snabdevanje i održavanje. Navedeni troškovi neće biti nadoknađeni u slučajevima gde je za njih nadležna država domaćin ili se finansiraju preko drugih finansijskih instrumenata EU.⁶

Resk EU je nastao je na osnovu uočenih promena u vezi sa prirodom rizika sa kojima se države članice danas suočavaju. Zato je EU napravila korak ka stvaranju koherentnijeg sistema civilne zaštite i osnaživanju kapaciteta upravljanja rizicima. Time je EU ojačala zaštitu ljudi, lokalnih zajednica, ekonomskih interesa i životne sredine. Osnivanje Resk EU predstavlja pokušaj EU da ojača svoje mogućnosti u oblasti prevencije, pripreme, odgovora i obnove u slučaju vanrednih situacija. To je omogućilo EU da bude efikasnija ne samo na svojoj teritoriji, nego i van nje. Osnivanje Resk EU označilo je određene promene u funkcionisanju njene civilne zaštite. Naime, jačanje kolektivne sposobnosti reagovanja i sposobnosti uočavanja nedostataka u sistemu zasniva se na dvojnem sistemu raspoloživih kapaciteta za reagovanje. Konkretnije, sada postoji unapred određena rezerva u vidu Resk EU i mogućnost efikasnijeg doprinosa država članica u vanrednim situacijama kroz ECPP.⁷

4) DATUM STUPANJA NA SNAGU

Odluka Komisije o sprovođenju (EU) 2019/1310 od 31. jula 2019. kojom se utvrđuju pravila o radu Evropskog fonda za civilnu zaštitu i Resk EU usvojena je u Briselu 31. jula 2019. godine. Odluka je objavljena u Službenom listu Evropske unije 2. avgusta 2019. godine i na snazi je od tog dana, a odnosi se na sve države članice EU.

⁶ Videti: "Commission implementing decision (EU) 2019/1310 of 31 July 2019 laying down rules on the operation of the European Civil Protection Pool and rescEU", *Official Journal of the European Union*, OJ L 204, 2.8.2019.

⁷ Videti: "Strengthening EU Disaster Management: rescEU Solidarity with Responsibility", Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions, *European Commission*, COM(2017) 773 final, Brussels, 23.11.2017, pp. 3–4.

5) ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU

Predstavnici Srbije i EU potpisali su 16. aprila 2015. godine sporazum o članstvu Srbije u Mehanizmu Unije. Time je Srbija postala još jedna od 33 države učesnice u pomenutom Mehanizmu.⁸

Osnova učešća Srbije u Mehanizmu Unije nalazi se u već pomenutoj „Odluci broj 1313/2013/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. godine o Mehanizmu civilne zaštite Unije”. Uslovi koji važe za institucije, organizacije i fizička lica iz EU prilikom učešća u Mehanizmu Unije važe i za iste subjekte iz Srbije. Učešće u Mehanizmu Unije Srbija obezbeđuje doprinosom u Opšti budžet EU, a iznos koji se uplaćuje određuje se svake godine u skladu sa preuzetim obavezama. Te finansijske obaveze proizilaze iz realizacije različitih aktivnosti koje su neophodne za efikasno funkcionisanje Mehanizma Unije. Učešće Srbije u Mehanizmu Unije konstantno se prati, a utvrđeno je da je obaveza Srbije da podnosi redovne izveštaje EK. Predstavnici EK, u cilju eventualne revizije finansijskih ugovora, imaju pravo pristupa informacija i ugovorima koji su povezani sa subjektima iz Srbije koji se pojavljuju u ulozi korisnika Mehanizma Unije. Predviđeno je da ovaj sporazum između Srbije i EU traje koliko funkcioniše Mehanizam Unije, a sve eventualne izmene treba da se realizuju pismenim putem uz međusobnu saglasnost. U slučaju prestanka funkcionisanja Mehanizma Unije svi u međuvremenu započeti projekti biće realizovani do kraja. Godišnji doprinos Srbije u Opšti budžet EU, na osnovu kojeg obezbeđuje svoje učešće u Mehanizmu Unije, utvrđuje se na osnovu tri stavke. To su: godišnji budžet Mehanizma Unije, BDP države učesnice i ukupni budžet 28 država članica EU. Srbija uplaćuje predviđeni iznos u Opšti budžet EU najkasnije tri meseca nakon upućenog zahteva za uplatu, a u slučaju da se uplata izvrši kasnije predviđene su zatezne kamate na taj iznos. Radi efikasnog funkcionisanja i suzbijanja potencijalnih protivzakonitih radnji ovim sporazumom predviđena je mogućnost inspekcije koju obavlja Evropska kancelarija za suzbijanje prevara (*European Anti-Fraud Office – OLAF*). OLAF sprovodi svoje inspekcijske aktivnosti u saradnji sa zvaničnim organima Republike Srbije, a u skladu sa domaćim propisima. Radi efikasnog sprovođenja ovog ugovora predviđena je redovna razmena informacija između organa Srbije i EU, kao i konsultacije koje se obavljaju na zahtev jedne od strana. Kada EK donosi odluke vezane sa finansijskim obavezama subjekata koji nisu države one važe i na teritoriji Srbije, a za kontrolu zakonitosti odluka EK nadležan je Evropski sud pravde u Luksemburgu.⁹

⁸ Videti: “Serbia set to join the EU Civil Protection Mechanism”, *European Commission*, Internet: https://ec.europa.eu/echo/news/serbia-set-join-eu-civil-protection-mechanism_en, pristupljeno: 26.3.2021.

⁹ Videti: „Sporazum između Republike Srbije i Evropske unije o učešću Republike Srbije u Mehanizmu civilne zaštite Unije”, *Sl. glasnik Republike Srbije*, br. 11, 22. maj 2015. godine.

Pristupanjem Mehanizmu Unije učinjen je značajan korak u jačanju bezbednosti Republike Srbije u oblasti vanrednih situacija. Poplave koje su pogodile Srbiju 2014. godine, a posebno Obrenovac, uticale su na jačanje svesti o neophodnosti bolje prevencije i pripreme u slučaju vanrednih situacija. Tada je postojala bliska saradnja Srbije i EU na terenu, ali se u toj situaciji radilo o privremenom obliku saradnje. Pristupanjem Srbije Mehanizmu Unije ova saradnja je institucionalizovana. Time su rešeni mnogi problemi u vezi sa postojećim kapacitetima Srbije u oblasti civilne zaštite. Poplave iz 2014. godine upravo su pokazali nedostatke u vezi sa tim kapacitetima, pa se sada Srbija može osloniti na pomoć država članica EU kroz različito institucionalizovane oblike međusobne saradnje. Ne treba zaboraviti ni da je Srbija potpisivanjem ovog sporazuma preuzela obaveze u domenu unapređenja ne samo svog sistema civilne zaštite već i na nivou EU u celini. Međusobno preuzimanje obaveza može predstavljati motivacioni faktor za Srbiju da uloži dodatne napore za osavremenjivanje i unapređenje domaćih kapaciteta. Prilika za to postoji, jer Srbija sada predstavlja još jedan deo zajedničkog sistema EU za odgovor na vanredne situacije, čime su otvoreni putevi za razmenu iskustva i korišćenje kapaciteta EU. Zato je interes Srbije da doprinese razvoju ovog sistema i ispoštuje svoje obaveze u međusobnoj saradnji, jer taj sistem sada predstavlja jedan od ključnih oslonaca u njenom odgovoru na rizike u oblasti vanrednih situacija.

Od 2009. godine, odnosno od osnivanja Sektora za vanredne situacije u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, traje proces reforme sistema civilne zaštite Republike Srbije. Osnivanje Sektora za vanredne situacije predstavljalo je objedinjavanje aktivnosti i napora različitih državnih aktera u jedan centar. Do danas su doneti brojni pravni akti kako bi se postavio adekvatan institucionalni okvir za uključivanje Srbije u različite oblike saradnje sa EU u ovoj oblasti. Zato je oblikovanje i usvajanje tih pravnih akata bilo usaglašeno sa sličnim pravnim aktima EU. Osnovni dokument u tom smislu predstavljao je „Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju”, koji je usvojen krajem 2009. godine. Taj dokument imao je dva cilja. Kao prvo, postavljena je osnova za utvrđivanje nacionalnog mehanizma koordinacije u odgovoru na vanredne situacije, kao i za kasnije eliminisanje njihovih posledica. To je bio preduslov za formiranje integrisanog sistema zaštite i spasavanja na celoj teritoriji Srbije. Drugo, donošenjem pomenutog programa omogućeno je ispunjavanje preporuka EU u vezi sa unapređenjem domaćeg sistema odgovora na vanredne situacije. Osnovni cilj koji je istaknut u ovom dokumentu je pristupanje Srbije Mehanizmu Unije, kako bi se olakšala međusobna saradnja tokom intervencija u vanrednim situacijama.¹⁰

¹⁰ Videti: Aleksandar Jazić, „Odluka br. 1313/2013/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 17. Decembra 2013. godine o Mehanizmu civilne zaštite Unije”, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 73-74/20, str. 68-71.

Taj cilj ispunjen je potpisivanjem sporazuma između Srbije i EU 2015. godine. U međuvremenu, tokom maja iste godine, Mehanizmu Unije pristupila je i Turska,¹¹ čime se broj država učesnica u Mehanizmu Unije popeo na 34.

6) LITERATURA

Jazić, Aleksandar, „Odluka br. 1313/2013/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 17. Decembra 2013. godine o Mehanizmu civilne zaštite Unije”, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 73–74/20.

THE COMMISSION'S IMPLEMENTING DECISION (EU) 2019/1310 OF 31 JULY 2019 ESTABLISHING RULES FOR THE OPERATIONS OF THE EUROPEAN CIVIL PROTECTION POOL AND RESCEU

Summary: The European Union is making constant efforts to strengthen the organization of civil protection in order to protect people's lives, material goods, economic capacity, and the environment more effectively. The nature of emergency situations has changed over time, and the European Union's civil protection system needs to be upgraded. That is why the European Union has taken certain steps to strengthen its own capacities and be ready to provide an effective response in the event of an emergency situation. It was necessary to strengthen the capacities for prevention, preparation, and efficient response to emergency situations. For that reason, the EU has reformed the existing system in the field of organization of available capacities. That is why the European Civil Protection Fund was formed. In addition, the EU wanted to reduce shortcomings in the civil protection system itself while maintaining its effectiveness. That is why the rescEU was formed as a reserve of capacities that should be used to respond effectively to emergency situations and disasters. The European Commission has a leading role in the organization and functioning of these two parts of the civil protection system. Their operation takes place on a voluntary basis, and decisions are made in mutual coordination between the European Commission and the Member States.

Keywords: civil protection, emergency situations, disasters, European Union, European Commission, European Union Civil Protection Mechanism, European Civil Protection Fund, rescEU.

¹¹ Videti: "Turkey joins the EU Civil Protection Mechanism", *European Commission*, Internet: https://ec.europa.eu/echo/news/turkey-joins-eu-civil-protection-mechanism_en, 08.4.2021.

UDK: 174-057.34(4-672EU)

Biblid: 1451-3188, 20 (2021)

God XX, br. 76, str. 69–80

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.76.5

Originalan naučni rad

Primljen 31. 10. 2021.

Odobren 8. 11. 2021.

KODEKS DOBROG ADMINISTRATIVNOG PONAŠANJA ZA SLUŽBENIKE EVROPSKE KOMISIJE U NJIHOVIM ODNOSIMA SA JAVNOŠĆU

*Manja ĐURIĆ DŽAKIĆ**

Apstrakt: Rad službenika u institucijama Evropske unije treba da bude u skladu sa njenim primarnim i sekundarnim zakonodavstvom. Međutim, zakonitost u radu je samo jedan aspekt ponašanja službenika. Ostali aspekti su ponašanje prema zaposlenima, strankama i medijima, odnosno javnosti. Da bi sve komponente ponašanja službenika bile obuhvaćene postoji mogućnost da se donese Kodeks ponašanja. Cilj ovog rada je upoznavanje sa Kodeksom ponašanja službenika Evropske komisije u njihovim odnosima sa javnošću (Kodeks). U radu se polazi od hipoteze da je Kodeks odlično sredstvo za konkretizaciju prava na dobru upravu i podizanje kvaliteta rada službenika Evropske komisije. Rezultati do kojih se došlo u ovom radu ukazuju da je Evropska komisija kroz Kodeks nastojala da utiče na ponašanje svojih službenika prema strankama i medijima, da obezbjedi zaštitu podataka i omogući korištenje žalbe u slučaju nepoštovanja odredbi Kodeksa.

Gljučne riječi: kodeks ponašanja službenika EU, Evropska komisija, odnos prema javnosti, dobra uprava.

1) UVOD

Evropska komisija je nastala fuzijom izvršnih organa 1965. godine. To je učinjeno donošenjem Ugovora o osnivanju jedinstvenog Savjeta i jedinstvene Komisije Evropskih zajednica¹ kojim je zamjenjena Visoka vlast Evropske zajednice za ugalj i čelik kao i Komisija Evropske ekonomske zajednice i Komisija Evropske zajednice

* Fakultet političkih nauka Univerziteta u Banjaluci, e-mail: manja.djuric@fjn.unibl.org

¹ Ugovor o osnivanju jedinstvenog Savjeta i jedinstvene Komisije Evropskih zajednica (*Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes*) potpisan

za atomsku energiju.² Na taj način je dobijen jedan izvršni organ za tri evropske zajednice. To je nadnacionalni organ koji se stara o opštem interesu zajednice.

Komisija predstavlja pokretački motor EU i u njoj radi veliki broj zaposlenih.³ Zaposleni nastoje da svoj posao obavljaju kvalitetno i u opštem interesu Zajednice. Da bi njihov rad i ponašanje bilo profesionalno, objektivno i kvalitetno bilo je potrebno da se donese Kodeks⁴ koji će zaposleni u Komisiji primjenjivati u svakodnevnom radu.

Kodeks vuče svoje korijene iz Kodeksa dobrog administrativnog ponašanja kojeg je predložio Roj Peri (*Roy Perry*), poslanik Evropskog parlamenta, čiji nacrt je uradio Jakob Sederman (*Jacob Söderman*), tadašnji Evropski ombudsman, a koji je 6. septembra 2001. godine Evropski parlament odobrio svojom rezolucijom. Kodeks dobrog administrativnog ponašanja imao je zadatak da konkretizuje pravo na dobru upravu koje je predviđeno Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije usvojene 2000. godine.⁵

Imajući u vidu značaj dobrog administrativnog ponašanja, Evropski ombudsman je pozvao sve institucije i organe Evropske unije da usvoje svoje kodekse dobrog administrativnog ponašanja. Evropska komisija se odazvala tom pozivu i usvojila je 2000. godine Kodeks o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnošću koji predstavlja sastavni dio Poslovnika Komisije.⁶

je 8.4.1965. godine u Briselu, a stupio je na snagu 1.7.1965. godine. Originalni tekst Ugovora je na francuskom jeziku. U literaturi na engleskom jeziku može se naći pod nazivom "The Merger Treaty".

² *Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes*, Article 9, *Journal officiel des Communautés européennes*, N° 152/2, 13.7.67.

³ Prema podacima o broju zaposlenih u Evropskoj komisiji sa 1. januarom 2021. godine zaposleno je 32.281. Prema mjestu zaposlenja najveći broj radi u Briselu 21.481 (66,5%), u Luksemburgu 3.718 (11,5%), u ostalim dijelovima EU 3.447 (10,7%), a van EU 3.635 (11,3%). Prema državama članicama iz kojih dolaze zaposleni na prvom mjestu je Belgija sa 4.791 (14,8), koju slijede Italija sa 4.141 (12,8%), Francuska sa 3.246 (10,1%), Španija sa 2.560 (7,9%) i Njemačka sa 2.104 (6,5%) zaposlenih. Ostatak broja zaposlenih dijele ostale države članice. Vidi HR Key Figures Staff Members, European Commission 2021, 4. May 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-commission-hr_key_figures_2021_en.pdf, (18.5.2021).

⁴ Kodeks o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnosti, Poslovnik Komisije, (SL L 308, 8.12.2000).

⁵ „Evropski kodeks dobrog upravnog ponašanja europskog ombudsmana“, *Hrvatska javna uprava*, 2009, br. 4, str. 966-967; Ivan Koprić, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak, "Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space", *Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb*, 2011, broj 5, p. 1523-1524.

⁶ Ivan Koprić, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak, "Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space" op. cit., p. 1526.

Kodeks u svom prvom dijelu ima tri odlomka: kvalitetna služba, svrha i oblast djelovanja. Drugi dio se dijeli na generalne principe, smjernice za dobro administrativno ponašanje, informacije o pravima zainteresovanih strana, postupanje po upitima, zaštita ličnih podataka i povjerljivih informacija i žalbe.

2) KVALITETNA SLUŽBA, SVRHA KODEKSA I NJEGOVA PRIMJENA

Kodeks dobrog administrativnog ponašanja za službenike Evropske komisije u njihovim odnosima sa javnošću (Kodeks) usvojen je u namjeri da se omogući Evropskoj komisiji da ispuni obaveze dobrog administrativnog ponašanja posebno u odnosima koje ima sa javnošću, poštujući standard dobrog administrativnog ponašanja koji je u skladu sa pravom na dobru upravu iz Povelje o osnovnim pravima Evropske unije prema kojem svaka osoba ima pravo da se prema njenim poslovima institucije, organi i agencije Unije odnose nepristrasno, pravično i u razumnom roku. Prema Povelji pravo na dobru upravu uključuje pravo svake osobe na saslušanje prije preduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno uticati, pravo svake osobe na pristup svom spisu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne i obavezu uprave da obrazloži svoje odluke. Pored navedenog, svaka osoba ima pravo da joj Unija nadoknadi svaku štetu koju njene institucije ili službenici prouzrokuju pri obavljanju svojih dužnosti, u skladu sa opštim načelima koja su zajednička pravima država članica. Ovome se dodaje i pravo svake osobe da se može pisanim putem obratiti institucijama Unije na jednom od jezika Ugovora i da mora dobiti odgovor na istom jeziku.⁷

Komisija i njeni službenici imaju dužnost da služe interesima Zajednice i u javnom interesu. Javnost legitimno očekuje kvalitetnu službu i administraciju koja je otvorena, dostupna i prikladno vođena. Kvalitetna služba zahtijeva od Komisije i njenih službenika da budu učtivi, objektivni i nepristrasni.⁸ Kao što vidimo postavljeni zahtjevi za službenike Evropske komisije su u skladu sa stavom koji se može naći u teoriji da „u odnosu na zadatke koje izvršava, upravni službenik je dužan da savesno, odgovorno i stručno obavlja poslove koji su mu povjereni” a, s druge strane, „u odnosu na ljude sa kojima radi, upravni službenik je dužan da se kolegijalno odnosi prema njima i da bude kooperativan kada sa njima saraduje”.⁹

⁷ Margrét Vala Kristjánsdóttir, “Good Administration as a Fundamental Right”, *Icelandic Review of Politics and Administration*, Vol. 9, Issue 1, 2013, p. 240; Vidi član 41, pravo na dobru upravu, Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, SL C 202, 7.6.2016, str. 389–405.

⁸ Vidi odlomak pod naslovom “Kvalitetna usluga” u Kodeksu o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnosti, Poslovník Komisije, (SL L 308, 8.12.2000), str. 14.

⁹ Stevan Lilić et al., *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999. godina, str. 42.

Kodeks je obavezujući za sve službenike na koje se odnose Kadrovska pravila¹⁰ za funkcionere i uslovi za zapošljavanje drugih službenika Evropskih zajednica (Kadrovska pravila) i druge odredbe o odnosima između Komisije i njenih službenika koje su primjenljive na funkcionere i druge službenike Evropskih zajednica. Pored njih, Kodeks je obavezujući i za lica koja su zaposlena u skladu sa ugovorima privatnog prava, eksperti raspoređeni iz nacionalnih civilnih službi i pripravnici itd. koji rade za Evropsku komisiju.¹¹

3) GENERALNI PRINCIPI

U odnosima sa javnošću Komisija poštuje sljedeće generalne principe: zakonitost, nediskriminaciju i jednak tretman, proporcionalnost i konzistentnost.

U skladu sa principom zakonitosti Evropska komisija postupa u skladu sa pravom i primjenjuje pravila i procedure predviđene u komunitarnom zakonodavstvu, tako da nijedan postupak Evropske komisije ne smije biti protivan važećim pravilima.¹² Princip nediskriminacije i jednakog tretmana Evropska komisija poštuje prema svima bez obzira na nacionalnost, pol, rasno ili etničko porijeklo, religiju ili uvjerenje, invalidnost, dob ili seksualnu orijentaciju. Ovo je u skladu sa članom 21 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije kojim se zabranjuje diskriminacija. Ako je prekršen princip nediskriminacije i jednakog tretmana pojedinci mogu podnijeti žalbu na zakonodavstvo Evropske unije ili nacionalno zakonodavstvo kojim se provodi pravo Evropske unije.¹³ Poštovanje principa proporcionalnosti se ogleda u obavezi Evropske komisije da osigura da preduzete mjere budu proporcionalne željenom cilju i da primjena Kodeksa ne vodi nametanju administrativnih i budžetskih tereta izvan razmjera očekivanih koristi. Prema principu konzistentnosti ili dosljednosti Evropska komisija mora

¹⁰ "Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community", prečišćena verzija od 1.1.2021. godine, [https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31\(1\)/2021-01-01](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01), (18.5.2021). U daljem tekstu korišćemo naziv: Kadrovska pravila.

¹¹ Odlomak pod naslovom "Područje primjene" u Kodeksu o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnosti, Poslovnik Komisije, (SL L 308, 8.12.2000), str. 14.

¹² "Principles of Good Administration In the Member States of the European Union", *The Swedish Agency for Public Management*, Stockholm 2005, p. 23.

¹³ "Handbook on European non-discrimination law", European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg 2018, p. 23.

biti dosljedna u administrativnom ponašanju i slijediće uobičajenu praksu, a izuzeci od ovog principa moraju biti opravdani i obrazloženi.¹⁴

4) SMJERNICE ZA DOBRO ADMINISTRATIVNO PONAŠANJE

U okviru smjernica za dobro administrativno ponašanje od službenika Evropske komisije zahtijeva se objektivnost i nepristrasnost i ažurnost u informisanju o administrativnim procedurama. U okviru zahtjeva za objektivnost i nepristrasnost od službenika se očekuje da uvijek postupa objektivno i nepristrasno u interesu Zajednice i javnog dobra.¹⁵ Oni će postupati nezavisno u okviru politike utvrđene od strane Evropske komisije i u svom ponašanju neće se voditi ličnim ili nacionalnim interesom ili političkim pritiskom. S druge strane, kada su u pitanju zahtjevi stranaka za informacijama koje se tiču administrativnih procedura u Evropskoj komisiji, službenici će pružiti informaciju u rokovima određenim relevantnom procedurom.¹⁶

5) INFORMACIJE O PRAVIMA ZAINTERESOVANIH STRANA

U pogledu informacija o pravima zainteresovanih strana službenici Evropske komisije vode računa da saslušaju sve strane sa direktnim interesom, da njihove odluke imaju obrazloženje i da sadrže pouku o pravnom sredstvu.

Saslušanje svih strana sa direktnim interesom podrazumijeva da u situaciji kada komunitarno pravo predviđa da zainteresovane strane trebaju biti saslušane, službenici će im dati priliku da iznesu svoja gledišta. U odlukama koje donosi Evropska komisija trebaju biti jasno iznijeti razlozi na kojima je odluka bazirana i ti razlozi trebaju biti saopšteni licima i strankama kojih se tiču. Opšte pravilo je da treba dati puno obrazloženje. Opšta obaveza svih institucija Evropske unije da daju obrazloženje u svojim aktima je sadržana u članu 296

¹⁴ O spomenutim generalnim principima vidi dio pod naslovom "1. Opšta načela" u Kodeksu o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnosti, Poslovník Komisije, (SL L 308, 8.12.2000), str. 14.

¹⁵ Nepristrasnost službenika podrazumijeva da njihovi stavovi, veze i interesi ne smiju uticati na njihove odluke i da ima pravo da odbije zahtjeve nadređenih kada smatra da nisu u skladu sa propisima. Vidi: Neven Šimac, "Europski upravni prostor i europska načela javne uprave", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2012, broj 2, str. 360.

¹⁶ Dio pod naslovom "2. Smjernice za dobro ponašanje" u Kodeksu o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnosti, Poslovník Komisije, (SL L 308, 8.12.2000), str. 15.

stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i članu 41 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije.¹⁷ Međutim, tamo gdje nije moguće detaljno saopštiti razloge odluka, daće se standardano obrazloženje. Standardno obrazloženje treba da uključuje glavne razloge koji opravdavaju donijetu odluku. Međutim, zainteresovanim stranama koje budu to izričito zahtijevale, biće pruženo i detaljno obrazloženje.¹⁸

Kada komunitarno pravo predviđa u odluci će biti jasno izjavljeno da je moguće uložiti žalbu i biće objašnjeno kako je podnijeti (naziv i adresa odjeljenja, odnosno ime službenika kojem se žalba podnosi i rok za njeno podnošenje). Kada je to potrebno, u odluci treba uputiti na mogućnost pokretanja sudskog postupka ili na mogućnost izjavljivanja žalbe Evropskom ombudsmanu u skladu sa članom 230¹⁹ ili 195 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.²⁰

6) POSTUPANJE PO UPITIMA

Evropska komisija ima obavezu da na upite trećih lica odgovora na odgovarajući način u što kraćem roku. Upiti se odnose na pristup dokumentima, korespondenciju, telefonsku komunikaciju, elektronsku poštu i zahtjeve upućene od medija.

6.1. ZAHTJEV ZA PRISTUP DOKUMENTIMA I KORESPONDENCIJA

Kada službenici dobiju zahtjev za pristup određenim dokumentima prvo moraju utvrditi da li je dokument objavljen. Ako je dokument već objavljen, podnosilac zahtjeva se upućuje u Kancelariju za službene publikacije Evropske unije ili u dokumentacione ili informacione centre koji obezbjeđuju slobodan pristup dokumentima, kao što su informacione jedinice, Evropski dokumentacioni centri itd. Mnogi dokumenti su lako dostupni u elektronskoj formi i u takvim slučajevima

¹⁷ Ingrid Opdebeek, Stéphanie De Somer, "Duty to Give Reasons in the European Legal Area a Mechanism for Transparent and Accountable Administrative Decision-Making? A Comparison of Belgian, Dutch, French and EU Administrative Law", *Public Administration Yearbook 2016* (2), p. 101.

¹⁸ Dio pod naslovom "3. Informacije o pravima zainteresovanih stranaka" u Kodeksu o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnosti, Poslovník Komisije, (SL L 308, 8.12.2000), str. 15.

¹⁹ Prema tablici ekvivalenata radi se o članovima 228 i 263 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

²⁰ Dio pod naslovom "3. Informacije o pravima zainteresovanih stranaka" u Kodeksu o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnosti, Poslovník Komisije, (SL L 308, 8.12.2000), str. 15.

podnosioca zahtjeva treba uputiti kako traženim dokumentima pristupiti.²¹ Pristupanje dokumentima je obično regulisano posebnim aktima.²²

Službenici moraju postupiti po zahtjevima jer pravo pristupa dokumentima ima svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili sjedištem u nekoj državi članici u skladu sa Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije i ono ima zadatak da osigura demokratičnost i transparentnost u procesu donošenja odluka.²³

Po dobijanju upita Evropska komisija daje odgovor na jeziku na kojem je upit upućen, vodeći računa da se radi o jednom od službenih jezika u Evropskoj uniji čime se poštuje ravnopravnost svih službenih jezika.²⁴ Odgovor se šalje u roku od 15 radnih dana računajući od datuma prijema upita i u njemu se identifikuje službenik koji je nadležan za davanje odgovora i daje se njegov kontakt. Ako je za odgovor potrebno više od 15 radnih dana, ili je potrebno obaviti prethodne aktivnosti prije slanja odgovora (npr. konsultacije između odjeljenja ili prevođenje), odgovorni službenik će poslati odgovor (*holding reply*)²⁵ u kojem će obavijestiti podnosioca upita da je potrebno određeno vrijeme za izradu i slanje odgovora i ukazati na datum do kojeg se može očekivati dobijanje odgovora, uzimajući u obzir relativnu hitnost i kompleksnost upita. Ako je upit poslan na pogrešnu adresu, upit će službenici proslijediti nadležnima za postupanje i o tome obavijestiti lice koje je poslalo upit. Obavjest sadrži ime i adresu kancelarije službenika kojem je upit proslijeđen. Ova pravila neće se odnositi na korespondenciju koja se može razumno smatrati neprimjerenom.²⁶

²¹ Kao primjer možemo navesti sljedeću adresu <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm> – adreca Eur-Lex.

²² Dio pod naslovom “4. Postupanje s upitima” poddijelio “Zahtjevi za dokumentima” u Kodeksu o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnosti, Poslovnik Komisije, (SL L 308, 8.12.2000), str. 15.

²³ Margherita Salvadori, “Right of Access to Documents: The Implementation of Article 42 of the Charter of Fundamental Rights Authors”, eds. Maria Angela Biasiotti, Sebastiano Faro, *From Information to Knowledge*, IOS Press, Amsterdam 2011, pp. 39 and 43.

²⁴ Marijn Chamon, *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford University Press, New York 2016, p. 173.

²⁵ U Kodeksu je korišten termin “holding reply” koji se može prevesti kao odgovor kojim se stranka obavještava da će na njen upit biti odgovoreno u određenom roku koji je duži od redovnog roka.

²⁶ Dio pod naslovom “4. Postupanje s upitima” poddijelio “Korespondencija” u Kodeksu o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnosti, Poslovnik Komisije, (SL L 308, 8.12.2000), str. 16.

6.2. TELEFONSKA I ELEKTRONSKA KOMUNIKACIJA I ZAHTJEVI OD STRANE MEDIJA

Na telefonske pozive službenici odgovaraju odmah ili što je prije moguće. Službenici se moraju identifikovati, što može uključivati i identifikaciju odjeljenja kojem pripadaju, a potrebno je utvrditi i identitet pozivaoca. U odgovoru se mogu dati informacije za koje su službenici direktno odgovorni, u protivnom pozivaoca će uputiti na nadležnog službenika, a po potrebi i na svoje nadređene. Ako je tražena informacija objavljena, pozivalac se upućuje na način na koji može doći do nje. Ako informacija nije objavljena službenik mora utvrditi da li se radi o ličnom ili tajnom podatku ili se radi o informaciji za koju postoji sloboda pristupa. U slučaju ličnih i tajnih podataka potrebno je objasniti pozivaocu da takve podatke nije u mogućnosti otkriti.²⁷ Ako se iz konteksta poziva može zaključiti da je bitna pismena potvrda telefonskog upita, službenik može zahtijevati od pozivaoca da mu dostavi takvu potvrdu.²⁸

Službenici odgovaraju na elektronsku poštu odmah u skladu sa smjernicama koje se odnose na telefonsku komunikaciju. S obzirom na to da poruke poslone elektronskom poštom po svom sadržaju mogu imati karakteristike upita, službenicima je ostavljena mogućnost da u takvim slučajevima sa takvim porukama postupaju po pravilima koja se odnose na upite.²⁹

Kada je zahtjev za informacijama upućen od medija, Informativna služba (*The Press and Communication Service*) odgovorna je za kontakte sa njima, osim kada se zahtjevi za informacijom odnose na tehnička pitanja koja ulaze u specifične oblasti odgovornosti, kada na njih mogu odgovoriti službenici.³⁰

7) ZAŠTITA PODATAKA I ŽALBE

Zaštita podataka kojima raspolaže Evropska komisija se odnosi na zaštitu ličnih i tajnih podataka. Službenici moraju poštovati pravila o zaštiti privatnosti i ličnih podataka, pravila o poslovnim i službenim tajnama, pravila o tajnosti u

²⁷ Član 17 Kadrovskih pravila.

²⁸ Dio pod naslovom "4. Postupanje s upitima" poddio "Telefonsko komuniciranje" u Kodeksu o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnosti, Poslovnik Komisije, (SL L 308, 8.12.2000), str. 16.

²⁹ Dio pod naslovom "4. Postupanje s upitima" poddio "Elektronska pošta" u Kodeksu o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnosti, Poslovnik Komisije, (SL L 308, 8.12.2000), str. 16.

³⁰ Dio pod naslovom "4. Postupanje s upitima" poddio "Zahtjevi medija" u Kodeksu o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnosti, Poslovnik Komisije, (SL L 308, 8.12.2000), str. 16.

krivičnim istragama i povjerljivost pitanja koja ulaze pod nadležnost različitih komiteta i tijela predviđenih u članu 9 i Aneksima II i III Kadrovskih pravila.³¹ Članovi institucija Unije, članovi odbora, funkcioneri i ostali službenici Unije ne smiju, čak ni nakon prestanka njihove dužnosti, otkrivati one podatke koji su obuhvaćeni obavezom čuvanja poslovne tajne, a naročito podatke o preduzećima, njihovim poslovnim odnosima ili troškovima.³²

Evropska unija se, između ostalog, zasniva i na vrijednosti poštovanja ljudskih prava, tako da ne iznenađuje posvećenost zaštiti podataka jer “zaštita podataka na nivou EU skopčana je sa potrebom zaštite ljudskog prava na privatnost koje je zagarantovano temeljnim pravnim izvorima EU”.³³ Evropska unija je napravila dodatni iskorak tako što je odredbama koje propisuje zaštitu podataka omogućila i vanteritorijalnu primjenu “čak i u situacijama kada podacima raspolažu entiteti koji inače nisu subjekti EU prava”.³⁴

Povrede principa iz Kodeksa za sobom povlače žalbe³⁵ koje se mogu uložiti Evropskoj komisiji i Evropskom ombudsmanu. Ako se žalba ulaže Evropskoj komisiji tada se podnosi Generalnom sekretarijatu Evropske komisije.³⁶ Generalni direktor

³¹ Dio pod naslovom “5. Zaštita ličnih podataka i povjerljivih informacija” u Kodeksu o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnosti, Poslovnik Komisije, (SL L 308, 8.12.2000), str. 17.

³² Stephen Weatherill, *Cases and Materials on EU Law*, Oxford University Press, New York 2014, p. 212.

³³ Mihajlo Vučić, „Granice vanteritorijalnog dejstva Opšte uredbe o zaštiti podataka Evropske unije”, *Evropsko zakonodavstvo*, 2020, broj 73–74, str. 56.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ukoliko je stranka pretrpjela štetu zbog nezakonitog ponašanja službenika nekog od organa Evropske unije, postoji mogućnost da se traži naknada štete pred Evropskim sudom pravde. Da bi se naknada štete i dobila potrebno je pored nezakonitog ponašanja institucije dokazati da postoji stvarna šteta i dirktna uzročna veza između ponašanja institucije i nastale štete. T-231/97, *New Europe Consulting and Michel P. Brown v Commission of European Communities*, European Court reports 1999 Page II-02403. Više o postupku vanugovorne odgovornosti može se naći u knjizi: Žan-Klod Zarka, *Osnovi institucija Evropske unije*, Gualino, Beograd, 2004. godina, str. 83.

³⁶ U obrazcu žalbe potrebno je navesti ime i prezime, adresu, telefon, e-mail adresu i faks žalioca, naziv odjeljenja Evropske Komisije na koji se žali, detaljan opis razloga žalbe uz dokumentaciju koja te razloge potvrđuje ako je to potrebno, odredbu Kodeksa koje je povrijeđena, rezultate koje želimo postići ulaganjem žalbe, izjavu o tome da li je žalilac već kontaktirao odjeljenje na koje se žali u namjeri da dobije naknadu štete i da li je već žalbu uputio Evropskom ombudsmanu. Obrazac se popunjava na stranici Evropske komisije i elektronski podnosi.

https://ec.europa.eu/assets/sg/administrative-conduct/complaints_hr/, (17.5.2021).

ili rukovodilac uprave odgovara na žalbu pismeno u roku od dva mjeseca. Podnosilac žalbe koji je nezadovoljan odgovorom ima jedan mjesec da podnese zahtjev generalnom sekretaru Evropske komisije da preispita ishod žalbe, koji odgovara na ovaj zahtjev za preispitivanje u roku od mjesec dana. Žalbe mogu biti podnijete Evropskom ombudsmanu u skladu sa Statutom Evropskog ombudsmana.³⁷

U ovom slučaju Evropski ombudsman može da postupa po žalbi jer je u njegovoj nadležnosti da prima žalbe od građana Unije ili fizičkih ili pravnih lica s boravištem, odnosno registrovanim sjedištem u državi članici, s tim da žalba ima veze sa nepravilnostima u radu institucija i organa Evropske unije, uz izuzetak Suda Evropske unije u izvršavanju njegovih pravosudnih ovlašćenja.³⁸

8) ZAKLJUČAK

Kodeks dobrog administrativnog ponašanja za službenike Komisije u njihovim odnosima sa javnošću propisuje ponašanje prema strankama i medijima. Radi se o užem regulisanju ponašanja službenika koje se odnosi na odnose sa javnošću. Mišljenje javnosti je bitno za budući razvoj Evropske unije i njenih institucija. Međutim, to nije bio jedini razlog za donošenje Kodeksa. Potreba da se konkretizuje pravo na dobru upravu propisano Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije takođe je razlog zbog kojeg se pristupilo izradi Kodeksa. Dosljedno poštovanje pravila Kodeksa ima za rezultat kvalitetniji rad službenika i zadovoljnije stranke, što u krajnjoj liniji treba da ima za rezultat postojanje dobre uprave.

Ponašanje službenika mora biti zakonito, nediskriminatorno, objektivno i nepristrasno. Sve stranke sa direktnim interesom treba saslušati, a odluke koje im se upućuju moraju biti obrazložene i u njima treba navesti pravno sredstvo koje se može koristiti.

Komunikacija sa strankama je podijeljena na pisanu, telefonsku i elektronsku. „Čekajući odgovor” ili “holding reply” je odličan način da se stranka upozna sa razlozima zbog kojih ne može dobiti odgovor u redovnom roku. Mogućnost da se žalba može poslati elektronskim putem je dobar način korištenja modernih tehnologija u radu službenika.

³⁷ Dio pod naslovom “5. Pritužbe” u Kodeksu o dobrom ponašanju za osoblje Evropske komisije u odnosima sa javnosti, Poslovnik Komisije, (SL L 308, 8.12.2000), str. 17.

³⁸ Nikiforos Diamandouros, “The European Ombudsman and the Application of EU Law by the Member States”, *Review of European and Administrative Law*, Vol. 1, No. 2, 2008, pp. 5–6. Radi se o članu 228 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (prečišćena verzija), SL C 202, 7.6.2016, str. 150–151, koji predstavlja bivši član 195 UEZ-a.

U svom radu službenici moraju poštovati pravila o zaštiti ličnih i tajnih podataka. Značaj zaštite ličnih podataka je vezan za poštovanje prava na privatnost, a oba ova prava su zagarantovana Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije.

Kodeks kroz svoja pravila nastoji da dobro zaštiti stranke. Ukoliko se obaveze iz Kodeksa ne poštuju, stranka ima pravo da se žali Evropskoj komisiji. Takođe, postoji mogućnost da se stranka obrati Evropskom ombudsmanu. Ukoliko je usljed nezakonitog ponašanja službenika nastala šteta, stranka se može obratiti Evropskom sudu pravde sa zahtjevom za naknadu štete.

9) LITERATURA

- “Principles of Good Administration In the Member States of the European Union”, *The Swedish Agency for Public Management*, Stockholm 2005.
- “Handbook on European non-discrimination law”, European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg 2018.
- Chamon, Marijn, *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford University Press, New York 2016.
- Diamandouros, Nikiforos, “The European Ombudsman and the Application of EU Law by the Member States”, *Review of European and Administrative Law*, Vol. 1, No. 2, 2008, pp. 5–37.
- Koprić, Ivan, Musa, Anamarija, Lalić Novak, Goranka, “Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space”, *Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb*, 2011, broj 5, pp. 1515–1560.
- Lilić, Stevan et al., *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999. godina.
- Opdebeek, Ingrid, De Somer, Stéphanie, “Duty to Give Reasons in the European Legal Area a Mechanism for Transparent and Accountable Administrative Decision-Making? A Comparison of Belgian, Dutch, French and EU Administrative Law”, *Public Administration Yearbook 2016* (2), pp. 97–148.
- Salvadori, Margherita, “Right of Access to Documents: The Implementation of Article 42 of the Charter of Fundamental Rights Authors”, eds. Maria Angela Biasiotti, Sebastiano Faro, *From Information to Knowledge*, IOS Press, Amsterdam 2011, pp. 39–53.
- Šimac, Neven, “Europski upravni prostor i europska načela javne uprave”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2012, broj 2, str. 351–368.
- Vala Kristjánsdóttir, Margrét, “Good Administration as a Fundamental Right”, *Icelandic Review of Politics and Administration*, Vol. 9, Issue 1, 2013, pp. 237–255.

Vučić, Mihajlo, "Granice vanteritorijalnog dejstva Opšte uredbe o zaštiti podataka Evropske unije", *Evropsko zakonodavstvo*, broj 73–74, str. 41–59.

Weatherill, Stephen, *Cases and Materials on EU Law*, Oxford University Press, New York 2014.

Zarka, Žan-Klod, *Osnovi institucija Evropske unije*, Gualino, Beograd, 2004. godina.

THE CODE OF GOOD ADMINISTRATIVE BEHAVIOUR FOR STAFF OF THE EUROPEAN COMMISSION IN THEIR RELATIONS WITH THE PUBLIC

Summary: The work of officials in the institutions of the European Union should be in accordance with its primary and secondary legislation. However, legality in work is only one aspect of officials' behaviour. Other aspects are behaviour towards employees, parties, the media, and the public. In order to cover all components of the conduct of officials, there is the possibility of adopting a Code of Conduct. The aim of this paper is to get acquainted with the Code of Conduct for European Commission officials in their public relations. The paper starts from the hypothesis that the Code is an excellent tool for concretizing the right to good governance and raising the quality of the work of European Commission officials. The results obtained in this paper indicate that the European Commission, through the Code, sought to influence the behaviour of its officials towards parties and the media, ensure data protection, and enable the use of complaints in case of non-compliance with the provisions of the Code.

Keywords: code of conduct for EU officials, European Commission, public relations, good governance.

UDK: 343.211(4-672EU)
Bibliid: 1451-3188, 20 (2021)
God XX, br. 76, str. 81-97
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.76.6

Originalan naučni rad
Primljen 31. 10. 2021.
Odobren 8. 11. 2021.

SMETNJE ZA IZVRŠENJE EVROPSKOG NALOGA ZA HAPŠENJE I PREDAJU

Milijana BUHA*

Apstrakt: Okvirnom odlukom o evropskom nalogu za hapšenje i predaju uvodi se jedan novi oblik međunarodne krivičnopravne pomoći u Evropskoj uniji, lišen tradicionalnih prepreka u postupku izručenja. Postupak predaje traženih lica u Evropskoj uniji sprovodi se u skladu sa principom uzajamnog priznanja i izvršenja sudskih odluka u krivičnopravnoj oblasti. Apsolutna smetnja u postupku predaje traženih lica je osuđujuća presuda. Osuđujuća presuda kao meritorna sudska odluka je jedna od procesnih garancija osuđenom licu prema načelu *ne bis in idem*. Princip *ne bis in idem* je u funkciji zaštite osuđenog ili oslobođenog lica od ponovnog suđenja za isto djelo. Okvirnom odlukom princip *ne bis in idem* je „oskrnavljen”, jer su samo osuđujuće presude apsolutna smetnja za predaju traženog lica, dok su oslobađajuće presude relativna smetnja za predaju traženog lica. Koliko je smisljeno status samo relativne smetnje dati pravnosnažno osuđujućoj presudi, s obzirom na cilj principa međusobnog povjerenja i priznanja sudskih odluka u krivičnopravnoj oblasti.

Ključne riječi: predaja, *ne bis in idem*, zastarjelost, dvostruka inkriminacija

1) UVOD

Evropski nalog za hapšenje i predaju je novi institut u oblasti međunarodne krivičnopravne pomoći, koji teži da zamjeni tradicionalni postupak izručenja učinilaca krivičnih djela. Ovim institutom uvodi se postupak predaje učinioaca krivičnog djela, koji je lišen brojnih ograničenja i prepreka na putu saradnje među državama u borbi protiv prekograničnog kriminaliteta ili krivičnih djela sa elementom inostranosti. U Okvirnoj odluci, zavisno od vrste sudske odluke, načelu

* Pravni fakultet Univerzitet u Banjoj Luci, Banja Luka. E-mail: milijana.buha@pf.unibl.org

ne bis in idem se daje svojstvo obligatorne ili fakultativne prepreke u postupku predaje učinioca krivičnog djela državi koja traži izvršenje evropskog naloga.¹ Prema Okvirnoj odluci iz 2002.² godine nije moguća predaja traženog lica ako postoji osnovana sumnja da je nalog izdat radi progona i kažnjavanja nekog lica zbog pola, rase, vjere, etničkog porijekla, nacionalnosti, političkih mišljenja ili seksualne orijentacije, ili radi izvršenje naloga na štetu traženog lica. Riječ je o takozvanoj diskriminatorskoj klauzuli koja onemogućava predaju traženog lica, jer je obligatorna prepreka u postupku izvršenja evropskog naloga za hapšenje i predaju.³

Prema članu 1 stav 1 Okvirne odluke, evropski nalog za hapšenje definiše se kao sudska odluka donesena od strane jedne države članice radi lišavanja slobode i predaje traženog lica drugoj državi članici radi krivičnog gonjenja, izvršenja kazne zatvora ili mjere bezbjednosti. Evropski nalog za hapšenje je prvi korak ka zaživljavanju načela uzajamnog priznanja sudskih odluka u krivičnopravnoj oblasti. Okvirna odluka se smatra kamenom temeljcem sudske saradnje između država članica Evropske unije, što doprinosi stvaranju evropskog prostora slobode, bezbjednosti i pravde.⁴ Primjenom evropskog naloga za hapšenje i predaju u postupku predaje, komunikacija među državama u cilju predaje traženog lica odvija se neposredno između nadležnih pravosudnih organa država.

U preambuli Okvirne odluke utvrđuje se da je osnovni preduslov za uspješnu primjenu evropskog naloga za hapšenje, postojanje visokog stepena povjerenja među državama članicama Evropske unije. Primjena evropskog naloga za hapšenje i predaju može biti suspendovana samo u slučaju ozbiljnog i stalnog kršenja nekog od principa iz člana 6 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji. Evropski nalog za hapšenje i predaju ima za cilj da istovremeno i ubrza, a i pojednostavi postupak predaje odbjeglih izvršilaca krivičnih djela, kao i da osigura zaštitu prava traženog lica. Da li je moguć balans između brzog i jednostavnog postupka predaje, a i zaštite ljudskih prava i sloboda. Radi dostizanja balansa između brzine i jednostavnosti, a kako se ne bi ugrozila ljudska prava, neophodno je osigurati isti obim procesnih prava osumnjičenih, optuženih u krivičnom postupku u bilo kojoj zemlji članici Evropske unije.⁵

¹ Milijana Lepir, „Evropski nalog za hapšenje novi institut u oblasti međunarodne krivično-pravne pomoći u prostoru Evropske unije”, *Pravna riječ*, Banja Luka, 2013, str. 731–746.

² “Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States”; amending act: Framework Decision 2009/299/JHA, *Official Journal*, L 190, 18 July 2002.

³ Aleksandra Čavoški, „Evropski nalog za hapšenje”, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 9/10, str. 187–188.

⁴ Božidar Banović, „Evropski nalog za hapšenje kao oblik međunarodne krivičnopravne pomoći”, *Pravni sistem Srbije i standardi EU i Savjeta Evrope*, Beograd, 2009, str. 166–167.

⁵ John A.E Vervaele, “The transnational *ne bis in idem* principle in the EU, Mutual recognition and equivalence protection of human rights”, *Utrecht Law Review*, Vol. 1, Issue 2, 2005, pp. 100–118.

Osnovna prepreka za priznanje i izvršenje stranih sudskih odluka u krivičnopravnoj oblasti je nepostojanje ujednačenih standarda o pravima osumnjičenih odnosno optuženih u krivičnom postupku. U cilju prevazilaženja ovog problema Evropska komisija je usvojila *Green Paper on Procedural Safeguards for Suspect and Defendants in Criminal Proceedings Throughout the EU* (Zelena knjiga o zaštiti proceduralnih prava osumnjičenih i optuženih u krivičnim postupcima širom Evropske unije).⁶ Zelena knjiga je samo jedan od koraka u izgradnji jedinstvenog standarda prava osumnjičenih ili optuženih u krivičnom postupku i nema obavezujuću pravnu snagu za zemalje članice Evropske unije.

2) SMETNJE ZA IZVRŠENJE EVROPSKOG NALOGA ZA HAPŠENJE I PREDAJU

Prepreke za izvršenje evropskog naloga za hapšenje i predaju možemo podijeliti na obavezne i fakultativne prepreke u postupku predaje traženog lica. Kada se utvrdi da postoji neka od apsolutnih smetnji za izvršenje evropskog naloga nemoguće je provesti postupak predaje, dok fakultativne prepreke mogu biti smetnja za predaju, ali ne moraju, zavisi od volje države izvršioca evropskog naloga.

2.1. APSOLUTNE SMETNJE ZA PREDAJU TRAŽENOG LICA

Član 3 Okvirne odluke predviđa tri razloga kao apsolutne smetnje za izvršenje Evropskog naloga za hapšenje i predaju, a to je načelo *ne bis in idem*⁷ koje je limitirano u smislu da je apsolutna smetnja za predaju traženog lica samo osuđujuća presuda, ali pod uslovom da je izrečena kazna izdržana ili je u toku postupak izdržavanja izrečena kazne ili je nastupila zastarjelost izrečene kazne; amnestija (koja se cijeni prema pravu države izvršioca naloga), i godine života traženog lica (ako je riječ o licu koje prema pravu države izvršioca naloga ne može biti krivično odgovorno za djela koja mu se stavljaju na teret).

Ako je krivično djelo za koje je izdat evropski nalog predmet amnestije u državi izvršenja naloga i nadležna je ta država za krivično gonjenje krivičnog djela u

⁶ Green Paper from the Commission Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceeding Throughout the EU, Brussels, COM, 2003, 75 final. Zelena knjiga je skup prava priznatih osumnjičenom, odnosno optuženom prema Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i Povelji o osnovnim pravima Evropske unije. Osumnjičeni, odnosno optuženi ima pravo na pravično suđenje, prevodioca ukoliko ne razumije jezik na kojem se vodi krivični postupak protiv njega, pravo na pravnu pomoć tokom postupka, kao i da bude upoznat sa pravima koja mu pripadaju u postupku koji se vodi protiv njega.

⁷ Više o načelu: Milijana Buha, *Ne bis in idem u kaznenim postupcima*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 2021. str. 8–13.

skladu sa svojim pravom, razlog je za obavezno odbijanje izvršenja naloga. Amnestija je obligatorna prepreka za predaju traženog lica ako su kumulativno ispunjena dva uslova da je to krivično djelo amnestirano u državi izvršenja evropskog naloga i da ista ta država ima nadležnost za krivično gonjenje prema svom krivičnom zakonodavstvu. Činjenica da je amnestija akt zakonodavnog organa, koji znači predavanje u zaborav nekog krivičnog djela kao da nikada nije ni izvršeno i pri tome se ne zna koji će sve izvršioci krivičnog djela biti obuhvaćeni ovim aktom, čini opravdanim tretiranje amnestije kao apsolutne smetnje za izvršenje evropskog naloga. Pojedine države ne poznaju amnestiju kao institut⁸ koji sprečava preduzimanje procesnih radnji protiv amnestiranog lica za amnestirano djelo, ova apsolutna smetnja za izvršenje evropskog naloga se cijeni prema pravu države izvršenja naloga.

Apsolutna smetnja za izvršenje evropskog naloga za hapšenje i predaju su i godine starosti traženog lica. Značajan razlog za odbijanje izvršenja evropskog naloga je ako se radi o licu koje po pravu države izvršenja naloga zbog svog uzrasta nije sposobno da snosi odgovornost za krivično djelo koje mu se stavlja na teret. U Evropskoj uniji postoje velike razlike u pogledu starosne granice odgovornosti za krivično djelo, po pitanju uzrasta učinioa djela u vrijeme izvršenja krivičnog djela u smislu da je lice sposobno da odgovara, jer je krivo za djelo koje je protivpravno i propisano u zakonu kao krivično djelo. U nekim od država EU kao što su Austrija, Italija, Njemačka ta je granica 14 godina, Belgiji čak 18, Grčkoj 13, Danskoj 15, u Engleskoj i Velsu 10, 12, 15 zavisno od kategorije krivičnog djela, a u Sjevernoj Irskoj samo 10 godina.⁹

Još jedna od prepreka za izvršenje evropskog naloga za hapšenje i predaju je osuđujuća presuda za traženo lice u nekoj od država članica Evropske unije, ali da se izrečena kazna izdržava ili je izdržana kazna ili kazna ne može biti izvršena, tj. nastupila je zastarjelost za izvršenje izrečene kazne prema pravu države u kojoj je izrečena. Godine starosti traženog lica su prepreka za izvršenje evropskog naloga za predaju ako traženo lice ne može krivično odgovarati prema pravu države izvršenja evropskog naloga zbog svoje životne dobi. U našem krivičnom pravu¹⁰ nije isključena ni krivična odgovornost maloljetnika. Stoga, da li je moguća i predaja maloljetnih ili nije.

⁸ Aleksandra Čavoški, Mario Reljanović, *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*, „Službeni glasnik”, Beograd, 2009, str.150.

⁹ Milan Škulić, *Maloletničko krivično pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i „Službeni glasnik”, Beograd, 2012, str. 72–273.

¹⁰ Krivični zakonik Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 64/17.

2.1.1. Dejstvo načela ne bis in idem prema okvirnoj odluci o evropskom nalogu za hapšenje i predaju

Često se u teoriji susrećemo sa tezom da je apsolutna smetnja za izvršenje evropskog naloga za hapšenje i predaju načelo *ne bis in idem*.¹¹ Međutim, Okvirnom odlukom se samo snaga apsolutne smetnje daje jednoj vrsti sudske odluke da je presuđena stvar (*res iudicate*), a to je pravnosnažno osuđujuće presude i to kojom je izrečena kazna, dok u pogledu drugih sudskih odluka oslobađajuće presude ili presude kojom se optužba odbija daje snaga relativne prepreke u postupku izvršenja evropskog naloga.

U Evropskoj uniji pravosudna saradnja u krivičnopravnoj oblasti dobija sve značajniju ulogu, jer se želi stvoriti prostor u kome vlada princip pravne sigurnosti i jednakosti građana EU u svim državama članicama Evropske unije. Razvijanje saradnje u ovoj oblasti prava moguće je ukoliko se usvoji i prihvati jedinstven stav o dejstvu principa *ne bis in idem*, tj. da li se odnosi na pravnosnažne meritorne sudske odluke (u smislu da li se odnosi samo na presude (osuđujuću i/ili oslobađajuću), ili i na neke druge meritorne sudske odluke). S obzirom na postojanje drugačijih zakonskih rješenja u krivičnopravnoj oblasti među državama članicama Evropske unije, koliko je lako provodiv princip međusobnog povjerenje i priznanja sudskih odluka u krivičnopravnoj oblasti, jer znače prihvatanje prava država da imaju drugačije zakone. Jedan od bitnijih instrumenata u krivičnopravnoj oblasti, pomoću kojeg se želi omogućiti da sudske odluke jedne države članice EU proizvodne pravno dejstvo i u drugoj državi članici EU, je evropski nalog za hapšenje i predaju.¹² Prema članu 54 Konvencije o implemetaciji šengenskog sporazuma¹³ i članu 50 Povelje Evropske unije¹⁴ o osnovnim pravima prepreka za ponovno suđenje istog lica za isto djelo su meritorne sudske odluke, oslobađajuća i osuđujuća presuda.¹⁵ Navedene odredbe pomenutih konvencija na prostoru Evropske unije eksterno dejstvo priznaju, ne samo osuđujućoj presudi nego i oslobađajućoj, dok to nije baš tako prema odredbama Okvirne odluke o apsolutnim i relativnim smetnjama za izvršenje evropskog naloga.

¹¹ Vojislav Đurđić, „Evropski nalog za hapšenje”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1/2012, str. 31–37.

¹² John A. E. Vervaele, “The transnational *ne bis in idem* principle in the EU, Mutual recognition and equivalence protection of human rights”, op. cit., p. 103; Martin Wasmeier, “The principle of *ne bis in idem*”, *International Review of Penal Law*, Vol. 1, Issue 2, 2006, p. 120

¹³ Konvencija o implementaciji šengenskog sporazuma, „Službeni list Evropske unije”, L 239/19.

¹⁴ Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, „Službeni list Evropske unije”, C 202/389.

¹⁵ Milijana Lepir, *Ekstradicija u savremenom pravu*, (magistarska teza), Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 2013, 87–90.

Načelo *ne bis in idem* ima značajnu ulogu u procesu jačanja međunarodne saradnje u krivičnopravnoj oblasti, jer odluka o priznanju strane sudske odluke je još uvijek stvar diskrecionog ovlašćenja države koja odlučuje o priznanju i izvršenju te odluke. Poteškoće u primjeni i tumačenju ovog načela su utoliko veće što ne postoji jedinstvena definicija ovog načela. Evropska unija, kao zajednica koja ne poznaje granice, nameće potrebu definisanja i određivanja dejstva ovog načela unutar prostora Unije kao unificiranog pravnog poretka.¹⁶ U pogledu određivanja dejstva načela *ne bis in idem* na prostoru Evropske unije značajna je odluka Evropskog suda pravde u slučaju *Gözütök* i *Brügge*. Da li su obligatorna ili fakultativna prepreka za izvršenje evropskog naloga za hapšenje i predaju samo meritorne ili i formalne odluke suda, Evropski sud pravde je zauzeo stav u slučaju *Gözütök* i *Brügge*.¹⁷ U pomenutom slučaju, sporno je bilo da li je odluka tužioca o obustavljanju krivičnog gonjenja u jednoj od zemalja članica EU, obavezujuća i za drugu zemlju članicu. Evropski sud pravde je u vezi sa spornim pitanjem zauzeo stav da je i formalna odluka donesena u jednoj zemlji članici EU, obavezujuća i za druge zemlje članice.¹⁸ Priznavanjem eksternog dejstva i sudskim i tužilačkim odlukama u krivičnom postupku na prostoru Evropske unije,¹⁹ razumljivo je ako polazimo od teze da je cilj evropskog naloga za hapšenje i predaju da zaživi saradnja među državama članica Unije i u krivičnopravnoj oblasti u skladu sa principom uzajamnog priznanja i povjerenje sudskih odluka.

Na prostoru Evropske unije načelo *ne bis in idem* ima transnacionalnu dimenziju, jer se prvenstveno razmatra kroz prizmu prava na slobodu kretanja ljudi i dobara na integrisanom prostoru Evropske unije, a istovremeno je nužno osigurati građanima visok stepen sigurnosti u skladu sa članom 29 Ugovora o osnivanju Evropske unije.²⁰ Ovo načelo je definisano u Povelji o osnovnim pravima Evropske unije kao *zaštitno pravo* pojedinca²¹ i opseg primjene načela *ne bis in*

¹⁶ Milijana Buha, *Ne bis in idem u kaznenim postupcima*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 2021. str. 158–195.

¹⁷ European Court of Justice, Joined cases C-187/01 and C385/01, Judgment of the Court of 11 February 2003.

¹⁸ Valsamis Mitsilegas, "The Constitutional Implications of Mutual Recognition in Criminal Matters in the EU", *Common Market Law Review*, vol. 43, Kluwer Law International, Netherlands 2006, pp. 1300–1304; John A. E. Vervaele, "The transnational *ne bis in idem* principle in the EU. Mutual recognition and equivalent protection of human rights", op. cit., pp. 100–118.

¹⁹ Vidi više o kontroli tužilačkih odluka: Vanja Bajović, „O položaju oštećenog u krivičnom postupku”, *Pravni život*, br. 9, str. 543–562.

²⁰ Elizabeta Ivičević – Karas, „Načelo *ne bis in idem* u evropskom kaznenom pravu”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 21, No. 2, 2014, 271–294.

²¹ Roland Michael Kniebühler, *Transnationales 'ne bis in idem'*, Duncker & Humblot, Berlin, 2005, p. 314.

idem proširen je na nivo Evropske unije, a ne samo u okvirima nacionalne jurisdikcije. Rekli bismo da je težnja da se načelu *ne bis in idem* prizna eksterno dejstvo na prostoru Evropske unije.

Kada posmatramo načelo *ne bis in idem* u granicama Okvirne odluke, rekli bismo da ovom odlukom dejstvo načela *ne bis in idem*, u smislu da li ima eksterno ili interno dejstvo i da li je apsolutna ili relativna smetnja za izvršenje evropskog naloga, zavisi od vrste presude – da li je riječ o osuđujućoj presudi, oslobađajućoj ili presudi kojom se optužba odbija. Jedna od relativnih prepreka za izvršenje evropskog naloga je i činjenica da su pravosudna tijela odustala od krivičnog gonjenja. Kada se u Okvirnoj odluci govori o odustanku pravosudnih organa od krivičnog gonjenja, da li se misli samo na sudove ili i na tužilaštva kao državnog organa koji je i stranka u postupku bez čijih procesnih radnji preduzetih radi pokretanja i vođenja krivičnog postupka u konačnici nema ni sudskih odluka.²² Tako da, kada se vratimo na odluku pravosudnih organa kojom se odustaje od krivičnog gonjenja nameće se kao pitanje da li se misli samo na sudsku odluku kojom se optužba odbija ili i na odluku tužioca o obustavi krivičnog postupka. Shodno iznesenim zapažanjima, pitanje je da li je tužilačka odluka o odustanku od krivičnog gonjenja relativna smetnja za izvršenje evropskog naloga za hapšenje i predaju.

Prema Okvirnoj odluci rekli bismo da je eksterno dejstvo, u smislu apsolutne smetnje za izvršenje evropskog naloga, priznato samo pravnosnažno osuđujućoj presudi kojom je izrečena kazna, a ne upozoravajuće sankcije i to pod uslovom da je započeto sa izvršenjem izrečene kazne. Prepreka za izvršenje evropskom nalogu ne bi bila osuđujuća presuda, ukoliko nisu ispunjena još dva kumulativno propisana uslova u članu 3 stava 2 Okvirne odluke, a to je da je osuđujućom presudom izrečena kazna i izdržava se izrečena kazna ili je nastupila zastarjelosti za izvršenje izrečene kazne osuđujućom presudom. Osuđujuća presuda donesena u nekoj trećoj državi, koja nije članica Evropske unije, ima status relativne smetnje za izvršenje evropskog naloga, jer je fakultativna prepreka za izvršenje evropskog naloga. Tačke 5 stav 1 člana 4 Okvirne odluke govori o pravnosnažno osuđujućoj presudi izrečenoj u trećoj državi kao fakultativnoj prepri za izvršenje evropskom nalogu. Kao fakultativne prepreke za izvršenje evropskog naloga navodi se odustajanje pravosudnih organa od krivičnog gonjenja. Nameće nam se pitanje –

²² U okvirnoj odluci se pominju pravosudni organi, pa nam se kao pitanje nameće da li je pravosudni organ samo sud ili se misli i na sud i tužilaštva. U našem pravu Bosne i Hercegovine status pravosudnih organa imaju samo sudovi. Nužnost postojanja identiteta između optužbe i presude u krivičnom postupku ukazuje da sudskih odluka nema bez tužilačkih. Tako da bismo mogli izvesti zaključak da se možda misli i na meritorne tužilačke odluke. Napominjemo da se u tački 3 stava 1 člana 4 Okvirne odluke propisuju fakultativne smetnje, tj. relativne smetnje za izvršenje evropskog naloga i koristi imenica u množini pravosudnih organa.

kakva je to sudska odluka kojom se odustaje od krivičnog gonjenja, da li je to naredba o obustavi istrage protiv koje se može uložiti žalba, a o kojoj odlučuje sud, ili je to presuda kojom se optužba odbija jer je tužilac odustao od optužbe, a oštećeni nije preuzeo zastupanje optužnice?²³

Načelo *ne bis in idem* znači nemogućnost ponovnog suđenja istom licu za isto djelo. Prema Okvirnoj odluci nije apsolutna smetnja za izvršenje evropskog naloga oslobađajuća presuda i presuda kojom se optužba odbija. Presuda kojom se optužba odbija je fakultativna prepreka za izvršenje evropskog naloga i time se ovoj sudskoj odluci priznaje rekli bismo interno dejstvo u Evropskoj uniji. Postavlja se pitanje koliko je zaista Okvirnom odlukom napravljen iskorak ka međusobnom priznanju sudskih odluka u krivičnopravnoj oblasti, ukoliko se govori o apsolutnim i relativnim smetnjama za izvršenje naloga i ako meritorne odluke nisu apsolutna smetnja za izvršenje evropskog naloga.

Članom 4 stava 1 tačke 3 Okvirne odluke propisano je da je fakultativna prepreka i izrečena pravnosnažna presuda koja sprečava dalje krivično gonjenje istog lica za isto djelo. Rekli bismo da se u ovom slučaju misli na pravnosnažno oslobađajuću presudu kao fakultativnu prepreku u izvršenju evropskog naloga za hapšenje i predaju. Neki od razloga koji opravdavaju identifikovanje oslobađajuće presude kao fakultativne prepreke za izvršenje evropskog naloga za hapšenje i predaju su što oslobađajuća presuda zbog nedostatka dokaza može da bude donesena radi nemara ili pasivnog držanja organa gonjenja, pa i suda u krivičnom postupku,²⁴ a onda zakonom je isključeno da ovakvi propusti budu naknadno identifikovani u sudskoj odluci i sankcionisani donošenjem druge sudske odluke.²⁵ Opasnost od priznavanja apsolutnog dejstva i pravnosnažnoj oslobađajućoj presudi je što ista može da egzistira nauštrb istine, ako nije dozvoljena upotreba vanrednog pravnog lijeka na štetu oslobođenog. Jedan od razloga za donošenje presude kojom se optuženi oslobađa od optužbe je da djelo za koje je lice optuženo nije zakonom propisano kao krivično djelo, što je osnov principa dvostruke inkriminacije koji nije obligatorna prepreka za izvršenje evropskog naloga i kada je riječ o pravnosnažnoj oslobađajućoj presudi. Kada je riječ o okolnostima koje

²³ Milijana Buha, „Procesna prava oštećenog prema Zakonu o krivičnom postupku Republike Srpske iz 2020“, *Jedanaesta međunarodna naučno-stručna konferencija krivično zakonodavstvo i prevencija kriminaliteta (norma i praksa)*, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Ministarstvo pravde Republike Srpske, 2020, str. 479–491.

²⁴ Milijana Buha, *Ne bis in idem u kaznenim postupcima*, op. cit., str. 40–42.

²⁵ Milan Škulić, „Načelo pravičnog vođenja krivičnog postupka i načelo istine u krivičnom postupku“, *Pravni život*, I tom 9/2010, str. 593–594; Milan Škulić, „Načelo istine i osnovna dokazna pravila u novom zakonu o krivičnom postupku Srbije“, *Pravna riječ*, Časopis za pravnu teoriju i praksu, Banja Luka 2013, str. 491–507.

isključuju krivičnu odgovornost, razlog za donošenje oslobađajuće presude nije na isti način definisano u svim državama članicama Unije.

S druge strane, ima mjesta razmišljanju da se i pravnosnažno oslobađajućoj presudi prizna eksterno dejstvo, posebno kada je ista donesena jer postoje okolnosti koje isključuju krivičnu odgovornost i time se ova presuda svrstava u grupu apsolutnih smetnji za izvršenje evropskog naloga za hapšenje, što je i u interesu pravne sigurnosti, a ne postoji obaveza država članica Evropske unije da u potpunosti usklade svoje krivično zakonodavstvo.²⁶

Presuda kojom se optužba odbija, ili kako se još u teoriji ova vrsta presuda imenuje kao procesna presuda ili presuda donesena iz formalnih razloga, je fakultativna prepreka za izvršenje evropskog naloga za hapšenje i predaju. Neki od razloga zbog kojih se donosi presuda kojom se optužba odbija su: ako je tužilac odustao od optužbe, ako je postupak pravnosnažnim rješenjem obustavljen, ako je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja, ako je tužilac odustao od krivičnog gonjenja. S razlogom smo se opredijelili da pomenemo ove razloge kao osnov za donošenje presude kojom se optužba odbija, jer ove razloga uočavamo kao fakultativnu prepreku za izvršenje evropskog naloga za hapšenje i predaju, tačka 3 i 4 stava 1 člana 4 Okvirne odluke.

3) RELATIVNE SMETNJE U POSTUPKU PREDAJE TRAŽENOG LICA

Fakultativne prepreke za izvršenje evropskog naloga za hapšenje i predaju su: ako djelo nije inkriminisano (*principle of double criminality*) kao krivično djelo i prema pravu države izvršenja evropskog naloga, ali pod uslovom da nije riječ o krivičnim djelima pobrojanim u članu 1 stava 1 Okvirne odluke u pogledu kojih se ne traži ispunjenje uslova dvostruke inkriminacije; ako je pokrenut postupak za traženo lice u državi izvršenja naloga i to zbog istog djela koje je predmet evropskog naloga, tj. *litispendentio*; ako su pravosudni organi države izvršenja naloga odustali od krivičnog gonjenja za krivično djelo koje je predmet evropskog naloga ili je izrečena pravnosnažna presuda u nekoj od država članica za krivično djelo koje je obuhvaćeno evropskim nalogom; ako je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja ili izvršenja kazne i to prema pravu države izvršenja naloga i da je država izvršenja naloga nadležna za krivično gonjenje; ako je evropski nalog izdat radi izvršenja izrečene kazne, a traženo lice se nalazi na teritoriji države izvršenja naloga ili je državljanin države izvršenja evropskog naloga, s tim da se izvršenje kazne provodi u skladu sa pravom države izvršenja naloga; ako je

²⁶ Branko Rakić, „Princip supsidijarnosti i raspodele nadležnosti između Evropske unije i država članica”, *Pravni život*, br. 12, 1995, str. 603–623.

krivično djelo u potpunosti ili djelimično izvršeno na teritoriji države izvršenja evropskog naloga ili je krivično djelo djelimično učinjeno na teritoriji države izvršenja naloga ili na mjestu koje se smatra da pripada toj državi i ako je krivično djelo učinjeno van državnog područja države izdavaoca naloga, a pravo države izvršenja naloga ne omogućava krivično gonjenje za krivična djela počinjena van njenog područja.

Smetnje za izvršenje evropskog naloga koje su definisane kao fakultativne prepreke nisu u skladu sa načelom pravne sigurnosti optuženih i osuđenih u krivičnom postupku, jer od volje država članica, tj. države izvršenja naloga zavisi da li će cijeniti neku prepreku kao smetnju za izvršenje evropskog naloga ili ne. Državljanstvo je i dalje smetnja, ali relativna za izvršenje evropskog naloga ako se kazna zatvora ili pritvor već sprovodi u državi izvršenja protiv lica koje ima državljanstvo ili prebivalište u državi izvršenja. Principom jednakog tretmana domaćih državljana sa državljanima drugih država članica Unije, Evropski sud pravde se rukovodio u predmetu *Wolzenburg*,²⁷ tako da razlog za odbijanje izvršenja evropskog naloga može biti kako državljanstvo tako i stalno prebivalište. Zanimljivo je primijetiti da je na spisku fakultativnih smetnji za izvršenje evropskog naloga i oslobađajuća presuda donesena u nekoj trećoj državi koja nije članica Evropske unije. Vrlo su moguće situacije da lice ima državljanstvo neke treće države koja nije članica Evropske unije i stalno prebivalište u državi izvršenja evropskog naloga, pa se kao pitanje nameće da li će fakultativna prepreka za izvršenje evropskog naloga radi izdržavanja izrečene kazne zatvora ili mjere lišavanja slobode biti prepreka i za lice koje ima stalno prebivalište u državi izvršenja naloga, a nije državljanin neke od država članica Evropske unije.

Zaštita ljudskih prava nije u katalogu ni apsolutnih ali ni relativnih smetnji za izvršenje evropskog naloga. Osnov za odbijanje izvršenja evropskog naloga za hapšenje je povreda ljudskih prava u Velikoj Britaniji.²⁸ Pitanjem značaja ljudskih prava kao smetnje u postupku predaje traženih lica bavio se Evropski sud pravde u nekim slučajevima kao što su *Radu*,²⁹ *Melloni*.³⁰ U predmetu *Radu* Sud je pažnju posvetio povredi prava traženog lica na saslušanje u državi izdavaocu naloga i zauzeo stav da nije bilo povrede prava, kao i da ne postoji mogućnost proširivanja razloga za odbijanje izvršenja evropskog naloga. Sud je stava da klauzula zaštite ljudskih prava ne smije da ugrozi postupak predaje traženog lica, jer bi se usporio i učinio neefikasnim postupak predaje traženih lica. Prednost je data principu

²⁷ C-123/08Wolzenburg [2009] ECR I-9621.

²⁸ Catherine Heard, Daniel Mansell, "The European Arrest Warrant: The role of judges when Human Rights are at risk", *New Journal of European Criminal Law*, vol. 2/ 2011, pp. 353-367.

²⁹ Case C-396/11, Radu, ECJ, 29 January 2013.

³⁰ Case C-399/11, Melloni, ECJ, 26 February 2013.

uzajamnog priznanja u odnosu na zaštitu ljudskih prava. U slučaju *Melloni* Evropski sud pravde razmatrao je da li je opravdano odbiti predaju traženog lica ako prijeti opasnost od suđenja u odsustvu, što je suprotno pravu na pravično suđenje. Slično kao i u predmetu *Radu* Sud u slučaju *Melloni* nije odstupao od principa uzajamnog povjerenja i priznanja sudskih odluka, koji dominira u odnosu na druge pravne standarde koji su garant pravičnog suđenja. Restriktivno tumačenje Okvirne odluke nije izostalo ni u predmetu *Jeremy F*,³¹ u kome Sud ističe da pravni lijek suspenzivnog dejstva protiv odluke o izvršenju evropskog naloga nije sporan ako je u saglasnosti sa rokovima propisanim Okvirnom odlukom, što je teško zamislivo.

Postupak predaje traženih lica koji je uveden Okvirnom odlukom u Evropskoj unije je strogo kruto postavljen. Evropski sud pravde je prepoznat kao zaštitnik strogog formalističkog postupka koji „slijepo” i jedino slijedi princip međusobnog povjerenja i priznanja sudskih odluka koji je osnov za provođenje postupka predaje. Primjedbe koje se mogu staviti na račun provođenja postupka predaje jesu da je u dobroj mjeri zanemarena zaštita osnovnih procesnih prava traženih lica. U tom smislu nailazimo i na primjedbe da princip uzajamnog priznanja ne smije da znači povredu osnovnih ljudskih prava, kao i da bi se tekst Okvirne odluke trebao usaglasiti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.³² Ukoliko postoje dokazi da prijeti opasnost od kršenja osnovnih ljudskih prava traženog lica, država izvršenja naloga trebalo bi da zatraži određene garancije od države izdavaoca naloga da traženo lice neće biti uskraćeno za osnovna procesna prava koja su garant poštovanja i osnovnih ljudskih prava u krivičnom postupku protiv njega.

U red relativnih smetnji za predaju traženog lica ubraja se državljanstvo i teritorijalni princip. Država izvršenja evropskog naloga može da odbije izvršenje naloga ako je krivično djelo u potpunosti ili djelimično izvršeno na teritoriji države izvršenja evropskog naloga, čime se i dalje ne zanemaruje teritorijalni princip kao primarni u važenju krivičnog zakonodavstva jedne države. Država izvršenja naloga slijedeći teritorijalni princip, kao primarni princip, ima pravo da odbije izvršenje naloga ako krivično djelo nije izvršeno na teritoriji države izdavaoca naloga, a prema pravu države izvršenja naloga krivično gonjenje za krivično djelo koje je predmet naloga nije moguće ako je izvršeno van teritorije države izvršenja naloga. Relativna smetnja za izvršenje evropskog naloga je državljanstvo traženog lica ako je evropski nalog izdat radi izvršenja kazne zatvora ili pritvora, a traženo lice ima državljanstvo ili stalno prebivalište u državi izvršenja naloga. S tim da državljanstvo neće biti ni relativna smetnja za izvršenje evropskog naloga ako je isti izdat radi krivičnog gonjenja traženog lica. Razlog radi koga državljanstvo ne može biti smetnja za izvršenje evropskog naloga radi krivičnog gonjenja traženog lica

³¹ Case C-168/13 PPU, *Jeremy F*, ECJ, 30 May 2013.

³² Sandra Stojković, *Uzajamno priznanje odluka u krivičnim stvarima i prava okrivljenog lica*, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni Fakultet, doktorska disertacija, 2016, str. 89–94.

nalazimo u činjenici da je cilj evropskog naloga da spriječi da učinioci prekograničnog kriminaliteta ostanu nekažnjeni. Međutim, zanimljivo je primjetiti da prema teritorijalnom principu kao primarnom u važenju krivičnog zakonodavstva, iako je svrstan u skup relativnih smetnji za predaju traženog lica, traženo lice ostane nekažnjeno za djelo koje mu se stavlja na teret, ako je riječ o krivičnom djelu koje je u potpunosti ili djelimično izvršeno na teritoriji države izvršenja naloga.

4) PRINCIP DVOSTRUKE INKRIMINACIJE/KAŽNJIVOSTI I ZASTARJELOST

Princip dvostruke inkriminacije prema članu 2 stava 2 Okvirne odluke nije ni apsolutna ni relativna smetnja za izvršenje evropskog naloga u pogledu krivičnih djela pobrojanih u ovoj odredbi. Ukidanjem principa dvostruke inkriminacije u odnosu na navedena krivična djela u prethodno pomenutoj odredbi znači ograničenje primjene materijalnog krivičnog prava države izvršenja naloga. Prema članu 2 stava 4 Okvirne odluke principu dvostruke inkriminacije se daje status relativne smetnje za izvršenje evropskog naloga kada je riječ o krivičnim djelima koja nisu pobrojana u tački 2 ovog člana. Princip dvostruke inkriminacije se ne može posmatrati odvojeno od principa zakonitosti, što čini upitnim legitimnost zahtjeva za ubrzavanjem međunarodne saradnje ukidanjem principa dvostruke inkriminacije kao tradicionalne prepreke u postupcima međunarodne krivičnopravne pomoći. Ukidanje principa dvostruke inkriminacije je suprotno načelu pravne sigurnosti lica koja žive u Evropskoj uniji, jer može biti predato drugoj državi za djelo koje nije krivično djelo u državi u kojoj se nalazi traženo lice. Ovakvim postupanjem se krši načelo legaliteta.³³ Članom 2 stava 2 Okvirne odluke navedena su djela u pogledu kojih se ne utvrđuje princip dvostruke inkriminacije, iako u pogledu ovih krivičnih djela ne postoji usaglašena pravna definicija.³⁴ Jedno od krivičnih djela koje je navedeno u prethodno pomenutoj odredbi jeste i terorizam, gdje radnje izvršenja ovog djela za neke može biti odbrambeni čin a za neke terorizam. Nabranjenjem krivičnih djela u pogledu kojih se odstupa od principa dvostruke kažnjivosti može se posmatrati kao poseban uslov u smislu težine krivičnih djela. Mora da se radi o krivičnim djelima u pogledu kojih je u državi koja je izdala evropski nalog propisana kazna zatvora od najmanje tri godine.³⁵ Princip

³³ Vojislav Đurđić, op. cit., str. 29–30.

³⁴ Massimo Fichera, *The implementation of the European Arrest Warrant in the European Union: law, policy and practice*, PhD thesis – University of Edinburgh, School of Law, 2009, p. 102; Bedanna Bapuly, *The European Arrest Warrant under Constitutional Attack*, *ICL Journal*, Vol 3, 1/2009, 4, pp. 4–26, preuzeto sa www.icl-journal.com, dostupno 30. 9. 2021.

³⁵ Milan Škulić, *Međunarodno krivično pravo*, Univerzitetu u Beogradu – Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo, 2020, str. 543–548.

dvostruke inkriminacije nije apsolutna smetnja u postupku predaje traženih lica u Evropskoj uniji, ako su kumulativno ispunjena dva uslova propisana u članu 2 stava 2 Okvirne odluke da je riječ o nekom od krivičnih djela pobrojanih u ovom članu i da je krivično djelo za koje se može izreći kazna zatvora od tri godine ili više prema pravu države koja izdaje evropski nalog.

U teoriji krivičnog prava iznose se zapažanja da se princip dvostruke inkriminacije ne može odvojeno posmatrati od zastare u smislu da ne postoji obaveza utvrđivanja da li je djelo zastarjelo, ako je riječ o krivičnom djelu koje je obuhvaćeno u stavu 2 člana 2 Okvirne odluke. Zagovornici teze da je zastarjelost neodvojiva od dvostruke inkriminacije/kažnjivosti, polaze od činjenice da je evropski nalog izdat u odnosu na krivična djela u pogledu kojih se ne ispituje dvostruka kažnjivost, pa samim time i ne postoji obaveza ni utvrđivanja da je zastarjelo takvo krivično djelo. Zapravo, polazi se od teze da krivična djela u pogledu kojih se ne ispituje uslov dvostruke inkriminacije i zastarevanja se ne utvrđuje, jer je sadržana u pojmu dvostruke kažnjivosti.³⁶ Dok, s druge strane, zastarjelost se može posmatrati kao samostalni institut, jer se i članom 4 stava 1 tačke 4 Okvirne odluke govori o zastarjelosti kao relativnoj smetnji za izvršenje evropskog naloga. Tako da zastarjelost kao negativnu smetnju za izvršenje strane sudske odluke treba ispitati u odnosu na svako krivično djelo, tako i ona djela koja su obuhvaćena članom 2 stava 2 Okvirne odluke. Stoga, zastarjelost kao samostalni institut mora da se ispita u odnosu na svako krivično djelo.

Rasprave u hrvatskoj stručnoj javnosti o odnosu dvostruke kažnjivosti i zastarjelosti su posebno eskalirale kada je Njemačka izdala nalog za hapšenje hrvatskih državljana umješanih u ubistvo Stjepana Đurekovića, osamdesetih godina prošlog vijeka u Njemačkoj.³⁷ Evropski sud pravde u slučaju *Gasparini*³⁸ zauzeo je stav da je zastarjelost apsolutna smetnja za izvršenje evropskog naloga za hapšenje i predaju.

Mišljenja smo da institut zastarjelosti treba posmatrati kao samostalni institut od principa dvostruke kažnjivosti. Zastarjelost je nesporno relativna smetnja za izvršenje evropskog naloga za hapšenje prema članu 4 stava 1 tačke 4 Okvirne odluke. Zastarjelost krivičnog gonjenja je samo relativna smetnja za izvršenje evropskog naloga, iako o nastupanju zastarjelosti krivičnog gonjenja odlučuje sud po službenoj dužnosti (prema našem pravu),³⁹ a ista bi trebala da proizvodi i pravno

³⁶ Davor Derenčinović, „Doseg isključenja provjere dvostruke kažnjivosti iz Zakona o pravosudnoj saradnji u kaznenim stvarima sa državama članicama Evropske unije“, *Hrvatski ljetopis za kaznenom pravu i praksu*, Zagreb, vol. 21, br. 2/2014, str. 249–270.

³⁷ Davor Derenčinović, op. cit., str. 251–252.

³⁸ Case C-467/04 *Gasparini* [2006] ECR I-9199, §31.

³⁹ Odluku o nespovodu istrage radi nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja prema članu 242 stava 3 Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske donosi tužilac. S tim da presudu

dejstvo na teritoriji neke druge države članice Unije. Zastarjelost izvršenja izrečene kazne je prema članu 3 stava 2 Okvirne odluke apsolutna smetnja ako se izrečena kazna ne može izvršiti prema pravu države izvršenja naloga. Okvirnom odlukom se pravi distinkcija između zastarjelosti krivičnog gonjenja kao relativne smetnje i zastarjelosti izvršenja izrečene kazne kao apsolutne smetnje za izvršenje evropskog naloga. Imajući u vidu da je zastarjelost krivičnog gonjenja relativna smetnja za krivičnim gonjenjem, onda bi se mogao smatrati legitiman zahtjev za predajom traženog lica radi krivičnog gonjenja iako je nastupila zastarjelost gonjenja. Međutim, ako polazimo od suštine instituta zastarjelosti koji znači trajnu i neotklonjivu procenu smetnju,⁴⁰ koji obesmišljava krivično gonjenje, upitna je legitimnost zahtjeva za predaju ako je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja prema pravu države izvršenja naloga. O zastarjelosti krivičnog gonjenja kao procesnoj smetnji sud mora da vodi računa po službenoj dužnosti i donese odgovarajuću sudsku odluku zavisno od faze krivičnog postupka. Ako sud države izvršenja naloga ima obavezu da vodi računa o zastarjelosti krivičnog gonjenja po službenoj dužnosti i ima obavezu da donese odgovarajuću sudsku odluku, nameće se pitanje zašto sudska odluka države izvršenja naloga o nastupanju zastarjelosti krivičnog gonjenja se ne priznaje u skladu sa principom međusobnog priznanja i povjerenja sudskih odluka, koji je kamen temeljac sudske saradnje u Evropskoj uniji.

5) ZAKLJUČAK

Na kraju bi se mogao zauzeti stav da načelo *ne bis in idem*, u skladu sa odredbama Okvirne odluke, ima eksterno dejstvo među državama članicama Evropske unije ali samo u pogledu osuđujuće sudske odluke. U pogledu oslobađajuće sudske odluke ili formalnih sudskih odluka načelo *ne bis in idem* ima interno dejstvo u granicama nacionalne jurisdikcije država članica, jer je relativna smetnja za izvršenje evropskog naloga. Mišljenja smo da ima prostora da se i pravnosnažno oslobađajućoj presudi prizna eksterno dejstvo, posebno kada je ista donesena, jer postoje okolnosti koje isključuju krivičnu odgovornost i time bi ova presuda bila prepoznata kao apsolutna smetnja za izvršenje evropskog naloga za hapšenje, a što je u funkciji principa međusobnog priznanja sudskih odluka koji je kamen temeljac prvosudne saradnje u Evropskoj uniji. Nužnost tretiranja

kojom se optužba odbija jer je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja donosi sud, prema članu 297 stav 1 tačka d) Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske. Problematično je priznavanja eksternog dejstva odluci tužioca o obustavi istrage, jer je nastupila zastarjelost, jer ista nije podložna sudskoj kontroli. Vidi više o zastarjelosti: Milan Škulić, „Pravna priroda i krivičnopravni (materijalni i procesni) efekt zastarelosti krivičnog gonjenja“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, godina LXV 1/2017, str. 25–58.

⁴⁰ Milan Škulić (2017), op. cit., str. 42.

oslobađajuće presude kao apsolutne smetnje u postupku predaje proizilazi i iz člana 54 Konvencije o implementaciji šengenskog sporazuma, kao i iz člana 50 Povelje Evropske unije o osnovnim pravima. Zastarjelost krivičnog gonjenja je samo relativna smetnja za izvršenje evropskog naloga, iako o nastupanju zastarjelosti krivičnog gonjenja odlučuje sud po pravilu jer je o istoj dužan da vodi računa po službenoj dužnosti. Stoga, nameće se pitanje zašto se sudska odluka države izvršenja naloga o nastupanju zastarjelosti krivičnog gonjenja ne priznaje u državama članicama Evropske unije, u skladu sa principom međusobnog priznanja i povjerenja sudskih odluka koji je pravna podloga sudske saradnje u Evropskoj uniji. Princip dvostruke inkriminacije nije apsolutna smetnja u postupku predaje traženih lica u Evropskoj uniji, ako su kumulativno ispunjena dva uslova propisana u članu 2 stava 2 Okvirne odluke: da je riječ o nekom od krivičnih djela pobrojanih u ovom članu i da je krivično djelo za koje se može izreći kazna zatvora od tri godine ili više prema pravu države koja izdaje evropski nalog. Susrećemo se sa određenim primjedbama koje su smislene, u pogledu eliminisanja principa dvostruke inkriminacije u ocjeni da li ima mjesta za predaju traženog lica ili ne, jer isto znači povredu načela zakonitosti. Međutim, zanimljivo je spomenuti da se u red relativnih smetnji ubraja i teritorijalni princip važenja krivičnog zakonodavstva, prema kome država izvršenja naloga može odbiti izvršenje istog ako je djelo izvršeno na njenoj teritoriji. Ako bi država izvršenja naloga odbila predaju traženog lica, jer je krivično djelo izvršeno na njenoj teritoriji, ima li obavezu krivičnog gonjenja traženog lica.

6) LITERATURA

- Apap, Joanna, Carrera, Sergion, "Judicial cooperation in Criminal Matters , European Arrest Warrant, A Good Testing Ground for Mutual Recognition in the Enlarged EU?", *CEPS Policy Brief*, No. 46, 2004, pp. 1–19.
- Bajović, Vanja, „O položaju oštećenog u krivičnom postupku”, *Pravni život*, br. 9, str. 543–562.
- Banović, Božidar, „Evropski nalog za hapšenje kao oblik međunarodne krivičnopravne pomoći”, *Pravni sistem Srbije i standardi EU i Savjeta Evrope, Beograd*, 2009, str. 166–167.
- Bapuly, Bedanna, "The European Arrest Warrant under Constitutional Attack", *ICL Journal*, Vol 3, 1/2009, 4, pp. 4–26, preuzeto sa www.icl-journal.com
- Buha, Milijana, „Procesna prava oštećenog prema Zakonu o krivičnom postupku Republike Srpske iz 2020”, *Jedanaesta međunarodna naučno-stručna konferencija krivično zakonodavstvo i prevencija kriminaliteta (norma i praksa)*, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Ministarstvo pravde Republike Srpske, 2020, str. 479–491.

- Buha, Milijana, *Ne bis in idem u kaznenim postupcima*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 2021.
- Čavoški, Aleksandra, Reljanović, Mario, *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Čavoški, Aleksandra, „Evropski nalog za hapšenje”, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 9/10, 2004, str. 187-188.
- Derenčinović, Davor, „Doseg isključenja provjere dvostruke kažnjivosti iz Zakona o pravosudnoj saradnji u kaznenim stvarima sa državama članicama Evropske unije”, *Hrvatski ljetopis za kaznenom pravo i praksu*, Zagreb, vol. 21, br. 2/2014, str. 249–270.
- Đurđić, Vojislav, „Evropski nalog za hapšenje”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1/2012, str. 21–38.
- Fichera, Massimo, *The implementation of the European Arrest Warrant in the European Union: law, policy and practice*, PhD thesis – University of Edinburgh, School of Law, 2009.
- Heard, Catherine, Mansell, Daniel, “The European Arrest Warrant: The role of judges when Human Rights are at risk”, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 2/ 2011, pp. 353–367.
- Ivičević – Karas, Elizabeta, „Načelo *ne bis in idem* u evropskom kaznenom pravu”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 21, No. 2, 2014, str. 271–294.
- Kniebühler, Roland Michael, *Transnationales ‘ne bis in idem’*, Duncker & Humblot, Berlin, 2005.
- Lepir, Milijana, *Ekstradicija u savremenom pravu*, (magistarska teza), Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 2013.
- Lepir, Milijana, „Evropski nalog za hapšenje novi institut u oblasti međunarodne krivičnopravne pomoći u prostoru Evropske unije”, *Pravna riječ*, Banja Luka, 2013, str. 731–746.
- Mitsilegas, Valsamis, “The Constitutional Implications of Mutual Recognition in Criminal Matters in the EU”, *Common Market Law Review*, vol. 43, Kluwer Law International, Netherlands 2006, pp. 1300–1304;
- Rakić, Branko, „Princip supsidijarnosti i raspodele nadležnosti između Evropske unije i država članica”, *Pravni život* br. 12, 1995, str. 603–623.
- Škulić, Milan, „Načelo pravičnog vođenja krivičnog postupka i načelo istine u krivičnom postupku”, *Pravni život*, I tom 9/2010, str. 593–594;
- Škulić, Milan, „Načelo istine i osnovna dokazna pravila u novom zakonu o krivičnom postupku Srbije”, *Pravna riječ*, Časopis za pravnu teoriju i praksu, Banja Luka 2013, str. 491–507.

- Škulić, Milan, „Pravna priroda i krivičnopravni (materijalni i procesni) efekt zastarelosti krivičnog gonjenja”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, godina LXV 1/2017, str. 25–58.
- Škulić, Milan, *Maloletničko krivično pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i „Službeni glasnik”, Beograd, 2012.
- Škulić, Milan, *Međunarodno krivično pravo*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo, 2020.
- Stojković, Sandra, *Uzajamno priznanje odluka u krivičnim stvarima i prava otkrivenog lica*, (doktorska disertacija), Univerzitet u Novom Sadu, Pravni Fakultet, 2016.
- Vervaele, John A. E., “The transnational *ne bis in idem* principle in the EU. Mutual recognition and equivalent protection of human rights”, *Utrecht Law Review*, 1(2), 2005, pp. 100–118.
- Wasmeier, Martin, “The principle of *ne bis in idem*”, *International Review of Penal Law*, Vol. 1, Issue 2, 2006, pp. 120–130.

OBSTACLES TO THE EXECUTION OF THE EUROPEAN ARREST WARRANT AND THE SURRENDER

Summary: The Framework Decision on the European Arrest Warrant introduces a new form of international criminal assistance in the European Union devoid of the traditional obstacles to extradition. The surrender procedure of wanted persons in the European Union is implemented in accordance with the principle of mutual recognition of criminal decisions. An absolute obstacle in the procedure of surrendering the requested person is a conviction judgement. A conviction judgement is one of the procedural guarantees for a convicted person according to the principle of *ne bis in idem*. The principle of *ne bis in idem* is in the function of protecting a convicted or acquitted person from retrial for the same act. The framework decision "desecrated" the principle of *ne bis in idem* because only convictions are an absolute obstacle to the surrender of the requested person, while acquittals are a relative obstacle to the surrender of the requested person. So, it is questionable whether the principle of mutual trust and recognition of court decisions will be a fundamental principle of criminal cooperation in the European Union if the final acquittal is only a relative obstacle in the procedure of surrender of the requested person.

Keywords: surrender, *ne bis in idem*, obsolescence, double incrimination.

UDK: 336.76
Bibliid: 1451-3188, 20 (2021)
God XX, br. 76, str. 99–117
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.76.7

Originalan naučni rad
Primljen 31. 10. 2021.
Odobren 8. 11. 2021.

OBAVEŠTAVANJE O STICANJU I RASPOLAGANJU ZNAČAJNIM UČEŠĆEM

*Milena MITROVIĆ**

Apstrakt: Autor se u radu bavi objavljivanjem značajnog učešća u društvu. Analizirane su odredbe Direktive o transparentnosti i dosadašnji tok harmonizacije u ovoj oblasti. Posebno su razmotrena pitanja nastanka obaveze izveštavanja i potreba da se prilikom regulisanja nastanka obaveze obaveštavanja o dostizanju, prelasku ili padu ispod relevantnog praga učešća uzmu u obzir različiti finansijski instrumenti i transakcije koji mogu omogućiti uticaj na upravljanje društvom. Ukazano je na nedoumice i probleme koji se javljaju u vezi sa primenom postojećih rešenja. Istaknuto je da postoji potreba da regulatori stalno imaju u vidu inovativnost na finansijskom tržištu, kako bi na adekvatan način odgovorili na potrebu da se identifikuju ona lica koja zaista mogu imati uticaj na odlučivanje društva. Pritom, prava mera obaveštavanja je ključna, jer se u suprotnom tržište može preopteretiti informacijama. Pored toga, prostor za unapređenje rešenja postoji i u odnosu na sankcionisanje povrede obaveze obaveštavanja.

Ključne reči: značajno učešće, finansijski instrumenti, sticanje i raspolaganje značajnim učešćem, objavljivanje informacija, prazno glasanje, skriveno vlasništvo

1) UVOD

Objavljivanje informacija na tržištu kapitala predstavlja jedan od glavnih mehanizama prevazilaženja asimetrije informacija. Bez objavljivanja informacija bilo bi nemoguće donošenje informisanih investicionih odluka. Društva danas

* Istraživač pripravnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu,
milena.mitrovic@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

objavljaju veliki broj informacija finansijskog i nefinansijskog karaktera. Jedna od obaveza objavljivanja odnosi se na objavljivanje sticanja i raspolaganja značajnim učešćem. Izražena je potreba objavljivanja tih informacija, budući da su podaci o tome koja lica imaju uticaj na odlučivanje u društvu od velikog značaja ne samo za buduće, već i postojeće ulagače, upravu društva, nadzorne organe i sva druga zainteresovana lica. Ipak, ova pravila su praćena brojnim nedoumicama i dilemama, naročito usled činjenice da su mnoge države na različite načine uredile obavezu objavljivanja. Trenutno stanje je dodatno zakomplikovala činjenica da je finansijska inovativnost na tržištu dovela do toga da postoje različiti instrumenti koji mogu imati slične efekte kao i sticanje akcija s pravom glasa, a preko kojih je moguće uticati na proces donošenja odluka u društvu. Problemi su se javili i u odnosu na adekvatno sankcionisanje povrede obaveze izveštavanja, pa je jedan od ciljeva i uspostavljanje efikasnijih mehanizama sankcionisanja.

Cilj rada je da predstavi režim obaveštavanja o sticanju značajnog učešća. Nakon uvodnog izlaganja o regulatornom konceptu i ciljevima obaveštavanja, sledi deo u kojem je razmotreno pitanje nastanka obaveze izveštavanja, uz analizu propisanih relevantnih pragova, finansijskih instrumenata obuhvaćenih obavezom i računanja pragova. Ta pitanja su od ključne važnosti za objavljivanje, naročito jer su ona tokom poslednjih godina bila među najproblematičnijim odredbama. Zatim su izloženi izuzeci od obaveze izveštavanja i procedura izveštavanja. Nakon toga, kratko je razmotreno pitanje sankcionisanja povreda obaveze izveštavanja, koje u poslednje vreme izaziva dosta pažnje usled toga što to pitanje i dalje nije harmonizovano u dovoljnoj meri.

2) REGULATORNI KONCEPT I RAZLOZI REGULISANJA OBAVEŠTAVANJA

Objavljivanje o raspolaganju značajnim učešćem predstavlja važan deo povremenog obaveštavanja u vezi sa aktivnostima *javnih društava*. O velikom značaju informacija o promenama u kapital učešću, između ostalog, govori i činjenica da je još 1988. godine doneta direktiva koja je regulisala pitanje obelodanjivanja raspolaganja (značajnim) kapital učešćem.¹ Obaveza obaveštavanja je sada regulisana Direktivom o transparentnosti, koja predviđa da je lice (pravno i fizičko) koje stekne ili otuđi značajno učešće u društvu obavezno da obavesti društvo i javnost o takvim promenama.² Važno je istaći da su Direktivom o transparentnosti

¹ "Council Directive 88/627/EEC of 12 December 1988 on the information to be published when a major holding in a listed company is acquired or disposed of", *OJ L* 348, 15.11.2014.

² "Directive 2013/50/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Directive 2004/109/EC of the European Parliament and of the Council on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose

obuhvaćeni samo izdavaoci čijim se hartijama od vrednosti trguje na regulisanom, a ne i na drugim organizovanim tržištima.³ Takav pristup se može kritikovati budući da nije zanemarljiv značaj aktivnosti koje se odvijaju van regulisanog tržišta – prvenstveno na MTP tržištu (*Multilateral Trading Facility*). S druge strane, izjednačavanje tretmana trgovine na regulisanom i drugim organizovanim tržištima dovelo bi do toga da se umanje komparativne prednosti opredeljivanja društava da uključuju svoje hartije od vrednosti u trgovinu na vanberzanskom organizovanom tržištu, vodeći se prvenstveno manjim troškovima i blažim obavezama za javna društva.⁴ Stoga, potrebno je pažljivo proceniti da li je u ovom trenutku poželjno da se obavežu i društva čijim se hartijama od vrednosti trguje na vanberzanskom organizovanom tržištu, naročito ukoliko se uzme u obzir nastojanje EU da se podstakne konkurencija između regulisanog tržišta i alternativnih načina trgovine kako bi se umanjio svojevrсни „monopol” regulisanih tržišta.⁵

Obaveza objavljivanja je u više navrata bila predmet reformi u pravu EU. Posebno je bilo problematično što su postojale značajne razlike u pogledu regulisanja obaveštavanja o raspolaganju značajnim učešćem u državama članicama, naročito kada je reč o pragovima kada obaveza nastaje, o čemu će biti posebno reči. Uz to, postojala je očigledna potreba da se obaveza obaveštavanja proširi i na neke druge finansijske instrumente, a ne samo na akcije s pravom glasa, kao i da se uspostave adekvatni mehanizmi sankcionisanja ukoliko lice ne obavesti o sticanju značajnog učešća u društvu.⁶

securities are admitted to trading on a regulated market, Directive 2003/71/EC of the European Parliament and of the Council on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading and Commission Directive 2007/14/EC laying down detailed rules for the implementation of certain provisions of Directive 2004/109/EC Text with EEA relevance”, *OJ L* 294, 6.11.2013.

³ Direktiva o transparentnosti, čl. 2 st. 1 tač. d. Direktiva o transparentnosti za definiciju pojma regulisanog tržišta upućuje na nekadašnju Direktivu o tržištima finansijskim instrumentima koja je zamenjena novom Direktivom o tržištima finansijskim instrumentima (MiFID II), koja sadrži identičnu definiciju kao i ranije važeća direktiva Direktiva o tržištima finansijskim instrumentima. “Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU (recast) (Text with EEA relevance)Text with EEA relevance”, *OJ L* 173, 12.6.2014.

⁴ Detaljnije o uslovima za kotaciju videti: Nebojša Jovanović, *Berzansko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009, str. 282–297.

⁵ Više o tome videti: Nebojša Jovanović, „Novi zakonodavni ‘mućak’ Srbije u MiFID okruženju”, Vuk Radović (ur.), *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije (2011)*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011, str. 232–245.

⁶ Videti: Rüdiger Veil, “The Reform of the Transparency Regime in European Capital Markets Laws”, *European Company and Financial Law review*, Vol. 10, Nr. 1/2013, p. 28; Niamh

Informacije o raspolaganju značajnim učešćem nisu značajne samo za upravu društva koja na taj način dolazi do informacije koja lica imaju uticaj, odnosno da li postoji eventualna namera da se društvo preuzme, već i za druga lica. Primera radi, investitorima ta informacija može biti osnova za donošenje informisane investicione odluke. Poveriocima je takva informacija takođe od značaja, budući da za poverioce može biti od značaja informacija koje lice ima vlasništvo nad dužnikom i da li postoji potreba za dodatnim sredstvima obezbeđenja.⁷ U konačnom ishodu, vlasnička struktura može uticati i na vrednost udela u društvu.⁸ Stoga, objavljivanje informacija prevazilazi funkciju zaštite pojedinačnih interesa na tržištu kapitala, već štiti tržište kao celinu.⁹ Iako je takva obaveza u najširem smislu motivisana povećanjem transparentnosti društva, pravne sigurnosti i podsticanja prekograničnog ulaganja, moglo bi se reći da se obaveza obaveštavanja o sticanju ili otuđivanju relevantnog praga učešća usko povezuje sa potrebom identifikacije lica koje (može da) vrši značajan uticaj na upravljanje društvom, na otkrivanje insajderske trgovine i praćenje aktivnosti na tržištu korporativne kontrole.

Kada je reč o identifikaciji lica koje vrši značajan uticaj na odlučivanje, u smislu posedovanja značajnog učešća, ono je povezano sa identifikacijom stvarnih vlasnika, koje je na agendi EU poslednjih nekoliko godina.¹⁰ Može se postaviti pitanje – koji je smisao obaveze obaveštavanja o sticanju značajnog učešća ukoliko

Moloney, *EU Securities and Financial Markets Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 141; European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2004/109/EC on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market and Commission Directive 2007/14/EC, COM (2011) 683 final, Brussels, 25.10.2011, p. 5.

⁷ Više o tome vidi: Tatjana Jevremović Petrović, „Poverioci u kompanijskom pravu i instrumenti njihove zaštite”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1/2011, str. 249–250.

⁸ Luca Enriques, Matteo Gargantini, Valerio Novembre, “Mandatory and Contract-based Shareholding Disclosure”, 11.4.2011, dostupno na adresi: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1807047, 1.4.2021, p. 735; Rüdiger Veil et al., “Today’s or Yesterday’s News? Eine empirische Analyse von Stimmrechtsmitteilungen gemäß §§ 21 ff WpHG und Schlussfolgerungen für die Kapitalmarktregulierung”, *ZGR*, Nr. 5/2015, pp. 734–735.

⁹ Tatjana Jevremović Petrović, „Obavezno objavljivanje kao instrument zaštite poverilaca u kompanijskom pravu”, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2011, str. 194.

¹⁰ Videti, primera radi: European Commission, Directive 2017/828/EU of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 amending Directive 2007/36/EC as regards the encouragement of long-term shareholder engagement, *OJ L 132*, 20. 5. 2017, čl. 2 tač. j, čl. 3a. Napominjemo da u ovom radu neće biti detaljno reći o problemima i potrebama identifikacije stvarnih vlasnika, već samo u meri u kojoj je potrebno da se razume smisao objavljivanja sticanja značajnog učešća (u pravu glasa).

postoje registri u kojima se nalaze imena akcionara?¹¹ Odgovor leži u činjenici da imenovani vlasnik ne mora biti stvarni vlasnik, odnosno ne mora biti lice koje je beneficijar, i koje ima ekonomski interes i snosi rizik ulaganja. To je naročito postao slučaj nakon sprovedene dematerijalizacije hartija od vrednosti. Uz to, tome je doprinelo i angažovanje posrednika koji se pojavljuju kao imenovani vlasnici, pa i čitavog lanca takvih posrednika koji vode do stvarnog vlasnika hartija od vrednosti.

Dva osnovna problema koja se javljaju u vezi sa netransparentnom vlasničkom strukturom su tzv. „skriveno vlasništvo“ (eng. *hidden ownership*) i „prazno glasanje“ (eng. *empty voting*). Prazno glasanje podrazumeva postojanje nesrazmere broja glasova i „ekonomskog vlasništva“, što dovodi do negativnog razdvajanja, dok skriveno vlasništvo podrazumeva suprotno – lice poseduje više ekonomskog vlasništva nego prava glasa, što se naziva i „skrivenim preobražajnim vlasništvom“, budući da lice može manipulirati brojem glasova na način da se ono može pojaviti ili nestati prema potrebi (tzv. pozitivno razdvajanje).¹² Tradicionalno, koncept vlasništva je trebalo da dovede u sklad vlasnička prava i ekonomsku izloženost, ali je naročito pojava različitih finansijskih derivata narušila takav balans.¹³ Skriveno preobražajno vlasništvo omogućava licu da stekne veliko učešće, a da pritom nije u obavezi da obavesti javnost o tome, što se postiže korišćenjem različitih finansijskih instrumenata i poslova.¹⁴ Značajan problem u vezi sa identifikacijom stvarnih vlasnika, stoga, predstavlja okolnost da pravila o identifikaciji stvarnih vlasnika najčešće nisu u mogućnosti da odgovore na problem korišćenja različitih finansijskih derivata, koji takođe mogu da budu sredstvo preuzimanja društva i sticanja kontrole.¹⁵ Suština identifikacije stvarnih vlasnika je, dakle, da se odgovori na pitanje

¹¹ Paul L. Davies, Sarah Worthington, *Gower Principles of Modern Company Law*, Sweet & Maxwell, Thomson Reuters, London, 2016, p. 875.

¹² Luca Enriques, Matteo Gargantini, Valerio Novembre, “Mandatory and Contract-based Shareholding Disclosure”, op. cit., p. 721; Jelena Lepetić, „Aktivizam akcionara”, *Pravo i privreda*, br. 10-12/2018, str. 118.

¹³ Marten Knuts, “The Disclosure of Cash Settled Equity Derivatives. Will the Proposed Amendments Solve the Problems”, in Holger Fleischer, Jesper Lau Hansen, Wolf-Georg Ringe (eds.), *German and Nordic Perspectives on Company Law and Capital Markets Law*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015, p. 238.

¹⁴ Klaas Vanneste, “Decoupling Economic Rights from Voting Rights: A Threat to the Traditional Corporate Governance Paradigm”, *European Business Organization Law Review*, Nr. 1/2014, p. 72; Christine Osterloh-Konrad, “Gefährdet ‘Empty Voting’ die Willensbildung in der Aktiengesellschaft? Überlegungen zur Proportionalität zwischen Stimmrechtseinfluss und wirtschaftlicher Betroffenheit der Aktionäre”, *ZGR*, Nr. 1/2012, p. 44.

¹⁵ Peter Böckli et al., “Shareholder Engagement and Identification”, dostupno na adresi: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2568741, 10.5.2021, internet izvor bez broja strane.

koje lice snosi ekonomski rizik poslovanja, odnosno ko je zapravo beneficijar.¹⁶ S druge strane, kada je reč o objavljivanju raspolaganja značajnim učešćem (u pravu glasa), suština je odgovoriti na pitanje koje lice ima stvarnu, odnosno potencijalnu kontrolu nad društvom.¹⁷ Međutim, identifikacija stvarnih vlasnika podrazumeva preduzimanje radnji da bi se vlasnik identifikovao bez obzira na to koliki je njegov udeo, dok to nije slučaj sa pravilima o objavljivanju značajnog kapital učešća.¹⁸

Promene u kapital učešću, odnosno u pravu glasa, mogu biti i signal da je došlo do insajderske trgovine, odnosno zloupotrebe insajderskih informacija, iako je ta funkcija u manjoj meri primarna u Direktivi o transparentnosti, budući da je to pitanje detaljnije uređeno Uredbom o sprečavanju tržišnih manipulacija.¹⁹ U svakom slučaju, situacija u kojima je lice pribavilo ili otuđilo značajno učešće u društvu može biti upozoravajuće za upravu društva, regulatore i druga zainteresovana lica na tržištu da je došlo do upotrebe insajderskih informacija.

Očigledna je veza objavljivanja sticanja značajnog učešća sa nadzorom nad tržištem korporativne kontrole, jer mogu ukazati na potencijalno preuzimanje i uopšte strukturu tržišta korporativne kontrole.²⁰ Iako je preuzimanje uređeno posebnim propisom – Direktivom o preuzimanju, odredbe Direktive o transparentnosti mogu biti značajne. Zapravo, nastanak pravila o obaveštavanju o sticanju značajnog učešća se upravo vezuje za slučajeve neprijateljskih preuzimanja. Ukoliko neko lice postepeno stiče značajno učešće, ta činjenica bi trebalo da bude vidljiva za upravu društva, koje je tada u prilici da preduzme dozvoljene mere odbrane,²¹ ali i za aktiviranje brojnih pravila koja imaju za cilj da obezbede zaštitu interesa akcionara, zaposlenih, društva i drugih zainteresovanih lica u postupku preuzimanja.²² Zbog toga se u nekim pravima dodatno zahteva da lice koje stekne

¹⁶ Investitor se tako najčešće definiše kao lice koje snosi ekonomski rizik ulaganja. Vidi: Mirjana Radović, „Zakoniti imalac dematerijalizovanih hartija od vrednosti”, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2011, str. 652.

¹⁷ Paul L. Davies, Sarah Worthington, *Gower Principles of Modern Company Law*, op. cit., p. 875.

¹⁸ Luca Enriques, Matteo Gargantini, Valerio Novembre, “Mandatory and Contract-based Shareholding Disclosure”, op. cit., p. 718.

¹⁹ Michael C. Schouten, “The Case for Mandatory Ownership Disclosure”, dostupno na adresi: <https://ssrn.com/abstract=1327114>, p. 22.

²⁰ Niamh Moloney, *EU Securities and Financial Markets Regulation*, op. cit., p. 140. U ovom radu će se razmatranje ograničiti na dužnost izveštavanja o promenama učešća u kontekstu Direktive o transparentnosti, te o preuzimanju neće biti reči detaljnije. Detaljnije o preuzimanju videti: Vuk Radović, *Mere odbrane akcionarskog društva od preuzimanja kontrole*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007.

²¹ Detaljno o merama odbrane videti, Vuk Radović, op. cit.

²² Vidi: Luca Enriques, Matteo Gargantini, Valerio Novembre, “Mandatory and Contract-based Shareholding Disclosure”, op. cit., p. 731.

određeni prag (po pravilu 10% ili više) obavesti izdavaoca o cilju sticanja takvog učešća, kao i o eventualnim promenama namere.²³ Sticanje učešća od 10 ili više procenata vlasništva je po pravilu motivisano sticanjem kontrole u društvu.²⁴

3) NASTANAK OBAVEZE OBAVEŠTAVANJA

Nastanak obaveze objavljivanja nastaje ukoliko lice dostigne, pređe ili padne ispod propisanog praga učešća. Pritom, osnov takve promene je irelevantan – do promena može doći ne samo kao posledica namere lica da do takve promene dođe, već i spletom različitih okolnosti nastalih nezavisno od volje lica, koje u krajnjem ishodu dovode do promene u udelu u glasačkim pravima.²⁵ Tako dolazi u obzir ne samo, primera radi, prodaja i kupovina udela od strane ulagača, već i nasleđivanje, pozajmljivanje, sticanje sopstvenih akcija od strane društva i sl.²⁶ Ipak, s obzirom na dinamičnost tržišta i brojnih transakcija koje se obavljaju na dnevnom nivou, potrebu da se uzme u obzir da izveštavanje prate troškovi, potrebno je jasno precizirati kada takva obaveza nastaje. Time se ujedno izbegava da se zainteresovana lica i tržište preoptereće informacijama, što u konačnom ishodu može dovesti do neefikasne alokacije resursa umesto da se poboljša transparentnost tržišta i alokacija resursa. Stoga će u narednom delu biti detaljnije reči o relevantnim pragovima i finansijskim instrumentima koji su obuhvaćeni.

3.1. RELEVANTNI PRAGOVİ

Pitanje postavljanja relevantnih pragova bilo je jedno od najspornijih pitanja u vezi sa primenom Direktive o transparentnosti. Kroz različite verzije Direktive o transparentnosti može se uočiti tendencija dodavanja pragova.²⁷ Direktiva o transparentnosti iz 1988. godine izričito je ovlastila države članice da unesu

²³ Vidi: Wertpapierhandelsgesetz – WpHG, dostupno na adresi: <https://www.gesetze-im-internet.de/wphg/WpHG.pdf>, 2.5.2021, čl. 43.

²⁴ Tatjana Jevremović Petrović, *Grupe privrednih društava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, str. 103.

²⁵ Konstantinos Sergakis, *The Law of Capital Markets in the EU: Disclosure and Enforcement*, Palgrave, London, 2018, p. 122; Stefan Grundmann, *European Company Law: Organization, Finance and Capital Markets*, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland, 2016, p. 520.

²⁶ Stefan Grundmann, *European Company Law: Organization, Finance and Capital Markets*, op. cit., p. 520.

²⁷ U Direktivi o objavljivanju informacija u slučaju raspolaganja značajnim kapital učešćem iz 1998. godine pragovi su bili: 10%, 20%, 1/3, 50% i 2/3 (čl. 4). Direktiva o transparentnosti iz 2004. godine unela je izmene, te su predviđeni pragovi od 5%, 15%, 20% i 30% uz postojeće. Država prijema nije ovlašćena da unosi strože zahteve u pogledu obaveštavanja, dok država porekla jeste. Vidi: Direktiva o transparentnosti, čl. 3 i 9.

dodatne pragove, dok je Direktiva iz 2004. godine usvojila kombinovan pristup – država prijema je mogla da predvidi strožu obavezu.²⁸ S obzirom na okolnost da su ranije verzije Direktive o transparentnosti imale za cilj minimalnu harmonizaciju, države članice su postavljale različite pragove, uglavnom tako što su dodavale pragove. Takva situacija je sa aspekta pravne sigurnosti, unapređenja transparentnosti i podsticanja prekograničnih aktivnosti nepoželjna.

Na različitost pragova naročito je uticala činjenica da različita tržišta odlikuje različit stepen disperzovanosti vlasništva, ali i potreba da se kontroliše preuzimanje društava.²⁹ U državama gde je zastupljeno koncentrisano vlasništvo, postavljanje suviše niskih pragova ne bi bilo previše smisljeno jer se tu uglavnom i ne radi o promeni lica koje odlučujuće utiče na upravljanje društva. Suprotno tome, ukoliko je vlasništvo u većoj meri disperzovano, značajan uticaj može da vrši i lice koje ima manji procenat učešća, pa je opravdano postaviti niže pragove.³⁰ Naravno, brojni drugi faktori pored disperzovanosti su od značaja kada je reč o tome koje lice vrši uticaj na upravljanje društvom – primera radi, stepen prisutnosti na sednicama skupština, postojanje ugovora koji omogućavaju uticaj na upravljanje društvom (poput ugovora o kontroli i upravljanju) i druge okolnosti mogu biti relevantni.³¹ S jedne strane, smisljeno je omogućiti prilagođavanje pragova konkretnim okolnostima, odnosno nema mesta odredbama koje se jednako primenjuju na sva društva dok, s druge strane, postoje argumenti u prilog tome da ipak treba imati u vidu strukturu celokupnog tržišta, a ne pojedinačnog društva.³²

Pristup usvojen u Direktivi o transparentnosti je negde „na pola puta”. Predviđeni su pragovi od 5%, 10%, 15%, 20%, 25%, 30%, 50% i 75% učešća u pravu glasa u društvu čijim se akcijama trguje na regulisanom tržištu.³³ Zabranjeno je postavljanje strožih uslova u pogledu izračunavanja pragova, agregacije udela

²⁸ Više o tome videti: Holger Fleischer, Klaus Ulrich Schmolke, “The Reform of the Transparency Directive: Minimum or Full Harmonisation of Ownership Disclosure”, *European Business Organization Law Review*, Nr. 1/2011, pp. 125–126.

²⁹ Rüdiger Veil, “The Reform of the Transparency Regime in European Capital Markets Laws”, op. cit., p. 31.

³⁰ Videti i: European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2004/109/EC on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market and Commission Directive 2007/14/EC, COM (2011) 683 final, Brussels, 25. 10. 2011, pp. 6–7.

³¹ Detaljno o kontroli, vidi: Tatjana Jevremović Petrović, *Grupe privrednih društava*, op. cit., str. 80–118.

³² Luca Enriques, Matteo Gargantini, Valerio Novembre, “Mandatory and Contract-based Shareholding Disclosure”, op. cit., p. 735.

³³ Direktiva o transparentnosti, čl. 9.

glasačkih prava koja se odnosi na finansijske instrumente i izuzetke od obaveze izveštavanja. Međutim, dozvoljeno je da države članice prilikom implementacije rešenja uzmu u obzir koncentrisanost vlasništva. ESMA (*European Securities Markets Authority*) je 2018. godine objavila priručnik u kojem je dat pregled nacionalnih rešenja država Evropske ekonomske zone – EEA (*European Economic Area*). Najveći broj država članica EEA (24, odnosno 25 ako se uzme u obzir specifično rešenje Velike Britanije čiji su propisi usklađeni kada je reč o stranim izdavaocima, ali se domaćim izdavaocima nameću dodatni zahtevi) iskoristile su mogućnost i unele dodatne pragove, pri čemu je to po pravilu bilo dodavanje praga o obaveštavanju kada lice dostigne, pređe ili padne ispod 90%, ali nije bio redak slučaj ni da države dodaju procenete koji su niži od 5%.³⁴

Prema tome, dozvoljeno je da države članice: 1) predvide niže ili dodatne pragove; 2) da postavljaju strože zahteve u pogledu procedure izveštavanja, ili 3) prilikom primene zakona, uredbi, ili administrativnih propisa usvojenih za svrhe preuzimanja, spajanja ili drugih transakcija koje utiču na vlasničku strukturu ili kontrolu društva.³⁵ Ovaj poslednji izuzetak je prilično široko postavljen i čini se da je ideja bila da se napravi kompromis, odnosno da se omogući da države zadrže neke strože zahteve – primera radi, to je naročito slučaj sa definisanjem zajedničkog delovanja, institut koji su neke države članice naročito razvile s namerom da u ranoj fazi zajedničko delovanje ulagača učine transparentnim.³⁶ Dakle, ideja je bila da se opredeljivanjem za maksimalnu harmonizaciju stane na put različitim određivanju pragova, uz razumne izuzetke, budući da je Evropska komisija u više navrata zauzela negativan stav prema slobodi koju su neke države koristile da postavljaju dodatne zahteve (tzv. *Gold-plating*).³⁷ To ipak ne znači da debate o prirodi Direktive o transparentnosti i konačnom opredeljenju za maksimalnu harmonizaciju nisu i danas prisutne, budući da i sama Direktiva na nekoliko mesta daje povod toj raspravi.³⁸

³⁴ Za pregled rešenja videti ESMA, *Practical Guide – National rules on notifications of major holdings under Transparency Directive*, 31 July 2019, dostupno na adresi: <https://www.esma.europa.eu/document/practical-guide-notifications-major-holdings-under-transparency-directive>, 4. 5. 2021. Samo Hrvatska, Kipar, Grčka, Luksemburg, Slovačka i Slovenija nisu uneli dodatne pragove.

³⁵ Direktiva o transparentnosti, preambula tač. 12.

³⁶ Rüdiger Veil, "The Reform of the Transparency Regime in European Capital Markets Laws", op. cit., p. 32.

³⁷ Holger Fleischer, Klaus Ulrich Schmolke, "The Reform of the Transparency Directive, Minimum or Full Harmonisation of Ownership Disclosure?", op. cit., p. 129.

³⁸ Videti naročito: Rüdiger Veil, "The Reform of the Transparency Regime in European Capital Markets Laws", op. cit., pp. 28–35. Primera radi, smatra se da je u materiji sankcija reč o minimalnoj harmonizaciji. Videti: Christoph H. Seibt, Bernward Wollenschläger, "Revision des Europäischen Transparenzregimes: Regelungsinhalte der TRL 2013 und Umsetzungsbedarf", *ZIP*, Nr. 12/2014, p. 545.

3.2. FINANSIJSKI INSTRUMENTI OBUHVAĆENI DIREKTIVOM O TRANSPARENTNOSTI I RAČUNANJE PRAGOVA

Pitanje koje je od jednake, ako ne i veće, važnosti od propisivanja pragova jeste način na koji se dostizanje pragova računa. Ujednačavanje relevantnih pragova nema mnogo smisla ukoliko se ne ujednači i način računanja tih pragova. Upravo se tu vidi možda i najveći prostor za različite zloupotrebe. Od suštinske važnosti jeste i okolnost koji finansijski instrumenti dolaze u obzir prilikom računanja nečijeg učešća.

Najmanje je sporno da se obaveza odnosi na akcije s pravom glasa, budući da smisao pribavljanja učešća uglavnom jeste namera da se glasanjem utiče na postupak odlučivanja u društvu. Glasačka prava će se računati na osnovu svih akcija za koje su vezana glasačka prava, čak i ukoliko je takvo pravo suspendovano. Dodatno, informacija će se dati i za sve akcije u istoj klasi za koje se vezuju glasačka prava.³⁹ Međutim, treba imati na umu činjenicu da posjedovanje akcija s pravom glasa nije jedini instrument koji omogućava vršenje uticaja u društvu. Ukoliko neko lice poseduje finansijske instrumente koji daju pravo da se stekne pravo glasa, ti instrumenti takođe mogu biti sredstvo putem kojeg neko utiče na proces donošenja odluka u društvu. Bilo je slučajeva u kojima su finansijski derivati poslužili kao sredstvo preuzimanja društva.⁴⁰ To je bio povod da se Direktiva o transparentnosti izmeni u pogledu domena primene člana o obaveštavanju o sticanju značajnog kapital učešća, te su predviđeni i drugi slučajevi kada tada obaveza nastaje, a ne samo kada lice stekne akcije sa glasačkim pravom. Obaveza obaveštavanja sada postoji i za pravno i fizičko lice koje drži, direktno ili indirektno: finansijske instrumente koji *daju pravo na bezuslovno sticanje ili diskreciono pravo sticanja izdatih akcija sa glasačkim pravom izdavaoca* i finansijske instrumente koji imaju *sličan ekonomski efekat* kao i prethodno navedeni finansijski instrumenti.⁴¹ Primera radi, u obzir dolaze prenosive hartije od vrednosti, opcije, fjučersi, svopovi, terminski ugovori, diferencijski posao i drugi posao sa *sličnim ekonomskim efektima*.⁴² Dakle, obuhvatanjem različitih

³⁹ Direktiva o transparentnosti, čl. 9.

⁴⁰ Detaljnije o tome videti, primera radi, u: Pierre-Henri Conac, "Cash-Settled Derivatives as a Takeover Instrument and the Reform of the EU Transparency Directive", in Hanne S. Birkmose, Mette Neville, Karsten Engsig Sørensen (eds.), *The European Financial Market in Transition*, Kluwer Law International BV, 2012, pp. 49–68; Michael C. Schouten, "The Case for Mandatory Ownership Disclosure", dostupno na adresi: <https://ssrn.com/abstract=1327114>, 5.4.2021, pp. 32–35.

⁴¹ Direktiva o transparentnosti, čl. 13.

⁴² Direktiva o transparentnosti, čl. 13 st. 1b. Detaljnije o vrstama poslova vidi: Nebojša Jovanović, *Berzansko pravo*, op. cit., str. 370–405. ESMA je 2015. godine usvojila indikativnu listu instrumenata na kojoj su se, između ostalog, uz ove finansijske instrumente našle i garancije,

finansijskih instrumenata Direktiva o transparentnosti pokušala je da odgovori na potrebu da transparentno deluju ne samo oni koji vrše kontrolu putem posedovanja akcija s pravom glasa, već da se ta obaveza proširi na one koji na drugi način mogu biti u situaciji da vrše kontrolu i uticaj.

Direktiva o transparentnosti uzima u obzir mogućnost da neko lice vrši pravo glasa i ima uticaj ne samo direktno, već i *indirektnim putem*. Predviđen je niz situacija u kojima se mora obavestiti javnost da je lice dostiglo, prešlo ili palo ispod propisanog praga. Time su pokriveni slučajevi kada treće lice poseduje glasačka prava po osnovu sporazuma s tim licem, koji ih obavezuju da usvoje zajedničkim vršenjem glasačkih prava trajnu zajedničku politiku u odnosu na upravljanje društvom; treće lice poseduje glasačka prava po osnovu sporazuma kojim je predviđen privremeni prenos tih prava; kada su akcije položene kao zalag ukoliko zalagoprimac kontroliše glasačka prava i *izjavi da namerava da ih ostvaruje*; pravo glasa u akcijama u kojima lice ima *životni interes*; pravo glasa (u prethodno navedenim slučajevima) koje poseduje kontrolno društvo; kada su akcije s pravom glasa deponovane, ukoliko to lice može da glasa po svom nahođenju u odsustvu glasačkih instrukcija akcionara; glasačka prava drži treće lice u svoje ime, a za račun tog lica i ukoliko pravo glasa može da ostvari lice kao punomoćnik, i to po svom nahođenju u odsustvu posebnih uputstava akcionara.⁴³ Dakle, u tim situacijama se to učešće dodaje učešću lica koje je zapravo u poziciji da koristi pravo glasa.

Iako ova odredba ima za cilj da obuhvati situacije u kojima neko lice drži akcije po različitim osnovima, a pritom može da ostvaruje pravo glasa, čime je trebalo postići veću transparentnost, čini se da su i dalje otvorena neka pitanja. Najpre, to se odnosi na zajedničko delovanje, iako Direktiva o transparentnosti sada pominje slučaj kada su lica zaključila sporazum koji ih obavezuje da usvoje *trajnu* zajedničku politiku u odnosu na upravljanje društvom. Zajedničko delovanje predstavlja preduzimanje određenih radnji u cilju ostvarivanja zajedničkih interesa lica. Forma, ciljevi i posledice zajedničkog delovanja se razlikuju u zavisnosti od oblasti, pa tako ne postoji jedinstven pojam zajedničkog delovanja.⁴⁴ Direktiva o transparentnosti spominje zaključeni *sporazum* kao osnov zajedničkog delovanja u smislu vršenja prava glasa. Međutim, u teoriji postoje različiti stavovi u pogledu

ugovori koji daju pravo na ponovni otkup, pravo na opoziv pozajmljenih akcija, ugovorno pravo preče kupovine, drugi uslovni ugovori pored opcija i fjučersa i sl. ESMA, *Indicative list of financial instruments*, 2015, dostupno na adresi: <https://www.esma.europa.eu/document/indicative-list-financial-instruments>, 2.4.2021.

⁴³ Direktiva o transparentnosti, čl. 10.

⁴⁴ Videti: Tatjana Jevremović Petrović, *Grupe privrednih društava*, op. cit., str. 101. Detaljnije o nejedinstvenom pojmu videti Vuk Radović, „Nejedinstven pojam zajedničkog delovanja”, Vuk Radović (ur.), *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije (2019)*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2019, str. 11–35.

značenja pojma „sporazum”. S jedne strane, neki smatraju da sporazum mora biti formalan, dok postoje mišljenja da sporazum može biti i neformalan.⁴⁵ Iako formalnost sporazuma olakšava dokazivanje zajedničkog delovanja, opravdano je smatrati da formalan sporazum nije nužan.⁴⁶ Zahtevanje da sporazum bude formalan značajno bi suzio domašaj pravila Direktive o transparentnosti i olakšalo izigravanje pravila. Ovo naročito ako se ima u vidu da je odredba formulisana tako da se odnosi samo na sporazume koji uređuju vršenje glasačkih prava i delovanje na sednicama.⁴⁷ Prema tome, nisu obuhvaćeni neki drugi modaliteti zajedničkog delovanja koji za cilj, odnosno posledicu imaju vršenje uticaja na odlučivanje u društvu, iako ne direktno kroz ostvarivanje prava glasa. Ipak, to nije sprečilo neke države članice da prošire pojam zajedničkog delovanja za potrebe izveštavanja o značajnom učešću. Primera radi, u nemačkom pravu se smatra da zajedničko delovanje postoji i kada lica *na drugi način saraduju u cilju vršenja uticaja na poslovanje društva*, a ne samo kada postoji sporazum o glasanju.⁴⁸ Važno je istaći da zajedničko delovanje ne treba percipirati kao negativnu pojavu – naprotiv, ono može pospešiti aktivizam manjinskih akcionara koji na taj način mogu da ostvaruju i štite svoja prava, ali je za potrebe transparentnosti potrebno da se takvo delovanje uzme u obzir prilikom računanja pragova.⁴⁹

Osim zajedničkog delovanja, jedno od pitanja koje je i ranije isticano kao problematično, a čini se da to i dalje ostaje zbog različitog tretmana, jeste pozajmljivanje akcija. Iako se spominje sporazum kojim se privremeno prenose glasačka prava, u teoriji je sporno da li su time obuhvaćeni slučajevi kada dolazi do prenosa akcija, a ne samo prava iz akcija – glasačkog prava.⁵⁰ Zajam akcija podrazumeva u većini država članica prenos vlasništva na akciji u slučaju pozajmljivanja.⁵¹ Neke države, poput Nemačke, Francuske i Engleske, poznaju i dalje akcije na donosioca. Sporno je ko u slučaju pozajmljivanja ima dužnost da obavesti javnost o raspolaganju glasačkim pravom – zajmodavac ili zajmoprimac. S jedne strane, obaveštavanje od strane zajmodavca i zajmoprimca ima smisla utoliko što se na taj način jasno stavlja do znanja ko vrši pravo glasa. S druge strane, učestalost takvih transakcija može dovesti do toga da se objavi previše informacija koje bi

⁴⁵ Vuk Radović, „Nejedinstven pojam zajedničkog delovanja”, op. cit., str. 20.

⁴⁶ Tako i: Tatjana Jevremović Petrović, *Grupe privrednih društava*, op. cit., str. 100; Vuk Radović, „Nejedinstven pojam zajedničkog delovanja”, op. cit., str. 20–21.

⁴⁷ Vuk Radović, *Ibid.* Detaljnije o ugovorima o glasanju videti Jelena Lepetić, „Jedinstvo članskih prava i ugovori o glasanju akcionara”, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2019, str. 225–248.

⁴⁸ Wertpapierhandelsgesetz – WpHG, čl. 34 st. 2.

⁴⁹ Jelena Lepetić, „Jedinstvo članskih prava i ugovori o glasanju akcionara”, op. cit., str. 234.

⁵⁰ Paul L. Davies, Sarah Worthington, *Gower Principles of Modern Company Law*, op. cit., p. 880.

⁵¹ Mazars, *Transparency Directive Assessment Report*, 2009, 124.

zbunile tržišne učesnike, a pritom ugovor o zajmu akcija poseduje klauzulu po kojoj zajmodavac ima pravo da povrati svoje akcije, zbog čega se smatra da nema suštinskih promena u njegovom položaju.⁵² U svakom slučaju, ne sme se zanemariti potreba da značajne promene u pogledu promena u posedovanju prava glasa budu transparentne, zbog čega smatramo da bi objavljivanje takvih promena ipak bilo smisleno. Zbog toga je ESMA, u svojoj indikativnoj listi, navela postojanje klauzule o pravu na povraćaj pozajmljenih akcija događaj koji zahteva obaveštavanje.⁵³

Može se zaključiti da postoji potreba da se stalno preispituje lista finansijskih instrumenata koji su obuhvaćeni obavezom. Između ostalog, to je prepoznato i u samoj Direktivi o transparentnosti koja je to poverila ESMA-i.⁵⁴ Uzrok tome svakako jeste razvoj tržišta i inovativnost njegovih učesnika. To praktično znači da se mora voditi računa o krajnjem efektu određenih finansijskih instrumenata iz transakcija. Naravno, potrebna je velika opreznost i pažnja, te stalno preispitivanje potreba obaveštavanja, pri čemu se ne sme smetnuti sa uma da je druga krajnost u odnosu na neobjavljivanje zatrpavanje zainteresovanih lica informacijama koje onda oni neće umeti da obrade, da iskoriste u cilju donošenja informisane investicione odluke.

Kada je reč o računanju pragova, Direktiva o transparentnosti je ovlastila ESMA-u da donese pravila o načinu računanja. ESMA je usvojila prilično detaljna pravila o načinu računanja pragova.⁵⁵ S druge strane, Direktiva o transparentnosti je samo predvidela da se u obaveštenju raščlanjuju broj glasačkih prava koja lica poseduje na osnovu direktnog i indirektnog držanja, s jedne strane, i glasačka prava u vezi sa drugim finansijskim instrumentima, s druge strane. Ukoliko lice na osnovu tih finansijskih instrumenata stekne akcije i pređe prag, potrebno je dodatno obaveštenje.⁵⁶ Dakle, suština je u tome da se nastoji prikazati celokupno učešće određenog lica u društvu, a ne samo u pravu glasa. Ova odredba, iako ne sadrži previše detalja, ima veliki značaj za ujednačavanje prakse računanja pragova u različitim državama članicama.

⁵² Paul L. Davies, Sarah Worthington, *Gower Principles of Modern Company Law*, op. cit., p. 880.

⁵³ Vid. ESMA Indikativna lista, čl. 3 tač. e.

⁵⁴ Vidi: Direktiva o transparentnosti, čl. 13 st. 1a.

⁵⁵ Razmatranje tih metoda prevazilazi obim ovog rada. Za više detalja videti "Commission delegated Regulation (EU) 2015/761 of 17 December 2014 supplementing Directive 2004/109/EC of the European Parliament and of the Council with regard to certain regulatory technical standards on major holdings", *OJL* 120/4, 13. 5. 2015.

⁵⁶ Direktiva o transparentnosti, čl. 13a.

4) IZUZECI OD OBAVEZE OBJAVLJIVANJA

Uzevši u obzir učestalost transakcija, ali i potrebu da se tržište ne optereti objavljivanjem informacija i da se ne ugroze interesi tržišnih učesnika, Direktiva o transparentnosti sadrži nekoliko izuzetaka u pogledu obaveze objavljivanja. Prvi izuzetak se odnosi na akcije stečene u cilju kliringa i saldiranja, ili od strane lica koje se bavi čuvanjem (i upravljanjem) hartija od vrednosti (obično kastodi banka ili trgovac hartija od vrednosti), pod uslovom da to lice može da glasa samo u skladu sa instrukcijama za glasanje.⁵⁷ Drugi izuzetak se odnosi na tzv. „market mejkere” (*market maker*), odnosno tržišne snabdevače, čija je funkcija da obezbede stalnost trgovine – kupovinom po višim kursovima, odnosno prodajom po nižim kursovima.⁵⁸ Međutim, s obzirom na to da oni to čine na komercijalnoj osnovi, odnosno da za to dobijaju kompenzaciju u vidu određenih povlastica i naknada, ovaj izuzetak je ograničen u smislu da se odnosi samo na sticanje do 5% glasačkih prava, kao i da lice ne vrši uticaj na izdavaoca na način da se meša u upravljanje ili utiče na društvo da pribavi sopstvene akcije.⁵⁹ Sličan izuzetak se odnosi i na sticanje glasačkih prava od strane kreditne institucije ili investicionog društva – primenjuje se isto ograničenje sticanja od 5% i uslov da ne utiče na upravljanje društvom. Takođe, ne postoji obaveza da se obelodani sticanje ili raspolaganje ukoliko su glasačka prava stečena za svrhe stabilizacije, ukoliko to ne utiče na upravljanje.⁶⁰

5) POSTUPAK OBJAVLJIVANJA

U odnosu na objavljivanje predviđena je dvostepena procedura: lice koje je dostiglo, prešlo ili palo ispod određenog praga dužno je da o tome obavesti društvo, koje potom obaveštava javnost o tome.⁶¹ Obaveštenje sadrži podatke o situaciji u pogledu glasačkih prava; lancu kontrolisanih društava kroz koje se glasačka prava održavaju (ako je primenljivo); datum dostizanja ili prelaska praga i identitet akcionara, čak i ukoliko nema prava da vrši pravo glasa, i fizičkog ili pravnog lica koje ima pravo da vrši pravo glasa u ime tog lica.

Obaveštenje društvu se upućuje što je pre moguće, a najkasnije protekom četiri trgovinska dana (*trading days*) od dana kada *sazna* za sticanje, otuđenje ili mogućnost ostvarivanja prava glasa, odnosno za koje je trebalo da sazna ili *bude obavešten* o promenama koje su nastupile na osnovu obaveštenja o broju glasova

⁵⁷ Ibid., čl. 9 st. 4.

⁵⁸ Više o tržišnim snabdevačima videti u: Nebojša Jovanović, *Berzansko pravo*, op. cit., str. 119.

⁵⁹ Direktiva o transparentnosti, čl. 9 st. 5; Paul L. Davies, Sarah Worthington, *Gower Principles of Modern Company Law*, op. cit., p. 882.

⁶⁰ Direktiva o transparentnosti, čl. 9 st. 6a.

⁶¹ Ibid., čl. 12.

i kapitalu koje je izdavalac objavio na osnovu dužnosti na kraju svakog meseca kada je došlo do smanjenja ili povećanja.⁶² Iz ove odredbe je jasno da promene mogu nastupiti i nezavisno od volje obveznika obaveštavanja. Međutim, postoje otvorena pitanja u odnosu na to kada se smatra da je lice saznalo za te promene, čime zapravo nastupa obaveza, jer je predviđeno da obaveza nastupa i onda kada je lice *moralo* da sazna, pri čemu ne postoje jasni kriterijumi kada se smatra da je lice saznalo za to.⁶³ Jedan od slučajeva kada bi se moglo smatrati da je lice saznalo jeste u situaciji kada društvo objavi da je, primera radi, došlo do takvih promena usled sticanja sopstvenih akcija. U svakom slučaju, ovde postoji prostor za različita tumačenja, što može uzrokovati probleme obvezniku prilikom procene da li je promena nastupila i da li je uopšte u obavezi da obavesti društvo o promenama.

U pogledu postupka postoji posebno pravilo za grupe društava, prema kojem je samo matično društvo dužno da uputi obaveštenje, a ne i zavisna društva. Nakon što društvo primi obaveštenje, ali ne kasnije od proteka tri dana trgovanja, izdavalac je dužan da objavi informacije iz obaveštenja.⁶⁴ Dakle, u izvesnom smislu je ovde obaveza društva sekundarna, jer ono samo objavljuje informaciju koju dobija od adresata obaveze izveštavanja, te tako društvo nije u poziciji da ima uticaj na sadržaj obaveštenja, iako i ono za njega odgovara.

6) SANKCIJE

Obaveza objavljivanja pretpostavlja različite mehanizme sankcionisanja: građanskopravne, krivičnopravne i administrativne. Direktiva o transparentnosti je predvidela različite vrste odgovornosti u odnosu na objavljivanje informacija o značajnom učešću: upravnu, krivičnu i građanskopravnu. Kada je reč o administrativnim merama, pored objavljivanja kršenja obaveza, izdavanja naloga licu da prestane sa radnjom povrede, novčane kazne, predviđena je i mera sankcionisanja koja je propisana posebno za kršenje obaveze o objavljivanju značajnog učešća – gubitak prava glasa.⁶⁵ Uređenje gubitka prava glasa nije razrađeno, osim što je sugerisano državama članicama da mogu predvideti da se ta sankcija primenjuje samo na najozbiljnija kršenja obaveze. Dakle, pisci Direktive o transparentnosti su se zadovoljili time da takva sankcija bude propisana, a da se primenjuje samo na ozbiljne prekršaje u skladu sa načelom efektivnosti, proporcionalnosti i potrebe da sankcije deluju odvraćajuće.⁶⁶

⁶² Direktiva o transparentnosti, čl. 9 st. 2 u vezi sa čl. 12 st. 2 tač. b i čl. 15.

⁶³ Paul L. Davies, Sarah Worthington, *Gower Principles of Modern Company Law*, op. cit., p. 878.

⁶⁴ Direktiva o transparentnosti, čl. 12.

⁶⁵ Ibid., čl. 28b.

⁶⁶ Karsten Engsig Sørensen, Mette Neville, "Suspension of the exercise of voting rights – a step towards deterrent and consistent sanctioning of EU transparency requirements", *Nordic &*

S obzirom na to da su države članice bile obavezne da predvide suspenziju prava glasa kao jednu od sankcija, ali da nije detaljnije uređen način kako treba da učine, razlikuju se rešenja država članica. Primera radi, u Nemačkoj se sankcija primenjuje po sili zakona, bez potrebe da nadzorni organ takvu meru izrekne,⁶⁷ te glasanje nakon datuma povrede nije validno, dok se na drugom kraju nalaze neke države, poput Danske, u kojoj se ta sankcija primenjuje samo u slučaju teških povreda ili ponovljenih povreda.⁶⁸ Značajne razlike se javljaju u pogledu toga koji organ izriče tu meru (odnosno da li se ona primenjuje *ex lege*), koliko traje ta mera, pod kojim uslovima se izriče i sl.⁶⁹ Iako se čini da postoji saglasnost povodom efikasnosti te sankcije, budući da je primarni cilj sticanja različitih instrumenata, o kojima je bilo reči, upravo da se putem glasanja vrši uticaj na upravljanje društvom, a ova sankcija upravo to onemogućava, ona nije često primenjivana.⁷⁰ Utisak je da su nadzorni organi vrlo oprezni prilikom propisivanja te sankcije i da je posmatraju kao jednu od najtežih mera koje suštinski zadiru u prava vlasnika hartija od vrednosti.

Može se, stoga, zaključiti da zadovoljavajući nivo harmonizacije u pogledu sankcionisanja, naročito kada je reč o suspenziji prava glasa i dalje nije postignut. Čini se da razlike koje u ovom trenutku postoje među državama članicama omogućavaju samo minimalnu harmonizaciju u tom pogledu, što svakako nije mali iskorak u odnosu na stanje koje je postojalo pre izmena Direktive o transparentnosti.

European Company Law, LSN Research Paper Series No. 16–25, dostupno na adresi: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2958677, 10.4.2021, p. 3. Videti i član 28c Direktive o transparentnosti, u kojem su (indikativno) nabrojani kriterijumi koje bi nadzorni organ trebalo da ima u vidu prilikom opredeljivanja za sankciju: ozbiljnost i trajanje povrede, finansijski položaj prekršioca, korist odnosno sprečavanje smanjenja imovine, gubitke koje su usled kršenja obaveze pretrpela treća lica, prethodne povrede obaveze.

⁶⁷ Interesantno je da se u Direktivi ne insistira na tome da sankciju gubitka prava glasa izrekne nadzorni ili drugi nadležni organ, što je prema nekim mišljenjima upravo urađeno na insistiranje Nemačke. Christoph H. Seibt, Bernward Wollenschläger, “Revision des Europäischen Transparenzregimes: Regelungsinhalte der TRL 2013 und Umsetzungsbedarf”, op. cit., p. 545.

⁶⁸ Ibid., pp. 6–8. Nemački sistem se ocenjuje kao najstroži, budući da gubitak prava ne podrazumeva samo gubitak prava glasa, već i drugih prava iz akcija. Štaviše, time su obuhvaćena i prava iz akcija koja pripadaju zavisnim društvima. Rüdiger Veil, *European Capital Markets Law*, Hart Publishing, Oxford – Portland, 2013, p. 335.

⁶⁹ Karsten Engsig Sørensen, Mette Neville, “Suspension of the exercise of voting rights – a step towards deterrent and consistent sanctioning of EU transparency requirements”, op. cit., pp. 1–21.

⁷⁰ Ibid., op. cit., p. 3.

7) ZAKLJUČAK

Izmenama Direktive o transparentnosti obaveza izveštavanja o značajnom učešću veoma je unapređena u odnosu na stanje pre izmena. Na prvom mestu, izraženo je nastojanje da se odgovori na potrebu identifikacije lica koja mogu vršiti uticaj na odlučivanje u društvu. Vodeći se tim ciljem predviđen je znatno širi domen primene, i sada je mnogo jasnije da se teži tome da se i drugi finansijski instrumenti, koji mogu imati sličan efekat kao akcije s pravom glasa, obuhvate tim pravilima. Možda se upravo tu vidi najznačajniji doprinos izmena Direktive o transparentnosti, jer je na taj način pokušano da se razreši problem tzv. „praznog glasanja“, skrivenog vlasništva, sprečavanja insajderske trgovine i efikasnijeg nadzora nad tržištem korporativne kontrole (iako za poslednja dva postoje posebni izvori, Direktiva o transparentnosti može biti od pomoći).

Iako je nivo harmonizacije u pojedinim pitanjima zadovoljavajući, postoji potreba da se neka pitanja dodatno razjasne. U radu je ukazano na to da je potrebno konstantno praćenje razvoja finansijskih instrumenata (drugim rečima, ono što smo nazivali finansijska inovativnost) kako bi transparentnost bila na zadovoljavajućem nivou. Pritom, upozorili smo na to da bi trebalo biti oprezan prilikom propisivanja obaveze, jer prečesto izveštavanje može da bude kontraproduktivno. Drugo važno pitanje, koje zahteva dalju razradu, jeste uspostavljanje adekvatnih mehanizama sankcionisanja. Ipak, to ne znači da doprinos Direktive o transparentnosti, naročito u ovom pitanju, nije veliki, već samo da postoji prostor da se neke odredbe dalje razrade i preciziraju.

8) LITERATURA

- Böckli, Peter et al., “Shareholder Engagement and Identification”, available at SSRN.
- Conac, Pierre-Henri, “Cash-Settled Derivatives as a Takeover Instrument and the Reform of the EU Transparency Directive”, in Hanne S. Birkmose, Mette Neville, Karsten Engsig Sørensen (eds.), *The European Financial Market in Transition*, Kluwer Law International BV, 2012.
- Davies, Paul L., Worthington Sarah, *Gower Principles of Modern Company Law*, Sweet & Maxwell, Thomson Reuters, London, 2016.
- Engsig Sørensen, Karsten, Neville, Mette, “Suspension of the exercise of voting rights – a step towards deterrent and consistent sanctioning of EU transparency requirements”, *Nordic & European Company Law*, LSN Research Paper Series No. 16–25.
- Enriques, Luca, Gargantini, Matteo, Novembre, Valerio, “Mandatory and Contract-based Shareholding Disclosure”, *Uniform Law Review*, pp. 713–742, 2011.
- Fleischer, Holger, Ulrich Schmolke, Klaus, “The Reform of the Transparency Directive: Minimum or Full Harmonisation of Ownership Disclosure”, *European Business Organization Law Review*, Nr. 1/2011.

- Grundmann, Stefan, *European Company Law: Organization, Finance and Capital Markets*, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland, 2016.
- Jevremović Petrović, Tatjana, „Obavezno objavljivanje kao instrument zaštite poverilaca u kompanijskom pravu”, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2011.
- Jevremović Petrović Tatjana, „Poverioci u kompanijskom pravu i instrumenti njihove zaštite”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1/2011.
- Jevremović Petrović, Tatjana, *Grupe privrednih društava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.
- Jovanović, Nebojša, „Novi zakonodavni ‘mućak’ Srbije u MiFID okruženju”, Vuk Radović (ur.), *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije (2011)*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011, str. 228–304.
- Jovanović, Nebojša, *Berzansko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009.
- Knuts, Marten, “The Disclosure of Cash Settled Equity Derivatives. Will the Proposed Amendments Solve the Problems”, in Holger Fleischer, Jesper Lau Hansen, Wolf-Georg Ringe (eds.), *German and Nordic Perspectives on Company Law and Capital Markets Law*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015.
- Lepetić, Jelena, „Aktivizam akcionara”, *Pravo i privreda*, br. 10–12/2018.
- Lepetić, Jelena, „Jedinstvo članskih prava i ugovori o glasanju akcionara”, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2019.
- Moloney, Niamh, *EU Securities and Financial Markets Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- Osterloh-Konrad, Christine, “Gefährdet ‘Empty Voting’ die Willensbildung in der Aktiengesellschaft? Überlegungen zur Proportionalität zwischen Stimmrechtseinfluss und wirtschaftlicher Betroffenheit der Aktionäre”, *ZGR*, Nr. 1/2012.
- Radović, Mirjana, „Zakoniti imalac dematerijalizovanih hartija od vrednosti”, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2011.
- Radović, Vuk, „Nejedinstven pojam zajedničkog delovanja”, Vuk Radović (ur.), *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije (2019)*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2019.
- Radović, Vuk, *Mere odbrane akcionarskog društva od preuzimanja kontrole*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007.
- Schouten, Michael C., “The Case for Mandatory Ownership Disclosure”, *Stanford Journal of Law, Business, and Finance*, Vol. 15, pp. 127–182, 2010.
- Seibt, Christoph H., Wollenschläger Bernward, “Revision des Europäischen Transparenzregimes: Regelungsinhalte der TRL 2013 und Umsetzungsbedarf”, *ZIP*, Nr. 12/2014.

Sergakis, Konstantinos, *The Law of Capital Markets in the EU: Disclosure and Enforcement*, Palgrave, London, 2018.

Vanneste, Klaas, "Decoupling Economic Rights from Voting Rights: A Threat to the Traditional Corporate Governance Paradigm", *European Business Organization Law Review*, Nr. 1/2014.

Veil, Rüdiger, "The Reform of the Transparency Regime in European Capital Markets Laws", *European Company and Financial Law review*, Vol. 10, Nr. 1/2013.

Veil, Rüdiger, *European Capital Markets Law*, Hart Publishing, Oxford – Portland, 2013.

Veil, Rüdiger, Ruckes, Martin, Limbach, Peter, Doumet, Markus, "Today's or Yesterday's News? Eine empirische Analyse von Stimmrechtsmitteilungen gemäß §§ 21 ff WpHG und Schlussfolgerungen für die Kapitalmarktregulierung", *ZGR*, Nr. 5/2015.

NOTIFICATION OF THE ACQUISITION OR DISPOSAL OF MAJOR SHAREHOLDINGS

Summary: The author deals with the notification of the acquisition or disposal of major shareholdings. The provisions of the Transparency Directives and the current course of harmonization in this area have been analysed. In particular, the issues of the occurrence of reporting and the need to take into account various financial instruments and transactions that can have an impact on the management of the company without directly acquiring the right to vote are taken into account when regulating the occurrence of notification of reaching, crossing or falling below the relevant participation threshold. The existing concerns and problems that arise in connection with the existing solutions are pointed out. It was pointed out that there is a need for regulators to constantly keep in mind the innovation in the financial market in order to adequately respond to the need to identify those individuals who can really influence the decision-making of a company. However, getting the right amount of information is crucial, as otherwise market participants will be "overloaded" with information. Furthermore, there is room for improvement in terms of sanctioning failure to notify the acquisition or disposal of major shareholdings.

Keywords: major shareholding, financial instruments, acquisition or disposal of a major shareholding, disclosure of information, empty voting, hidden ownership.

UDK: 336.24.07:339.19(4-672EU)
Bibliid: 1451-3188, 20 (2021)
God XX, br. 76, str. 119–144
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2021.20.76.8

Originalan naučni rad
Primljen 10. 6. 2021.
Odobren 2. 11. 2021.

ZAŠTITA NACIONALNOG BLAGA KAO IZUZETAK OD SLOBODE KRETANJA ROBE U EVROPSKOJ UNIJI

Vanja PAVIĆEVIĆ*
Mihajlo VUČIĆ**

Apstrakt: Sloboda kretanja robe u Evropskoj uniji predstavlja ključnu slobodu, neophodnu za razvoj carinske unije i jedinstvenog tržišta. Svojim širokim tumačenjem kvantitativnih ograničenja i mera ekvivalentnog efekta, razgraničenjem pojma direktne i indirektno diskriminacije na tržištu EU, Sud pravde odigrao je važnu ulogu u produbljivanju zaštite slobodnog kretanja robe. Shodno tome, radi izbegavanja eventualnih zloupotreba navedene slobode, svaka vrsta izuzetka mora se usko tumačiti. Izuzeci od slobodnog prometa robe uglavnom se odnose na razloge javnog morala, bezbednosti, zaštite zdravlja i života ljudi, životinja, biljaka, ali se mogu odnositi i na zaštitu kulturnih dobara države koja su klasifikovana kao „nacionalno blago”. U potonjem slučaju, Sud se uzdržao od generalnih smernica pri tumačenju člana 36 koji predviđa izuzetak u vidu *nacionalnog blaga koje ima umetničku, istorijsku ili arheološku vrednost*. Imajući to u vidu, predmet rada jeste pronalaženje delikatnog balansa između proklamovane slobode kretanja robe u EU i specifične zaštite koju uživaju kulturna dobra. Pre svega, analiziraćemo postojeći pravni okvir povrata kulturnih dobara

* Vanja Pavićević, istraživač-saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: vanja.pavicevic@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

** Mihajlo Vučić, viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs.

u EU. Zatim, istražićemo povezanost mehanizma povrata kulturnih dobara sa konceptom nacionalnog blaga u svetlu člana 36 UFEU. Konačno, kritički ćemo ispitati koncept „nacionalnog blaga”, kao izuzetka od zabrane ograničenja slobodnog prometa robe. U tom svetlu, prikazaćemo razvoj evropskog zakonodavstva u građenju šire mreže zaštite kulturnih dobara.

Ključne reči: Direktiva 2014/60/EU, povrat kulturnih dobara, nacionalno blago, slobodan promet robe, UNIDROIT 1995

1) UVOD

Nadležnost Evropske unije (u daljem tekstu: EU) u pogledu kulture propisana je članom 167 Ugovora o funkcionisanju EU (u daljem tekstu: UFEU), a kojim se EU obavezuje da poštuje nacionalni i regionalni diverzitet država članica, podstiče njihovu međusobnu saradnju, usvaja podsticajne mere, savetuje, pomaže i slično.¹ Dakle, EU u tom smislu ne poseduje isključivu, već komplementarnu nadležnost. Stoga, svaka država članica poseduje zakonodavnu i regulatornu slobodu u polju kulturne politike, te pravo da samostalno definiše i štiti svoje materijalno i nematerijalno kulturno nasleđe. S druge strane, nadležnost EU pojačana je kada je reč o prometu kulturnih dobara. Ovakva nadležnost prirodno proističe iz nadležnosti EU da reguliše jedinstveno tržište, slobodan promet robe, te samim time i promet kulturnih dobara. Zajedničko tržište, kao *raison d'être* stvaranja Evropske unije, zasniva se na četiri dobro poznata stuba: slobode kretanja robe, lica, usluga i kapitala. No, sloboda kretanja robe svakako predstavlja ključnu slobodu, koja omogućava ostvarivanje ciljeva carinske unije i funkcionisanja jedinstvenog tržišta *grosso modo*.² Stoga su između država članica EU zabranjene uvozne i izvozne carine, dok je za njihovo istupanje prema trećim zemljama predviđena zajednička carinska tarifa.³ Zabrana kvantitativnih ograničenja država članica u njihovom slobodnom prometu robe predstavljena je u članovima 34–37 UFEU, dok su u članu 36 UFEU nabrojani eventualni izuzeci od takve zabrane. Upravo je pomenuti član 36 UFEU od posebne važnosti za centralnu temu ovog rada, i on glasi:

Odredbe čl. 34 i 35 ne isključuju zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili tranzita robe koji su opravdani razlozima javnog morala, javnog poretka ili javne bezbednosti; zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka; zaštite

¹ Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_o_eu_i_funkcionisanju_eu_prociscena_verzija_jul_20.pdf, pristupljeno 1. februar 2021. godine (“Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal C 326*, 26/10/2012 P.0001 – 0390.)

² Čl. 26, st. 2. UFEU navodi najpre slobodu kretanja robe kao deo jedinstvenog tržišta.

³ *Ibid.*, čl. 28, st. 1. (bivši član 23 TEC).

nacionalnog blaga koje ima umetničku, istorijsku ili arheološku vrednost ili zaštite industrijske i komercijalne svojine. Međutim, takve zabrane ili ograničenja ne smeju predstavljati sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikriveno ograničavanje trgovine između država članica.⁴

Ovako uopšteno navedene sintagme u vidu izuzetaka predstavljaju plodno tlo za eventualne zloupotrebe država članica, koje su neretko pokušavale da njihovom primenom nametnu ograničenja u prometu robe, pravdajući ih potrebom zaštite sopstvenih trgovinskih interesa. U tom svetlu, značajnu ulogu je odigrao Sud pravde Evropske unije (u daljem tekstu kao: Sud), i to ne samo u razvoju carinske unije i jedinstvenog tržišta. Svojim širokim tumačenjem kvantitativnih ograničenja i mera ekvivalentnog efekta, razgraničenjem pojma direktne i indirektna diskriminacije na EU tržištu, Sud je odigrao važnu ulogu u produbljivanju zaštite slobodnog kretanja robe.⁵ Ipak, kada je reč o prometu kulturnih dobara, Sud je postupao sa više opreza. Naime, Sud se uzdržao od generalnih smernica pri opširnijem tumačenju člana 36 UFEU, odnosno *nacionalnog blaga koje ima umetničku, istorijsku ili arheološku vrednost*. Ono što predstavlja poseban problem jeste činjenica da se mnogi EU propisi koji se bave zaštitom kulturnih dobara pozivaju upravo na sporni član 36 UFEU i njegovu uopštenu definiciju nacionalnog blaga. Daljim 'prepisivanjem' ove maglovite definicije, predviđeni izuzetak *nacionalnog blaga* postao je svojevrsna tačka spoticanja na široj mapi zaštite kulturnih dobara u EU.

Stoga, cilj ovog rada jeste dvojak: s jedne strane, analiziraćemo postojeći pravni okvir povrata kulturnih dobara u EU, kao i njegovu povezanost sa konceptom nacionalnog blaga. S druge strane, kritički ćemo ispitati koncept „nacionalnog blaga”, kao izuzetka od zabrane ograničenja slobodnog prometa robe. U tom svetlu, prikazaćemo razvoj evropskog zakonodavstva u pokušaju da se dostigne delikatni balans između proklamovane slobode kretanja robe i zaštite kulturnih dobara.⁶

⁴ Ibid., čl. 36.

⁵ Uloga Suda u jačanju slobode kretanja robe putem jasnog prepoznavanja i ukidanja kako kvantitativnih ograničenja uvoza i izvoza između država članica tako i mera ekvivalentnog efekta, posebno je došla do izražaja u sada već čuvenim slučajevima *Dassonville* (Case 8/74 Procureur du Roi v Dassonville [1974] ECR 837), *Cassis de Dijon*, (Case 120/78 Rewe-Zentral v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon) [1979] ECR 649), kao i *Commission vs Ireland* (Case 249/81 Commission v Ireland [1982] ECR 4005). Vidi više: Paul Philip Craig, Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 5th edition, Oxford University Press, New York, 2011, pp. 611–692.

⁶ Kada je reč o međunarodnom pravu, pitanjem povrata bavi se posebno telo, specijalno osnovan UNESCO međudržavni komitet za promociju povrata kulturnih dobara u zemlje porekla, ili njihov povraćaj u slučaju protivpravnog prisvajanja (eng. *Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in case of Illicit Appropriation*).

2) SKROMNI POČECI - DIREKTIVA 93/7/EEC O POV RATU KULTURNIH DOBARA NEZAKONITO IZNETIH SA TERITORIJE DRŽAVE ČLANICE

Kulturna dobra *en général*, kroz svoju burnu istoriju nisu samo predstavljala inspiraciju koja je slavljena, analizirana i neretko kopirana, već su često bila i kolateralna šteta usled ratova, oružanih sukoba, pljački i tome slično. Proces dekolonizacije, koji je kasnije usledio, doprineo je podizanju svesti o 'vlasništvu' nad kulturnim dobrima, te postavio brojna etička, moralna, ali i pravna pitanja o njegovoj 'zemlji porekla'. Ipak, fenomen krađe i krijumčarenja kulturnih dobara nije zaobišao ni evropski kontinent. Nakon Napoleonovih osvajanja i Bečkog kongresa 1815. godine, obaveza povrata kulturnih dobara zemljama porekla ponovo je potvrđena u mirovnim ugovorima koji su zaključivani nakon Prvog svetskog rata.⁷ Danas, u XXI veku, čini se da je pitanje porekla, vlasništva i zaštite kulturnih dobara aktuelnije nego ikada pre, a pogotovo imajući u vidu tendenciju da se isprave određene istorijske i ratne nepravde. Međutim, takva nastojanja otežava činjenica da je krijumčarenje kulturnih dobara postala jedna od najunosnijih kriminalnih aktivnosti, čemu svakako ide u prilog olakšan promet robe između država članica EU. Stoga, put do razvoja mehanizama za povrat kulturnih dobara u zemlje porekla nije bio pravolinijski, i ne bez određenih poteškoća, pa čak i kritika na račun EU institucija. U našem istraživanju fokusiraćemo se na materijalna, pokretna kulturna dobra, budući da su ona uglavnom najpodložnija nezakonitom izvozu.

Naime, 1993. godine doneta je Direktiva Saveta 93/7/EEZ o povratu kulturnih dobara nezakonito iznetih sa teritorije države članice (u daljem tekstu kao: Direktiva 93/7).⁸ Direktiva 93/7, zajedno sa ranije važećom Uredbom Saveta

⁷ „Član 248 Versajskog sporazuma od 28. juna 1919. godine između savezničkih sila i Nemačke uspostavio je pravni lek za povraćaj onih predmeta oduzetih tokom rata koji su i dalje postojali, i koje je bilo moguće identifikovati.” Alessandro Chechi, “The Return of Cultural Objects Removed in Times of Colonial Domination and International Law: The Case of the Venus of Cyrene”, *Italian Yearbook of International Law*, Vol. XVIII, 2008, pp. 165-166.

⁸ “Council Directive 93/7/EEC on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State”, *Official Journal of the European Union*, L74, 15 March 1993. Budući da ne postoji zvaničan prevod na srpski jezik pomenute Direktive, autorka je stanovišta da je imajući u vidu smisao i cilj odredbi, najadekvatniji prevod sintagme '*return to the country of origin*' jeste termin 'povrat u zemlju porekla'. Dakle, reč je o donekle pravno neutralnom terminu (za razliku od restitucije), koji označava povrat onih kulturnih dobara koja su izneta iz zemlje tokom kolonijalnog perioda, ili koja su odavno izvezena iz zemlje porekla. Prema članu 2, stavu 5 Direktive, „povrat” znači fizički povrat kulturnog predmeta na državno područje države članice koja je zatražila povrat.

3911/92 o izvozu kulturnih dobara,⁹ primarno je težila da dopuni postojeću zaštitu koju su pružala fragmentisana nacionalna pravila, a pre uspostavljanja jedinstvenog evropskog tržišta.¹⁰ Međutim, Direktiva 93/7 pokazala se nedovoljno efikasnom u praksi, i to na različitim frontovima. Pre svega, ona se odlikovala veoma kratkim vremenskim periodom u kojem je država članica morala da podnese zahtev za povrat – samo godinu dana nakon saznanja o lokaciji kulturnog dobra i identitetu držaoca istog.¹¹ Reč je o veoma kratkom roku, koji ne ostavlja dovoljno vremena nadležnim organima države koja zahteva povrat za prikupljanje relevantnih informacija o lokaciji i držaocu, kontaktiranje države u kojoj se dobro nalazi, provere autentičnosti dobra, i tome slično. Tako kratki rokovi zapravo idu u korist nezakonitom držaocu, te podstiču pravnu nesigurnost i nelegalno tržište kulturnih dobara.

Dalje, posebnu ograničavajuću okolnost predstavljao je 'ozloglašeni' aneks Direktive 93/7 koji je propisivao kategorije starosti i finansijske vrednosti koje je kulturno dobro moralo da se ispuni kako bi bilo pogodno za povrat. Dakle, pored opšteg uslova da kulturno dobro mora najpre biti definisano od strane države članice koja zahteva povrat kao „nacionalno blago umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti” (u skladu sa čl. 36 UFEU), Direktiva 93/7 nametala je kumulativan uslov u vidu pomenutih kategorija sadržanih u aneksu. Na primer, da bi predstavljale kulturno dobro, knjige su morale biti starije od 100 godina, vrednije od 50.000 evra i slično, dok je finansijska procena vršena u odnosu na uslove tržišta u državi članici od koje se zahteva povrat. Alternativno, ukoliko sporno kulturno dobro nije spadalo u aneksom predviđene kategorije, a država ga jeste označila kao „nacionalno blago”, moralo je biti ocenjeno kao 'deo javne zbirke koja je navedena u muzejskim inventarima, arhivima, ili konzervatorskim kolekcijama.’¹²

Ipak, smeštanje kulturnih dobara u vrednosne i starosne kalupe nije se pokazalo kao dobar instrument zaštite. Na primer, određena kulturna dobra koja

⁹ Ova Uredba kasnije je zamenjena Uredbom Saveta br.116/2009, od 18. decembra 2008. godine, Council Regulation (EC) No. 116/2009 of 18 December 2008 on the export of cultural goods (codified version), *OJ L* 39, 10.2.2009.

¹⁰ Marina Schneider, "The 1995 UNIDROIT Convention: An Indispensable Complement to the 1970 UNESCO Convention and an Inspiration for the 2014/60/EU Directive", *Santander Art and Culture Law Review*, 2/2016 (2), p. 158.

¹¹ "Council Directive 93/7/EEC on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State", član 7, stav 1.

¹² *Javne kolekcije se definišu kao kolekcije koje su u vlasništvu države članice, lokalne ili regionalne vlasti ili institucije na njenoj teritoriji, i koje su definisane kao javne u skladu sa zakonodavstvom te države članice. Alternativno, kulturno dobro mora predstavljati sastavni deo inventara crkvenih institucija.* "Council Directive 93/7/EEC on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State", op. cit., član 1.

zaista zavređuju zaštitu i koja su označena od strane države kao „nacionalno blago”, mogu lako biti izostavljena ukoliko ne spadaju u date kategorije, ili nisu deo javne zbirke. To je i primećeno i u trogodišnjim Izveštajima o efikasnosti koje je izrađivala Evropska komisija, gde su visoki troškovi i administrativna složenost Direktive 93/07 takođe označeni kao glavni ‘krivci’ za njenu retku i neefikasnu primenu.¹³ Često se navodi i to da je Direktiva 93/07 bila potencijalno značajna samo za države koje nisu ratifikovale UNIDROIT 1995 Konvenciju o ukradenim ili nelegalno izvezenim predmetima od kulturnog značaja (u daljem tekstu kao UNIDROIT Konvencija 1995),¹⁴ kao što je to npr. Poljska.¹⁵ Ipak, određeni autori navode kako Direktiva 93/07 nije bila potpuno beskorisna, jer je, pored određenog broja dobrovoljnih povrata, pokazala stvarnu političku volju da se na evropskom unutrašnjem tržištu zaštiti kulturno nasleđe.¹⁶ Može se zaključiti da je pomenuti Aneks svojim donekle rigidnim uslovima izostavio veliki deo kulturnih dobara, što je posledično dovelo do veoma otežane primene Direktive 93/7 u praksi.

3) JAČANJE PRAVNOG OKVIRA – DIREKTIVA 2014/60 EU O POV RATU KULTURNIH DOBARA

Nakon nekoliko izmenjenih verzija, brojnih kritika i neuspešnih procesa povrata, Direktiva 93/7 konačno je izmenjena i donet je novi instrument sekundarnog prava EU: Direktiva 2014/60 o povratu kulturnih dobara nezakonito iznetih sa teritorije države članice (u daljem tekstu kao: Direktiva 2014/60).¹⁷ Direktiva

¹³ (...) *Moreover, most of the Member States blamed the administrative complexity and cost of applying the Directive for the fact that it is seldom used. According to these Member States, this is why the national authorities prefer to use civil or criminal proceedings. Furthermore, some Member States, such as France, Italy and Hungary, take the view that limiting the scope of the Directive to national treasures listed in the Annex to the Directive or belonging to public collections or on ecclesiastical lists constitutes a further restriction (...)* “Third Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the application of Council Directive 93/7 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State”, Bruxelles, 30 July 2009, COM/2009/0408 final.

¹⁴ UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects, 24 June 1995, <https://www.unidroit.org/instruments/cultural-property/1995-convention>, pristupljeno: 5. februara 2021. godine.

¹⁵ Olgierd Jakubowski, “The Internal Market Information System (IMI) on the Return of Cultural Objects – Its Principles, Application, and Evaluation of Its Effectiveness for the Protection of Cultural Heritage”, *Santander Art and Culture Law Review*, 2/2016 (2), p. 293.

¹⁶ Geo Magri, “Directive 2014/60/EU and Its Effects on the European Art Market”, *Santander Art and Culture Law Review*, 2/2016 (2), p. 203.

¹⁷ “Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State and

2014/60 ciljano deluje na nedostatke svoje prethodnice, pa tako unosi mnoštvo pozitivnih novina u procesu povrata kulturnih dobara. Pre svega, Direktiva 2014/60 produžava vremenski period u kojem država članica može pokrenuti proceduru povrata, te je rok za povrat sada tri godine od momenta saznanja o lokaciji kulturnog dobra i identitetu držaoca, isto kao i u UNIDROIT 1995 Konvenciji. Produženi rok predstavlja odlično rešenje, budući da je prethodni rok od godinu dana bio svakako jedna od najslabijih karika Direktive 93/7, ako ne i najslabija, a pogotovo imajući u vidu složene administrativne procedure i troškove samog povrata. Apsolutni rok zastarelosti od 30 godina je zadržan.

Dalje, konačno se napušta primena starosnih i finansijskih kriterijuma iz prethodne Direktive. Stoga, nova Direktiva može se primeniti na ... ***bilo koja kulturna dobra*** koja je država članica, u okviru svog nacionalnog zakonodavstva ili upravnih procedura klasifikovala ili definisala kao nacionalno blago umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti u smislu čl. 36 UFEU...(…)... bez obzira na to da li su deo javne ili druge zbirke ili su pojedinačni predmeti, te da li potiču iz redovnih ili tajnih iskopavanja, pod uslovom da su klasifikovani ili definisani kao nacionalno blago (...).¹⁸

Odluka da se napusti primena aneksa bila je praćena gorućom raspravom u nadležnom odboru Evropskog parlamenta jer predstavlja značajno proširenje evropskog zakonodavnog dometa u oblasti povrata kulturnih dobara.¹⁹ Dakle, kada je reč o definiciji kulturnog dobra, Direktiva 2014/60 se poziva direktno na postojeću definiciju iz člana 36 UFEU, i ne propisuje dodatne uslove koje objekat mora posedovati da bi bio pogodan za povrat. Jedini uslov jeste da je reč o *nacionalnom blagu umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti*, što ćemo detaljnije analizirati u nastavku rada.

Takođe, Direktiva 2014/60 uvodi jednu značajnu novinu i prenosi teret dokazivanja dužne pažnje (*due diligence*) na držaoca kulturnog dobra.²⁰ Opravdanje za novi pristup počiva na ideji da je lakše da držalac podnese pozitivan dokaz da je postupao sa potrebnom pažnjom (npr. da je proverio da li je kulturno dobro navedeno u registru nelegalno izvezenih objekata i sl.), nego da država koja zahteva povrat dokazuje negativno, tj. da se držalac nije pridržavao određenih

amending Regulation (EU) No 1024/2012 (Recast)", *Official Journal of the European Union*, L 159/1, May, 2014.

¹⁸ Ibid., preambula, tačka 9.

¹⁹ Manlio Frigo, "The Implementation of Directive 2014/60/EU and the Problems of the Compliance of Italian Legislation with International and EU Law", *Santander Art and Culture Law Review*, 2/2016 (2), p. 73.

²⁰ Article 10, "Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State and amending Regulation (EU) No 1024/2012 (Recast)".

standardnih procedura tokom sticanja kulturnog dobra.²¹ Ukoliko se pridržavao datih procedura, držalac ima pravo na kompenzaciju. Ono što se, ipak, može zameriti ovom rešenju jeste nedorečenost u pogledu toga šta uopšte predstavlja poštena kompenzacija, kao i pomoću kojih parametara se može odrediti, što inače predstavlja veoma aktuelno pitanje u međunarodnom pravu kulturnog nasleđa.

Pozitivna novina predstavlja i koherentnije razrađen standard dužne pažnje, te se navode konkretne činjenice koje će se ceniti prilikom njegove procene, premda lista nije konačna. To je učinjeno po ugledu na UNIDROIT 1995 Konvenciju, koja propisuje identične kriterijume za procenu dužne pažnje (samo što potonja to čini u slučaju krađe).²² Reč je o inovativnom pristupu evropskog zakonodavca koji je želeo da, pružajući smernice sudovima, donekle standardizuje tumačenje pojma dužne pažnje prilikom njegove procene.²³ Direktiva 2014/60 dodaje još jedan uslov u proceni dužne pažnje, a to je da se dozvole za iznošenje kulturnog dobra procenjuju prema pravu države članice koja je zatražila povrat, što možda čini UNIDROIT 1995 Konvenciju čak donekle 'popustljivijom' u odnosu na Direktivu 2014/60.²⁴

Kada je reč o obavezi saradnje između država članica, može se reći da je ona donekle ojačana ali i olakšana u odnosu na prethodnu Direktivu 93/07.²⁵ Dakle, član 5 Direktive 2014/60 koji predviđa mogućnost arbitražnog rešavanja spora između države koja zahteva povrat i držaoca, a uz posredovanje države na čijoj teritoriji se kulturno dobro nalazi, u poslednjem stavu sadrži interesantnu i korisnu novinu. Naime, nadležni organi države članice obavezuju se da u pogledu sredstava razmene informacija između država članica koriste Informacioni sistem unutrašnjeg tržišta (*Internal Market Information System* – u daljem tekstu kao IMI), a koji je posebno prilagođen za kulturna dobra.²⁶ U pitanju je softverska internet

²¹ Olgierd Jakubowski, "The Internal Market Information System (IMI) on the Return of Cultural Objects – Its Principles, Application, and Evaluation of Its Effectiveness for the Protection of Cultural Heritage", op. cit., p. 295.

²² Marina Schneider, "The 1995 UNIDROIT Convention: An Indispensable Complement to the 1970 UNESCO Convention and an Inspiration for the 2014/60/EU Directive", op. cit., p.161.

²³ Geo Magri, "The impact of the UNESCO and UNIDROIT Conventions and the EU directives on the international art market: an analysis fifty years after the introduction of the obligation to return stolen or illegally exported cultural goods", *Brazilian Journal of International Law*, Vol. 17, no. 3, 2020, p. 71.

²⁴ Ibid.

²⁵ Olgierd Jakubowski, "The Internal Market Information System (IMI) on the Return of Cultural Objects – Its Principles, Application, and Evaluation of Its Effectiveness for the Protection of Cultural Heritage", op. cit., p. 296.

²⁶ *In particular, IMI helps competent authorities to identify their counterpart in another Member State, to manage the exchange of information, including personal data, on the basis of simple*

aplikacija razvijena od strane Evropske komisije, u cilju pružanja pomoći državama članicama prilikom saradnje i razmene informacija. Države članice moraju u skladu sa sopstvenom administrativnom strukturom, imenovati bar jednog (ili više ukoliko raspolažu kapacitetima) IMI koordinatora. Preambula Direktive 2014/60 čak predviđa osnivanje grupe eksperata, koju čine organi država članica nadležni za njenu implementaciju, ali koji će biti istovremeno uključeni u proces prilagođavanja IMI sistema za kulturna dobra. Ovakva informaciona novina predstavlja veoma važnu kariku u složenom lancu zaštite, a pogotovo imajući u vidu da je blagovremena (neretko i hitna) razmena informacija između nadležnih organa presudna za povrat kulturnih dobara. IMI sistem se, pored povrata kulturnih dobara, koristi u 11 oblasti EU prava.²⁷

4) MREŽA ZAŠTITE KULTURNIH DOBARA U EU - (NE)USKLAĐENOST?

Direktiva 2014/60 je u poređenju sa svojom prethodnicom, Direktivom 1993/7, svakako postavila znatno jače temelje zaštite kulturnih dobara, te učinila proces povrata efikasnijim, lakšim i povoljnijim za državu članicu koja isti zahteva. Međutim, kako bismo što sveobuhvatnije analizirali potencijalnu neusklađenost koja postoji u EU zakonodavstvu, neophodno je sadržaj Direktive 2014/60 tumačiti u svetlu ostalih međunarodnih i EU instrumenata koji se primenjuju u ovoj oblasti.

4.1. UNIDROIT 1995 KONVENCIJA O UKRADENIM ILI ILEGALNO IZVEZENIM PREDMETIMA OD KULTURNOG ZNAČAJA

Na osnovu izložene analize Direktive 2014/60, može se primetiti da su mnoga rešenja inspirisana UNIDROIT 1995 Konvencijom, što i ne čudi imajući u vidu da

and unified procedures and to overcome language barriers on the basis of pre-defined and pre-translated workflows. "Regulation (EU) No 1024/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System and repealing Commission Decision 2008/49/EC ('the IMI Regulation')", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32012R1024>, pristupljeno: 23. februar 2021. godine.

²⁷ „Uključujući usluge, profesionalne kvalifikacije, javne komisije, naredbe, delegacije zaposlenih itd.” Olgierd Jakubowski, *The Internal Market Information System (IMI) on the Return of Cultural Objects – Its Principles, Application, and Evaluation of Its Effectiveness for the Protection of Cultural Heritage*, op. cit., p. 298. Autor ističe i to da IMI sistem treba razlikovati od već dobro ustanovljenih baza (registara) podataka o izgubljenim kulturnim objektima. Razlika se povlači na osnovu njihove funkcije: IMI sistem služi za veoma brzu razmenu podataka koji omogućavaju povrat dobara, dok baze podataka samo prikupljaju podatke, kojima uži ili širi krug lica može pristupiti (p. 308).

je upravo ona predstavljala svojevrsan uzor prilikom oblikovanja Direktive. Treba podvući i to da je Direktiva 2014/60 predviđena samo za države koje zahtevaju povrat kulturnih dobara koja su nelegalno izvezena sa njihove teritorije, dok je UNIDROIT 1995 Konvenciju moguće primeniti i na zahteve fizičkih lica, ukoliko je reč o kulturnom dobru koje je ukradeno, ali i na zahteve država, ukoliko je reč o nelegalnom izvozu.²⁸ Jedna od potencijalnih opcija bila je i to da EU kao celina pristupi UNIDROIT 1995 Konvenciji, od čega se odustalo zbog „neizvodljivosti”.²⁹ Kao rezultat, prihvaćeno je rešenje da se donese nova Direktiva 2014/60 kojom bi se zamenila prethodna.

Dakle, budući da, s jedne strane, EU nije podobna da pristupi UNIDROIT 1995 Konvenciji jer potonja prihvata isključivo države članice, dok se, s druge strane, nadležnosti UNIDROIT Konvencije 1995 i Direktive 2014/60 prepliću u mnogim pitanjima prometa kulturnih dobara, mogu se čuti mišljenja kako celo drugo poglavlje Konvencije (koje se odnosi na ukradena dobra) treba da se inkorporira u Direktivu 2014/60, a u cilju harmonizacije pravnih rešenja.³⁰ Situaciju dodatno komplikuje činjenica da je određen broj država članica EU istovremeno i ugovornica UNIDROIT 1995 Konvencije. Postavlja se pitanje da li da postojanje dva paralelna pravna režima koja uređuju povrat kulturnih dobara, a koji su uspostavljeni evropskim i međunarodnim pravnim instrumentom, doprinosi određenoj fragmentisanosti ove oblasti?³¹ No, čak i da je tako, ne treba žuriti sa negativnom ocenom same fragmentacije u ovom kontekstu. Pre svega, Direktiva 2014/60 doneta je po uzoru na UNIDROIT 1995 Konvenciju, te nam one ne nude radikalno različita rešenja. U tom smislu, smatramo da postojanje tzv. „klauzule o isključenju” (*disconnection clause*) u UNIDROIT 1995 Konvenciji predstavlja

²⁸ Za više o inovativnim rešenjima UNIDROIT 1995 Konvencije videti: Lyndel Prott, UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects – Ten Years On, *Uniform Law Review*, 14/1-2, 2009, pp. 215–237; Vanja Pavićević, „Pravni izazovi zaštite kulturnih dobara u Srbiji – usklađivanje sa UNIDROIT Konvencijom o ukradenim ili ilegalno izvezenim predmetima od kulturnog značaja”, *Saopštenja*, Republički zavod za zaštitu spomenika, 2019, str. 217–227.

²⁹ Marina Schneider, “The 1995 UNIDROIT Convention: An Indispensable Complement to the 1970 UNESCO Convention and an Inspiration for the 2014/60/EU Directive”, op. cit., p. 160.

³⁰ Prof. Weller ipak ne isključuje mogućnost da EU pristupi UNIDROIT 1995 Konvenciji, a na osnovu ovlašćenja sadržanom u čl. 216 UFEU, kojim EU stiče pravo da zaključuje međunarodne ugovore sa trećim državama ili međunarodnim organizacijama. Videti: Matthias Weller, *Rethinking EU Cultural Property Law – Towards Private Enforcement*, Nomos Verlag, Germany (Baden-Baden), 2018, p. 81.

³¹ Za više o fragmentaciji međunarodnog i evropskog prava, videti: Branko Rakić, „Fragmentacija međunarodnog prava i evropsko pravo – na zapadu nešto novo”, *Analiti Pravnog fakulteta u Beogradu*, godina LVII, 1/2009, pp. 122–147.

dovoljan garant u cilju izbegavanja sukoba zakona. Predmetna klauzula predviđa da bilo koja država ugovornica, koja je već član neke organizacije s ciljem ekonomske integracije ili regionalnog tela, a čija pravila uređuju pitanja od značaja za Konvenciju, može da izjavi kako će primenjivati ta unutrašnja pravila umesto odredbi Konvencije.³² Na taj način, država može na osnovu okolnosti svakog konkretnog slučaja da proceni koja je od postojećih pravnih opcija pogodnija za povrat, što u konačnici može samo da doprinese sveobuhvatnijoj zaštiti kulturnih dobara. Stoga, ne smatramo da je postojanje paralelnog pravnog režima u vidu UNIDROIT 1995 Konvencije problematično za Direktivu 2014/60, što se baš i ne može reći za druge instrumente EU koje ćemo analizirati u nastavku.

4.2. UREDBA EU 116/2009 O IZVOZU KULTURNIH DOBARA

Uredba EU 116/2009 o izvozu kulturnih dobara (u daljem tekstu kao: Uredba 116/2009), reguliše izvoz kulturnih dobara ka trećim zemljama i zamenila je prethodnu, više puta izmenjenu Uredbu 3911/92 o izvozu kulturnih dobara.³³ U cilju očuvanja unutrašnjeg tržišta EU i zaštite kulturnih dobara, Uredba 116/2009 propisuje uslov izdavanja izvozne dozvole, čime se ustanovljava jedinstvena kontrola na spoljnim granicama EU.

Međutim, Uredba 116/90 se kroz ceo svoj tekst poziva na Direktivu 93/7 koja je stavljena van snage, i time stvara zbunjenost u pogledu definicije kulturnog dobra kojem se pruža zaštita. I ne samo to – Uredba 116/90 sadrži aneks kojim se propisuju starosne i finansijske kategorije u koje kulturno treba da se uklopi kako bi dobilo zaštitu prilikom izvoza. Taj aneks je zapravo istovetan već pomenutom aneksu iz Direktive 93/7, koji je u novoj Direktivi 2014/60 napušten (videti poglavlje dva). Iako se u Uredbi 116/90 navodi da će se aneks primenjivati kako bi se kulturnim dobrima koje se uklapaju u njegove kriterijume pružila „naročita zaštita”, a bez predrasuda na definiciju „nacionalnog blaga” od strane država članica, kalupljenje kulturnih dobara u vremenske i finansijske kategorije već se pokazalo kao neadekvatno rešenje. Smislenije rešenje bi bilo da Uredba 116/9 samostalno definiše kulturna dobra i time okonča pravnu nesigurnost u pogledu toga šta se pod kulturnim dobrom podrazumeva, ili da se naknadno harmonizuje sa novom Direktivom 2014/60.

³² Marina Schneider, “The 1995 UNIDROIT Convention: An Indispensable Complement to the 1970 UNESCO Convention and an Inspiration for the 2014/60/EU Directive”, op. cit., p. 159; UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects, Article 13 (3).

³³ “Council Regulation (EC) No 116/2009 of 18 December 2008 on the export of cultural goods”, OJ L 39, 10.2.2009. Ova Uredba zamenila je prethodnu, Uredbu 3911/92 o izvozu kulturnih dobara.

4.3. UREDBA EU 1215/2012 O SUDSKOJ NADLEŽNOSTI I PRIZNAVANJU I IZVRŠENJU PRESUDA U GRAĐANSKIM I TRGOVINSKIM STVARIMA (BRISSEL I IBIS)

Uredba EU 1215/2012 o sudskoj nadležnosti i priznavanju i izvršenju presuda u građanskim i trgovinskim stvarima – *Brisel I Ibis* (u daljem tekstu kao: *Brisel Uredba*) ustanovljava međusobno priznavanje i izvršenje sudskih odluka u građanskim i trgovinskim sporovima sa međunarodnim elementom, a u okviru EU.³⁴ Dakle, kao instrument harmonizacije pravila privatnog prava u EU, ona je takođe relevantna i za promet kulturnih dobara.³⁵ Naime, *Brisel Uredba* daje mogućnost vlasniku kulturnog dobra da podnese tužbu za povrat u građanskom postupku pred sudom druge države, ukoliko se dobro u momentu pokretanja postupka nalazilo na teritoriji te druge države.³⁶ Na taj način se fizičkim licima omogućava povrat kulturnih dobara kroz proširenje nadležnosti sudova na terenu cele EU.

Međutim, uprkos pozitivnoj harmonizaciji sudske nadležnosti, ponovo je prisutna pojmovna neusklađenost u pogledu kulturnog dobra. Naime, član 7 stav 4 *Brisel Uredbe* poziva se na definiciju kulturnog dobra iz stare Direktive 93/7, koja pored proglašenja „nacionalnog blaga” od strane država članica, predviđa već pomenute kriterijume iz aneksa, ili pripadnost javnoj zbirici. Predmetno pozivanje je nepotrebno i konfuzno, pogotovo za tako važan instrument kao što je *Brisel Ibis*, koji je mogao samostalno i precizno da definiše kulturno dobro, ili da bar, u skladu sa izmenom direktive, izmeni i svoje upućivanje na istu. Ovo pogotovo imajući u vidu da ni stara Direktiva 93/07, pa čak ni nova Direktiva 2014/60 ne pokrivaju građanske tužbe, a da *Brisel Ibis* pokriva isključivo građanske tužbe.³⁷ Zaključujemo da, uprkos donošenju nove Direktive 2014/60, ‘nepoželjna zaostavština’ stare Direktive 93/7 i njenog pratećeg Aneksa posredno ostaje u životu kroz Uredbu 116/90 o izvozu kulturnih dobara, kao i *Brisel Uredbu*.

³⁴ “Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters”, *OJ L* 351, 20.12.2012.

³⁵ Radi što preciznije obrade postavljene teme, *Brisel Uredbom* ćemo se baviti isključivo u kontekstu kulturnih dobara. Za više o istorijatu donošenja, izmenama prvobitne Uredbe, i celokupnom *Brisel* pravnom režimu videti: Zlatan Meškić, Dženana Radončić, „Uredba (EU) br. 1215/2012 Evropskog parlamenta i Savjeta od 12. decembra 2012. godine o nadležnosti i priznanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim predmetima”, *Nova Pravna revija*, br. 1/2013, str. 46–55.

³⁶ “Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters”, article 17.

³⁷ Matthias Weller, *Rethinking EU Cultural Property Law – Towards Private Enforcement*, op. cit., p. 41.

5) ČLAN 36 UFEU – TAČKA SPOTICANJA NA EU MAPI ZAŠTITE KULTURNIH DOBARA?

Direktiva 2014/60 EU je kao definiciju kulturnog dobra zadržala samo uslov iz člana 36 UFEU, odnosno napustila je primenu aneksa koji je propisivao finansijske i starosne kriterijume, kao i uslov pripadnosti javnoj zbirci. U skladu s tim, član 2 stav 1 Direktive 2014/60 sada glasi: ... „*kulturni predmet*” znači predmet koji je klasifikovan ili definisan od strane države članice, pre ili nakon njegovog nezakonitog iznošenja sa državne teritorije te države članice, kao deo „*nacionalnog blaga umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti*” prema nacionalnom zakonodavstvu ili u okviru upravnih postupaka, a u smislu člana 36 UFEU.³⁸ Prema tome, ova Direktiva treba da obuhvati predmete od istorijskog, paleontološkog, etnografskog, numizmatičkog interesa ili naučne vrednosti, bez obzira na to da li su deo javne ili druge zbirke ili su pojedinačni predmeti, te da li potiču iz redovnih ili tajnih iskopavanja, pod uslovom da su klasifikovani ili definisani kao nacionalno blago.³⁹

5.1. UZDRŽANOST SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

Član 36 UFEU ne pruža detaljnije smernice u tom pogledu, već samo dodaje da takve zabrane ili ograničenja ne smeju predstavljati sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikriveno ograničavanje trgovine između država članica.⁴⁰ Stoga, smernice treba potražiti u tumačenjima Suda, kao najvišeg sudskog autoriteta i tumača ugovora u EU, u proceni da li država članica postupa u skladu sa *EU acquis*. U sada već čuvenom slučaju *Komisija protiv Italije*,⁴¹ italijanska vlada nametnula je porez na izvoz određenih kulturnih dobara od umetničke, istorijske i arheološke vrednosti, tvrdivši da takva dobra ne predstavljaju robu široke potrošnje i da svrha poreza nije prikupljanje prihoda, već isključivo zaštita kulturnog nasleđa zemlje.⁴² Ipak, ovakvi argumenti bili su odbijeni od strane Suda, sa obrazloženjem da se izuzetak može konstituisati samo u odnosu na kvantitativna ograničenja predviđena članom 34 UFEU, te da ne mogu da opravdaju nametanje fiskalnih mera koje su zabranjene članom 30 UFEU.⁴³ Dakle, Sud je stao na stanovište

³⁸ “Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State and amending Regulation (EU) No 1024/2012 (Recast)”, Article 2.

³⁹ Ibid., Article 9 (preamble).

⁴⁰ “Such prohibitions or restrictions shall not, however, constitute a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on trade between Member States”, član 36 UFEU.

⁴¹ Case 7/68 *Commission v Italy* [1968] ECR 423.

⁴² Paul Philip Craig, Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, op. cit., p. 613.

⁴³ Čl. 30 UFEU: „Između država članica zabranjene su carinske dažbine na uvoz i izvoz i dažbine koje imaju isto dejstvo. Ova zabrana takođe se primenjuje na carinske dažbine fiskalne prirode”.

Komisije da je uvedena mera imala efekat, odnosno dejstvo ekvivalentno carini, te je stoga morala biti ukinuta a u skladu sa čl. 16 EEZ.⁴⁴ Rezonovanje Suda, s jedne strane, jeste ispravno u kontekstu fiskalnih ograničenja, budući da je Italija zaista nametnula dodatne fiskalne obaveze koje su zabranjene. Podrazumeva se da, kao i ostala ograničenja od slobodnog prometa robe, i ograničenja u pogledu izvoza kulturnih dobara moraju zadovoljiti test neophodnosti, proporcionalnosti i nediskriminacije.⁴⁵ S druge strane, Sud je izjednačio 'umetnička dela' sa običnom robom, sa obrazloženjem da je reč o proizvodima koji mogu biti procenjeni u novcu, i koji su samim time podložni prometu robe u skladu sa UFEU. Ne priznajući specifičnost kulturnih dobara, Sud je donekle 'poništi'o izuzetak ustanovljen članom 36 UFEU. Terminologija Suda je takođe problematična – izraz 'umetnička dela' ne može biti korišćen kao sinonim za kulturna dobra. Na primer, ulje na platnu amatera-hobiste može imati predznak umetničkog dela, ali će pre ulje na platnu nacionalnog umetnika predstavljati zaštićeno nacionalno blago (određeno kulturno dobro).

Međutim, po pitanju toga šta se tačno podrazumeva pod nacionalnim blagom i šta se može smatrati proizvoljnom diskriminacijom, nailazimo na uzdržanost Suda, koji je uskratio svoje tumačenje predmetnih determinanti. Iako je u ovom slučaju prepoznao da su retencija (zadržavanje) i zaštita dva različita koncepta,⁴⁶ Sud je propustio priliku da u retkom slučaju gde se uopšte postavilo pitanje izuzetka u vidu nacionalnog blaga, pruži smernice koje bi konstituisale legitiman izuzetak u okviru člana 36 UFEU. Sve navedeno govori u prilog veoma uskom tumačenju izuzetka, što potvrđuje i Pjer Peskatore (*Pierre Pescatore*), sudija Suda koji je učestvovao u odlučivanju, i koji je naknadno objavio članak u kojem je istakao da se izuzeci od pravila koja zabranjuju kontrolu izvoza moraju *strogo* tumačiti.⁴⁷

5.2. KRITIČKI OSVRT – SADRŽINA POJMA „NACIONALNO BLAGO“?

Napuštanje navedenih kriterijuma iz aneksa jeste novina u Direktivi koju treba pohvaliti, budući da su se isti pokazali kao neadekvatni, iako su, nažalost, kao što

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ John E. Putnam II, "Common Markets and Cultural Identity: Cultural Property Export Restrictions in the European Economic Community", *University of Chicago Legal Forum*, Volume 1992, Issue 1, article 20, p. 472.

⁴⁶ John Henry Merryman, "Cultural Property, International Trade and Human Rights", *Cardozo Arts & Entertainment*, Vol. 19/ 51, 2001, p. 56. Autor dalje objašnjava pojam zaštite, koji uglavnom podrazumeva zaštitu od određenog oštećenja ili opasnosti, dok retenciju kvalifikuje kao sprečavanje cirkulacije i namerno zadržavanje kulturnog dobra unutar granica zemlje porekla.

⁴⁷ Pierre Pescatore, "Le commerce de l'art et le Marché commun", *Revue Trimestrielle de Droit Europeen*, Vol. 21/3, 1985, p. 451.

smo videli zadržani u drugim, srodnim instrumentima. Međutim, definicija „nacionalnog blaga” je problematična iz više razloga. Najpre, sama kovanica „nacionalnog blaga koje ima umetničku, istorijsku ili arheološku vrednost” izostavila je reč „kultura”, kao i reč „nasleđe”. Premda se u samoj Direktivi 2014/60 generalno pominje termin „kulturno dobro” (*cultural object*), definicija „nacionalnog blaga” koja vrši upućivanje na član 36 UFEU izostavlja dati termin. To unosi dodatnu nedorečenost u već problematičnu i složenu terminologiju ove grane prava. Nacionalno blago ne može se izjednačiti sa celokupnim kulturnim nasleđem, kao široko postavljenim pojmom koji obuhvata materijalno i nematerijalno kulturno nasleđe. Izuzetak predviđen u čl. 36 može isključivo da se opravda usvajanjem derogativnih mera koje su baš usmerene na zaštitu konkretnog „nacionalnog blaga”, i koje se ne mogu proširiti na sva druga dobra koja pripadaju „kulturnom nasleđu”.⁴⁸

Šta u tom slučaju obuhvata „nacionalno blago”?

Ukoliko najpre analiziramo arhaičnu reč „blago”, složićemo se da ista upućuje na nešto izuzetno, retko i vredno, kako u duhovnom tako i u finansijskom smislu. Čini se da termin aludira na određenu kategoriju dobara koja je vrednosno daleko iznad uobičajene definicije materijalnog, pokretnog kulturnog nasleđa. Vidimo da je uprkos izostavljanju aneksa iz Direktive 2014/60, ipak prisutna određena lestvica vrednosti koju kulturno dobro mora da „premaši” kako bi dobilo zaštitu. Ovde je važno naglasiti da postavljanje uslova samo po sebi ne mora predstavljati problem. Naravno da je neophodno razlučiti kulturna dobra koja mogu biti od značaja za kulturnu politiku konkretne države, s jedne strane, od svih umetničkih predmeta *grosso modo* nastalih u toj državi, s druge strane. Međutim, jasno razlikovanje nije moguće uspešno izvršiti na osnovu maglovite i nedorečene kovanice kakvo je „nacionalno blago koje ima umetničku, istorijsku ili arheološku vrednost”, a pogotovo imajući u vidu da se izraz „nacionalno blago” ne koristi čak ni u nacionalnim zakonodavstvima država članica EU, niti pri relevantnim međunarodnim organizacijama kao što je npr. UNESCO. Takva definicija nameće teret za države članice jer ih primorava da zaštite samo dobra koja se izuzetno mogu smatrati „blagom”, odnosno koja verovatno nose jako visoku ekonomsku i kulturnu vrednost.

Dalje, insistiranjem na problematičnom pridevu – „nacionalno”, postojećim dilemama dodaje se još veći stepen konfuzije. Šta se podrazumeva pod nacionalnim?⁴⁹ Da li je to zemlja porekla, odnosno zemlja gde je kulturno dobro

⁴⁸ Manlio Frigo, *Circulation des biens culturels détermination de la loi applicable et méthodes de règlement des litiges*, Académie de Droit International de La Haye, 2016, p. 307.

⁴⁹ Slikovit primer problematike koju nosi ovaj pridev može biti i čuveni slučaj Partenonskih skulptura, oko kojih su Grčka i Ujedinjeno Kraljevstvo u dugogodišnjem sporu. Obe zemlje

nastalo, ili je reč o državljanstvu/poreklu samog umetnika koji je stvorio kulturno dobro?⁵⁰ Ili je reč o kulturnim dobrima koja uživaju neku posebnu zaštitu zato što, na primer, reflektuju izuzetan doprinos nekog nacionalnog umetnika, ili su važna za nacionalni i kulturni identitet države, nezavisno od porekla umetnika?

Sa druge strane, države imaju skoro neograničenu slobodu da značajan deo svojih kulturnih dobara proglase za nacionalno blago, a imajući u vidu njihovu samostalnost u definisanju i zaštiti svog kulturnog nasleđa. To prirodno može voditi ka određenim zloupotrebama, tako što će države znatno proširiti opseg „nacionalnog blaga”, i time indirektno nametnuti kvantitativna ograničenja slobodnom prometu robe. Na primer, Italija je zemlja koja se odlikuje izuzetno restriktivnim izvoznim kontrolama kulturnih dobara, i gde italijansko ministarstvo obrazovanja poseduje pravo preče kupovine na prodaju *bilo kog* umetničkog dela, bilo domaćim ili stranim kupcima.⁵¹ Na taj način, Ministarstvo stiče mogućnost da obustavi bilo koju transakciju i kupi dati objekat u ime države.⁵² Međutim, preterano ekstenzivnom zaštitom kulturnih dobara od strane države ne samo što se ugrožava sloboda kretanja robe i funkcionisanje jedinstvenog tržišta već se, nažalost, indirektno podstiču i transakcije na crnom tržištu. Činjenica da su neke kategorije dobara teže dostupne za kupovinu neće dovesti do smanjenja potražnje za njima, naprotiv, često će ih učiniti još traženijim. Privatni kolekcionari i privatni muzeji, mada čak i nacionalni muzeji, ne ustručavaju se da po svaku cenu nabave određeno dobro i uključe ga u svoju zbirku. Tendencija nabavljanja kulturnih dobara putem nezakonitih transakcija predstavlja konstantnu tržišnu pojavu koja sa godinama doživljava veliki procvat. Upravo imajući u vidu ogromnu slobodu država pri definisanju nacionalnog blaga, često se ističe kako je za uspešan povrat kulturnog dobra ključno međusobno „aktivno poverenje” između država, a u pogledu sposobnosti svake od njih da razumno i pošteno odredi šta ta definicija

smatraju da je reč o njihovom nacionalnom blagu – Grčka zbog činjenice da predstavlja zemlju porekla, a Ujedinjeno Kraljevstvo zbog značaja koje su skulpture odigrale u nacionalnom i kulturnom životu zemlje, tokom višedecenijskog 'života' u Britanskom muzeju. Za više o stavu da je reč o britanskom nacionalnom blagu, videti: John Henry Merryman, "Thinking about the Elgin Marbles", *Michigan Law Review*, Vol. 83, No. 8, 1985, pp. 1880–1923; Za više o tački gledišta koju zastupa Grčka, Michael J. Repas, "The Deflowering of the Parthenon: A Legal and Moral Analysis on Why the Elgin Marbles Must be Returned to Greece", *The Fordham Intellectual Property, Media and Entertainment Law Journal*, Vol. 9, 1998–1999.

⁵⁰ John Henry Merryman, "Cultural Property, International Trade and Human Rights", op. cit., p. 55.

⁵¹ John E. Putnam II, "Common Markets and Cultural Identity: Cultural Property Export Restrictions in the European Economic Community", op. cit., pp. 462–463.

⁵² Ibid.

obuhvata.⁵³ Uvođenje nepoznatog termina, u već složenu oblast kulturnog nasleđa, ne samo što dovodi u pitanje međusobno poverenje država članica već i otežava proces identifikacije i povrata kulturnog dobra.

5.3. 'POTRAGA' ZA NACIONALNIM BLAGOM – IZGUBLJENO U PREVODU?

Prethodno analiziranu materijalnu, odnosno supstancijalnu nedorečenost pojma „nacionalno blago” prati i svojevrsna jezička konfuzija. Iako se, na prvi pogled, terminološke nedoumice ne moraju uvek kvalifikovati kao ozbiljniji pravni problem, situacija je posve složenija ukoliko uzmemo u obzir mnoštvo jezika na koje se EU dokumenti prevode. Profesor Frigo (*Manlio Frigo*) često u svom radu ukazuje na bitne razlike koje sa sobom nose različiti prevodi istog dokumenta, u ovom slučaju člana 36 UFEU. Naime, prema španskom, italijanskom i portugalskom zakonodavstvu, termin nacionalno blago definisan je veoma široko: *patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale/patrimonio artistico, historico o arqueologico nacional/património nacional de valor artistico, histórico ou arqueológico*, što bi sve u slobodnom prevodu moglo da se shvati kao 'nasleđe'.⁵⁴ Korišćenjem tako ekstenzivno postavljene definicije državama se ostavlja šira diskreciona moć pri odlučivanju koja će kategorija dobara biti uključena u nacionalno 'zaštitno' zakonodavstvo, kao i kakva će tačno biti njihova ograničenja prilikom prometa.⁵⁵ S druge strane, engleska i francuska verzija koriste restriktivnije termine – *national treasures of artistic, historic or archaeological value, trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique*, gde ipak preciziraju da je reč o određenom 'blagu', a ne o celokupnom nasleđu jedne zemlje.⁵⁶

Različiti prevodi istog teksta, zajedno sa uzdržanošću Suda, stvaraju nepotrebnu terminološku i materijalnu pravnu nesigurnost. Takođe, bez hrabrijeg, preciznijeg i usklađenijeg razgraničenja pojma nacionalno blago, postoji mogućnost da će veliki broj prijava koje se unose u IMI sistem završiti kao

⁵³ Michele Graziadei, Barbara Pasa, "The Single European Market and Cultural Heritage: The Protection of National Treasures in Europe", in Andrzej Jakubowski, Kristin Hausler, Francesca Fiorentini, (eds.), *Cultural Heritage in the European Union, A Critical Inquiry into Law and Policy*, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands, 2019, p. 92.

⁵⁴ Italijanski prevod Direktive 2014/60, član 2 i ostali. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0060&from=EN>, pristupljeno 15.3.2021. godine.

⁵⁵ Manlio Frigo, "Cultural property v. cultural heritage: A battle of concepts in international law?", *International Review of the Red Cross*, no. 854, 2004, pp. 371–372.

⁵⁶ Ibid., Nemački prevod teksta se razlikuje, te koristi termin 'kulturna dobra': "Kulturgu[t] von klnstlerischem, geschichtlichem oder archaologischem Wert".

neuspešne, odnosno da sistem neće prepoznati kategoriju kulturnih dobara kojima je potrebna zaštita.⁵⁷ Preostaje nam da član 36 UFEU posmatramo kroz prizmu teleološkog tumačenja – intencija evropskog zakonodavca je verovatno i bila da se terminološki napravi jedan vrednosni prag koji malo koje kulturno dobro može ispuniti, a u cilju što užeg tumačenja eventualnih izuzetaka od generalne zabrane kvantitativnog ograničenja slobode prometa robe u EU.

6) ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Mnogi autori ističu da kulturno nasleđe u ekonomskom smislu predstavlja samo običnu robu, odnosno ekonomsko dobro, tako da uporni pokušaji da se kulturno dobro 'zaštiti' (tako što će se pozicionirati iznad obične robe) neće dovesti do smanjene tržišne potražnje, već upravo suprotno – do stvaranja crnog tržišta.⁵⁸ Ipak, smatramo da se kulturno dobro razlikuje od robe, obične stvari za komercijalnu upotrebu (*commodity*), a na osnovu vrednosti koje su otelotvorene u samom kulturnom dobru. Takve vrednosti mogu biti edukativnog, umetničkog, istorijskog, naučnog, arheološkog, estetskog ili nekog drugog značaja, i upravo ga one čine kulturnim dobrom, premda se naravno ne isključuje postojanje i materijalnih vrednosti. Dakle, duhovna dimenzija kulturnog dobra jeste njegova *differentia specifica* u odnosu na običnu robu. Istorija je protkana brojnim primerima gde su kulturna i umetnička dobra uživala posebnu pravnu kategoriju.⁵⁹

Sa druge strane, naravno da je u cilju funkcionisanja jedinstvenog tržišta neophodno da se eventualni izuzeci tumače proporcionalno, i u skladu s ciljem koji se želi postići. Međutim, ukoliko pogledamo sam koncept povrata kulturnog dobra, vidimo da Direktiva 2014/60 podržava *legis originis* pravilo, odnosno povrat kulturnog dobra u zemlju njegovog porekla. Na taj način *potvrđuje se* određena fizička ali i pravna povezanost između dobra i 'njene' zemlje u koju treba da se vrati.⁶⁰ Time je Direktiva na nivou privatnog prava potvrdila posebnost kulturnih dobara u odnosu na „običnu robu.”⁶¹ Imajući u vidu upravo tu specifičnost koju

⁵⁷ Michele Graziadei, Barbara Pasa, "The Single European Market and Cultural Heritage: The Protection of National Treasures in Europe", op. cit., p. 93

⁵⁸ Craig Forrest, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, Routledge, New York, 2010, pp. 5–6.

⁵⁹ Rimsko pravo je predviđalo brojne instrumente usmerene ka zaštiti imovine za koju se smatralo da poseduje poseban umetnički značaj. Vidi više: Andrea Biondi, "Merchant, the Thief and the Citizen: The Circulation of Works of Art within the European Union", *Common Market Law Review* Vol. 34, 1997, pp. 1177.

⁶⁰ Dr. sc. Hano Ernst, Kristijan Poljanec, „Stvarnopravna i carinskopravna zaštita kulturnih dobara u svetlu evropske antiterorističke politike”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 38, br.1, 2017, p. 208.

⁶¹ Ibid.

kulturna dobra poseduju, kao i višestruki značaj koje ista imaju za državu, bilo bi poželjno da je Sud pružio preciznije smernice državam članicama u pogledu toga šta može biti proglašeno za izuzetak u okviru člana 36 UFEU. Time bi, s jedne strane, motivisao države članice da usavrše sopstvena zakonodavstva i jasnije odrede šta za njih konkretno predstavlja nacionalno blago, čime bi se pružila veća zaštita kulturnom nasleđu generalno. S druge strane, takvim smernicama države članice bi bile ograničene u ekstenzivnom definisanju svog nacionalnog blaga i pokušaju da zloupotrebe izuzetak, čime bi Sud potvrdio jedinstvenost u postupanju zajedničkog tržišta i carinske unije.

Nedorečenost Suda u stopu prati nedorečenost u delovanju evropskog zakonodavca. Ne može se osporiti da Direktiva 2014/60 svakako jeste postigla bolji kompromis između principa slobodnog prometa robe i zaštite kulturnog nasleđa u odnosu na svoju prethodnicu, kao i da je olakšala postupak povrata kulturnog dobra u finansijskom, administrativnom i pravnom smislu. Ne treba zanemariti ni inovativan informacioni sistem komunikacije između država članica koji umnogome može olakšati razmenu relevantnih podataka. Takođe, tačno je i to da je samo donošenje legislativnih instrumenata važno za generalno podizanje svesti o važnosti zaštite kulturnih dobara. To pogotovo imajući u vidu sve više odgovorniji pristup kulturnom nasleđu koji prate brojni slučajevi dobrovoljnog povrata kulturnih dobara od strane zemalja koje nisu čak ni pravno obuhvaćene zakonodavstvom EU.⁶² No, uprkos činjenici da Direktiva 2014/60 jeste pravno poboljšana, i da je obavezama koje predviđa donekle emancipovala umetničko tržište, sâm čin njenog pozivanja na član 36 UFEU i spornu definiciju nacionalnog blaga ostaje tačka spoticanja na mapi zaštite kulturnih dobara. Drugim rečima, veza između člana 36 UFEU i Direktive 2014/60 nije 'samo' terminološka, već se nedorečenost datog člana, nažalost, proteže na celokupan pravni okvir povrata kulturnih dobara. Ukoliko na sve to dodamo i činjenicu da se Uredba 116/90 i Brisel Uredba i dalje pozivaju na definiciju kulturnog dobra iz nevažeće Direktive 93/7 i njen zastareli aneks, možemo zaključiti da oblast zaštite i povrata kulturnih dobara u EU sadrži određen stepen neujednačenosti.

Međutim, ukoliko se aneks koji postavlja starosne i vrednosne uslove za kulturna dobra pokazao kao neadekvatan, izostavivši svojim strogim kriterijumima veliki broj kulturnih dobara, dok se neodređena definicija nacionalnog blaga pokazala kao preširoka, ne pružajući jasne smernice u pogledu konstituisanja opravdanog izuzetka, postavlja se pitanje šta bi predstavljalo adekvatno rešenje u ovom pogledu? Činjenica je da nije lako pronaći taj delikatan balans između zaštite kulturnih dobara i proklamovane slobode prometa robe u EU. U naučnoj zajednici

⁶² Geo Magri, "The impact of the UNESCO and UNIDROIT Conventions and the EU directives on the international art market: an analysis fifty years after the introduction of the obligation to return stolen or illegally exported cultural goods", op. cit., p. 72.

moгу se čuti raznovrsni predlozi po ovom pitanju. Prof. Weller predlaže zanimljivo rešenje, a to je uvođenje generalne nadležnosti EU za pokretne stvari (*in rem*), koja se ne bi ograničila samo na kulturna dobra.⁶³ Biondi ukazuje da je kulturno nasleđe neraskidivo povezano sa obrazovanjem i kulturnim pravima, koji predstavljaju fundamentalne aspekte zrelog koncepta evropskog građanstva.⁶⁴ U skladu s tim, na jedan duhovit i ilustrativan način postavlja pitanje čije će interese EU zajednica uvažiti: trgovca, lopova ili evropskih građana?⁶⁵ Drugi smatraju, donekle ispravno, da akademska diskusija nije dovoljna, već da je neophodna zvanično pojašnjenje Suda u vidu daljih smernica.⁶⁶

Iako je Sud po tom pitanju ostao uzdržan, a ni EU zakonodavstvo nije zauzelo odlučniji stav, čini se da bar države članice mogu doprineti svojim nacionalnim zakonodavstvima većoj jasnoći i uređenosti po ovom pitanju. Na primer, Ujedinjeno Kraljevstvo ima interesantno rešenje, gde savetodavni komitet sačinjen od stručnjaka iz različitih oblasti, odlučuje da li se određeno kulturno dobro može kvalifikovati kao 'nacionalno blago', odnosno da li mu treba dozvoliti ili odbiti izvoz.⁶⁷ Takvu odluku donosi uzimajući u obzir tzv. 'Vejerli kriterijume'. (*Waverly Criteria*), a koji uzimaju u obzir povezanost konkretnog dobra sa britanskom istorijom kulturom i nacijom.⁶⁸ Južna Koreja je takođe zauzela odgovoran pristup – južnokorejska vlada je kreirala preciznu listu materijalnog kulturnog nasleđa, artefakata, nalazišta i zgrada koja su prepoznata od strane nacije kao blaga koja imaju izuzetnu umetničku, kulturni i istorijsku vrednost.⁶⁹ Holandija npr. ima veoma jednostavno rešenje: kulturna dobra u javnom, državnom vlasništvu, uglavnom nisu podobna za slobodan promet.⁷⁰ Stoga, holandski Akt o očuvanju kulturne baštine (*The Conservation of Cultural Heritage Act*) ovlašćuje vladu da

⁶³ Ibid., p. 46.

⁶⁴ Andrea Biondi, "Merchant, the Thief and the Citizen: The Circulation of Works of Art within the European Union", op. cit., p. 1195.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Jia Min Cheng, "The Problem of National Treasure in International Law", *Oregon Review of International Law*, Vol. 12, 2010, p. 172.

⁶⁷ "Statutory Guidance on the Criteria to be taken into consideration when making a decision about whether or not to grant an export licence", Department for Culture, Media and Sport, https://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Export_criteria_March_2015.pdf, pristupljeno: 10.5.2021. godine.

⁶⁸ John E. Putnam II, "Common Markets and Cultural Identity: Cultural Property Export Restrictions in the European Economic Community", op. cit., p. 459.

⁶⁹ Jia Min Cheng, "The Problem of National Treasure in International Law", op. cit., p. 155.

⁷⁰ John E. Putnam II, "Common Markets and Cultural Identity: Cultural Property Export Restrictions in the European Economic Community", op. cit., p. 461.

sastavi listu kulturnih dobara u privatnom vlasništvu koju će kontrolisati, a koja su od velikog značaja za nacionalno nasleđe.⁷¹

Dakle, smatramo da bi dobro rešenje u ovom pogledu bilo eksplicitno definisanje 'nacionalnog blaga' od strane svih država članica. Na taj način bi se podvukla jasna razlika između umetničkih dela *en général*, i onih kulturnih dobara koje država želi da klasifikuje kao svoja 'nacionalnog blaga'. Time bi, u slučaju spora, Sud bio onemogućen da sa plitkim obrazloženjem izjednači ta dva pojma, kao što je učinio u slučaju *Komisija v Italija*. Naravno, definisanje 'nacionalnog blaga' unapred od strane države članice ne predstavlja garant da će izuzetak biti uvažen od strane EU institucija, a pogotovo imajući u vidu velike razlike u kulturi, tradiciji i vrednostima između samih država članica, kao i razlike u vođenju njihove kulturne politike. No, preventivnim i jasnim definisanjem država ipak postupa odgovornije prema svom nasleđu, te se njena namera da kulturno dobro zaštiti može protumačiti ozbiljnije od strane Suda. U suprotnom, kada država iskoristi pravo preče kupovine tek onda kada već nastupi opasnost da kulturno dobro napusti zemlju, odnosno kada država naknadno pruži zaštitu dobru za koje se već traži izvozna licenca, njen postupak može ukazivati na zloupotrebu izuzetka iz člana 36.⁷²

7) ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU

Republika Srbija trenutno nema Zakon o kulturnom nasleđu, premda je radna grupa oformljena i u toku je proces održavanja javnih rasprava. Stoga se možemo okrenuti postojećem zakonu, a to je Zakon o kulturnim dobrima (u daljem tekstu: Zakon).⁷³ Prema Zakonu, kulturna dobra, u zavisnosti od fizičkih, umetničkih, kulturnih i istorijskih svojstava, mogu biti pokretna i nepokretna. Pokretna

⁷¹ Ibid.

⁷² Postoji mnoštvo primera koji ilustruju naknadno prisvajanje određenog kulturnog dobra od strane države, nakon što se neko zainteresovao za predmetno dobro. Npr. italijanska vlada je odlučila da po hitnom postupku kupi Van Gogovu sliku „Portret mladog seljaka” (*Portrait of a Young Peasant*, poznatu i kao Baštovan – *The Gardener*), tek nakon što je vlasnik slike, Gugenhajm muzej (*the Guggenheim Museum*), podneo zahtev za izvoznú dozvolu. Slučaj je izazvao dosta kontroverzi, okončavši se intervencijom italijanskog ustavnog suda koji je pak potvrdio ustavnost prava preče kupovine. Slučaj je otišao čak do Evropskog suda za ljudska prava, koji je potvrdio pravo italijanske države da otkupi sliku, ali je konstatovao da se Italija neosnovano obogatila, plativši nižu cenu od tržišne. Vidi više: Andrea Biondi, “Merchant, the Thief and the Citizen: The Circulation of Works of Art within the European Union”, p. 1181; Arthemis, *Portrait of a Young Peasant – Beyeler v. Italy*, <https://plone.unige.ch/art-adr/cases-affaires/portrait-of-a-young-peasant-2013-beyeler-v-italy>, pristupljeno: 10.5.2021. godine.

⁷³ Zakon o kulturnim dobrima, *Službeni glasnik RS*, br. 71/94, 52/2011 – dr. zakoni, 99/2011 – dr. zakon i 6/2020 – dr. zakon).

kulturna dobra obuhvataju umetničko-istorijska dela, arhivsku građu, filmsku građu i stare i retke knjige.⁷⁴ U zavisnosti od svog značaja, mogu se razvrstati u sledeće kategorije: kulturna dobra, kulturna dobra od velikog značaja i kulturna dobra od izuzetnog značaja.⁷⁵ Svakako za sve tri kategorije dobra možemo reći da su značajne za kulturu Republike Srbije, što uostalom dovoljno za sebe i govori čin proglašenja za kulturna dobra. Međutim, postavlja se interesantno pitanje, a to je – koja od tri navedene kategorije bi mogla da se uzme u razmatranje kao eventualni izuzetak od slobode prometa robe, odnosno u koju kategoriju kulturno dobro treba da pripadne kako bi, prema EU institucijama, moglo biti definisano kao nacionalno blago? To je svakako izazovno i teško pitanje, koje pred stručnjake postavlja zahtevan zadatak, odnosno vrednosno ocenjivanje, šta je kulturno 'značajno', a šta je 'značajnije'? Ukoliko uzmemo u obzir, s jedne strane, da se prema tumačenju Suda pravde EU nacionalno blago ne može izjednačiti sa celokupnim kulturnim nasleđem, pa ni sa svim pokretnim kulturnim dobrima jedne zemlje, a da je, s druge strane, za označavanje nekog kulturnog dobra kao 'nacionalnog blaga' prema standardima EU institucija potreban visok vrednosni prag, čini se da su potonje dve kategorije – kulturna dobra od velikog i kulturna dobra od izuzetnog značaja – pogodne za dalju analizu.

U Republici Srbiji, pokretno kulturno dobro od velikog značaja jeste ono dobro koje je značajno za određeno područje ili razdoblje, ili koje svedoči o društvenim ili prirodnim pojavama, odnosno uslovima društveno-ekonomskog i kulturno-istorijskog razvoja u određenim razdobljima, ili koje svedoči o značajnim događajima i istaknutim ličnostima iz nacionalne istorije, a koje utvrđuju Narodni muzej u Beogradu, Arhiv Srbije, Narodna biblioteka Srbije i Jugoslovenska kinoteka.⁷⁶ Uslovi za posedovanje velikog značaja postavljeni su alternativno. Ukoliko posmatramo date uslove, možemo zaključiti da je za standard 'nacionalnog blaga' (premda nedorečen) potrebna veoma jaka veza između kulturnog dobra i države, te bi se verovatno zahtevalo više od datog svedočenja. Kulturna dobra od izuzetnog značaja, s druge strane, jesu ona dobra koja imaju poseban značaj za društveni, istorijski i kulturni razvoj naroda u nacionalnoj istoriji, odnosno za razvoj njegovog prirodnog okruženja, ili koja svedoče o presudnim istorijskim događajima i ličnostima i njihovom delovanju u nacionalnoj istoriji, ili koja predstavljaju jedinstvene (raretne) primerke stvaralaštva svog vremena, ili jedinstvene primerke iz istorije prirode, ili koja imaju veliki uticaj na razvoj društva, kulture, tehnike i nauke.⁷⁷ Njih utvrđuje Narodna skupština, a na predlog već pomenutih nadležnih ustanova koje, svaka za sebe, vode centralni registar iz svoje

⁷⁴ Ibid., član 2.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid., član 5 i 56.

⁷⁷ Ibid.

nadležnosti. Čini se da bi kategorija kulturnih dobara od izuzetnog značaja, bila najpodobnija da se kvalifikuje kao kandidat za ispunjenje standarda 'nacionalnog blaga' (kao što je npr. Miroslavljevo jevanđelje.) U svakom slučaju, smatramo da je uspostavljanje posebnog stručnog tela kao 'posrednika' između nadležnih ustanova koje predlažu kulturna dobra od izuzetnog značaja, s jedne strane, i Narodne skupštine koja ih utvrđuje, s druge, unelo dodatnu sigurnost u ispravnost procene takvih nominacija. Takvo telo bi se sastojalo od stručnjaka iz relevantnih oblasti (po mogućstvu i pravnika), i ono bi bilo ovlašćeno da na osnovu jasno definisanih kriterijuma odlučuje o predlozima institucija, a pre prosleđivanja istih zakonodavnoj vlasti.

Imajući u vidu status Republike Srbije kao kandidata za članstvo u EU, kao i obavezu harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa *EU acquis* koja iz toga proističe, predmetno istraživanje nosi dvostruki značaj – s jedne strane, ono pruža detaljnu analizu pravnog okvira povrata kulturnih dobara u EU, sa kritičkim osvrtom na koncept 'nacionalnog blaga'. S druge strane, budući da je Republika Srbija zemlja izuzetno bogata kulturnim nasleđem, smatramo korisnim da se nadležni organi detaljnije upoznaju sa dinamikom prometa kulturnih dobara u EU, a u svetlu donošenja novog Zakona o kulturnom nasleđu. Konačno, istraživanje se uklapa u rastuće međunarodne, ali i regionalne tendencije bavljenja temom povrata kulturnih dobara, dok na nacionalnom nivou predstavlja tematsku akademsku novinu.

8) LITERATURA (MONOGRAFIJE, ZBORNICI, NAUČNI RADOVI)

- Bator, M. Paul, *The International Trade in Art*, The University of Chicago Press, Chicago, 1981.
- Biondi, Andrea, "Merchant, the Thief and the Citizen: The Circulation of Works of Art within the European Union", *Common Market Law Review* Vol. 34, 1997, pp. 1173–1195.
- Cechi, Alessandro, "The Return of Cultural Objects Removed in Times of Colonial Domination and International Law: The Case of the Venus of Cyrene", *Italian Yearbook of International Law*, Vol. XVIII, 2008, pp. 159–181.
- Cheng, Jia Min, "The Problem of National Treasure in International Law", *Oregon Review of International Law*, Vol. 12, 2010, pp. 141–174.
- Craig, Paul Philip, de Búrca, Gráinne, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 5th edition, Oxford University Press, New York, 2011.
- Ernst, Hano, Poljanec, Kristijan, „Stvarnopravna i carinskopravna zaštita kulturnih dobara u svetlu europske antiterorističke politike”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 38, br. 1, 2017, pp. 187–222.

- Forrest, Craig, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, Routledge, New York, 2010.
- Frigo, Manlio, "Cultural property v. cultural heritage: A battle of concepts in international law?", *International Review of the Red Cross*, no. 854, 2004, pp. 367–378.
- Frigo, Manlio, *Circulation des biens culturels détermination de la loi applicable et méthodes de règlement des litiges*, Académie de Droit International de La Haye, 2016.
- Frigo, Manlio, "The Implementation of Directive 2014/60/EU and the Problems of the Compliance of Italian Legislation with International and EU Law", *Santander Art and Culture Law Review*, 2/2016 (2), pp. 71–84.
- Graziadei, Michele, Pasa, Barbara, "The Single European Market and Cultural Heritage: The Protection of National Treasures in Europe", in Andrzej Jakubowski, Kristin Hausler, Francesca Fiorentini, (eds.), *Cultural Heritage in the European Union, A Critical Inquiry into Law and Policy*, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands, 2019.
- Jakubowski, Olgierd, "The Internal Market Information System (IMI) on the Return of Cultural Objects – Its Principles, Application, and Evaluation of Its Effectiveness for the Protection of Cultural Heritage", *Santander Art and Culture Law Review*, 2/2016 (2), pp. 290–312.
- Magri, Geo, "Directive 2014/60/EU and Its Effects on the European Art Market", *Santander Art and Culture Law Review*, 2/2016 (2), pp. 195–210.
- Magri, Geo, "The impact of the UNESCO and UNIDROIT Conventions and the EU directives on the international art market: an analysis fifty years after the introduction of the obligation to return stolen or illegally exported cultural goods", *Brazilian Journal of International Law*, Vol. 17, no. 3, 2020, pp. 61–74.
- Weller, Matthias, *Rethinking EU Cultural Property Law – Towards Private Enforcement*, Nomos Verlag, Germany (Baden-Baden), 2018.
- Merryman, John Henry, "Cultural Property, International Trade and Human Rights", *Cardozo Arts & Entertainment*, Vol. 19/ 51, 2001, pp. 51–67.
- Merryman, John Henry, "Thinking about the Elgin Marbles", *Michigan Law Review*, Vol. 83, No. 8, 1985, pp. 1880–1923.
- Meškić, Zlatan, Radončić, Dženana, "Uredba (EU) br. 1215/2012 Evropskog parlamenta i Savjeta od 12. decembra 2012. godine o nadležnosti i priznanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim predmetima", *Nova Pravna revija*, br. 1/2013, str. 46–55.
- Pavićević, Vanja, „Pravni izazovi zaštite kulturnih dobara u Srbiji – usklađivanje sa UNIDROIT Konvencijom o ukradenim ili ilegalno izvezenim predmetima od

- kulturnog značaja”, *Saopštenja*, Republički zavod za zaštitu spomenika, 2019, pp. 217–227.
- Pescatore, Pierre, “Le commerce de l’art et le Marché commun”, *Revue Trimestrielle de Droit Europeen*, Vol. 21/3, 1985, pp. 451–462.
- Pratt, Lyndel, UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects – Ten Years On, *Uniform Law Review*, 14/1-2, 2009, pp. 215–237.
- Putnam II, John E, “Common Markets and Cultural Identity: Cultural Property Export Restrictions in the European Economic Community”, *University of Chicago Legal Forum*, Volume 1992, Issue 1, article 20, pp. 457–476.
- Rakić, Branko, „Fragmentacija međunarodnog prava i evropsko pravo – na zapadu nešto novo”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, godina LVII, 1/2009, pp. 122–147.
- Repas, Michael J., “The Deflowering of the Parthenon: A Legal and Moral Analysis on Why the Elgin Marbles Must be Returned to Greece”, *The Fordham Intellectual Property, Media and Entertainment Law Journal*, Vol. 9, 1998–1999.
- Schneider, Marina, “The 1995 UNIDROIT Convention: An Indispensable Complement to the 1970 UNESCO Convention and an Inspiration for the 2014/60/EU Directive”, *Santander Art and Culture Law Review*, 2/2016 (2), p. 149–164.

PROTECTION OF NATIONAL TREASURE AS AN EXEMPTION FROM THE FREEDOM OF MOVEMENT OF GOODS IN THE EU

Summary: Freedom of movement of goods in the European Union represents the key freedom necessary for the development of customs unions and the single market. With its broad interpretation of quantitative restrictions and measures of equivalent effect, the delineation of direct and indirect discrimination in the EU market, the Court of Justice of the EU has played an important role in the protection of the free movement of goods. Accordingly, to avoid possible abuses, any kind of exception must be interpreted narrowly. Exceptions to the free movement of goods mainly relate to reasons of public morality, safety, protection of health and life of people, animals, plants, but they can also refer to the protection of cultural objects of the state which are classified as “national treasure”. In the latter, the Court refrained from providing some general guidelines in interpreting Article 36, which states an exception in the form of a *national treasure having artistic, historical or archaeological value*. Therefore, the subject of this paper is to find a delicate balance between the proclaimed freedom of movement of goods in the EU and the specific protection of cultural objects. First of all, the existing legal framework for the return of cultural goods to the EU will be analyzed. Next, we will explore the

connection of the mechanisms for the return of cultural goods with the concept of a national treasure in light of Article 36 TFEU. Finally, the concept of “national treasure” as an exception from the freedom of movement of goods will be critically examined. Hence, the role of European legislation in the development of a wider network for the protection of cultural objects will be presented.

Keywords: Directive 2014/60/EU, return of cultural objects, national treasure, free movement of goods, UNIDROIT 1995.

PRIKAZI

EVROPA I MIGRANTSKO PITANJE 2014–2020

Dragan Petrović, Rajko Bukvić, *Evropa i migrantsko pitanje 2014–2020*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2020, 190. str.

U izdanju Instituta za međunarodnu politiku i privredu iz Beograda nedavno je objavljena monografija koja nosi naziv *Evropa i migrantsko pitanje 2014–2020*, autora Dragana Petrovića, naučnog savetnika u pomenutom istraživačkom centru, i Rajka Bukvića, počasnog profesora univerziteta Knjaginjino u Rusiji. Imamo priliku da se upoznamo sa delom koje osvetljava problematiku u vezi sa migrantskim kretanjima sa prostora Bliskog i Srednjeg istoka, Severne i Subsaharske Afrike približno od 2014. godine ka Evropi koje, rečima autora, predstavlja „poseban, do sada neregistrovan fenomen i pored svih ranije zapaženih modernih migracionih procesa ka Starom kontinentu”. Razloge tome nalaze u nezabeleženoj masovnosti prodora i teškoćama prilikom pokušaja kontrolisanja migrantskih tokova u navedenom vremenskom razdoblju. Kako bi zaokružili predmet rada, autori otvaraju širok spektar pitanja prvenstveno iz domena politikologije, ali takođe uz primenu saznanja i metoda drugih nauka i naučnih disciplina: sociologije, ekonomije, istorije i društvene geografije, te je u tom smislu njihov pristup multidisciplinaran.

Sadržinski, knjiga je podeljena na šest poglavlja a sadrži i uvodnu reč autora, kao i rezime na srpskom, ruskom i engleskom jeziku. Na početku, autori su ponudili teorijsko-metodološki uvod koji pored određenja predmeta istraživanja, ciljeva rada, glavne hipoteze na kojoj se istraživanje temelji, njegovim ciljevima, vremenskom i prostornom horizontu, sadrži i terminološka i konceptualna razjašnjenja ključnih pojmova „migracija”, „migrant”, „izbeglica”, „azil” itd.

U drugom poglavlju monografije, koje je naslovljeno „Evropa i migracije kroz istoriju”, predstavljena su dosadašnja iskustva migracija na evropskom tlu od perioda Antike pa sve do današnjih dana. Kako sami ističu, „polazeći od starog metodološkog uputstva da svaki savremeni problem ima svoj izvor u prošlosti”, autori su ponudili pregled migracija, počev od starog veka, zatim Seobe naroda u V veku, pa migracija u srednjem i novom veku, kolonijalne epohe i priliva migranata neevropskog porekla u metropole i Evropu, pa sve do najnovije migrantske krize u drugoj deceniji XXI veka.

Centralni deo monografije (treće i četvrto poglavlje) predstavlja analiza najnovijih migrantskih kretanja iz ratom zahvaćenih i/ili siromašnih područja Bliskog i Srednjeg istoka, Severne i Subsaharske Afrike ka Evropi nakon 2014. godine. Kao najvažniji pokretači migracija izdvojeni su sukobi u Siriji i nestabilnosti u Iraku, Iranu i Libiji. Uporedo sa navedenim konfliktima koji u prvi plan ističu činilac bezbednosti, opaža se relativno kontinuirani priliv migranata, mahom iz socio-ekonomskih razloga, i uglavnom iz bivših evropskih kolonija. U poglavlju koje nosi naziv „Mediterranska, balkanska i druge glavne rute migrantskog pritiska od 2014. godine”, dužna pažnja je posvećena najvažnijim pravcima savremenih migrantskih priliva. Posebni odeljci u okviru ovog dela posvećeni su analizi pozicije Srbije u odnosu na predmet istraživanja, kao i „specifičnosti položaja srpskog faktora na Balkanu u odnosu na migracije sa Bliskog istoka“.

Srbija se u pogledu migrantskog problema nalazi u specifičnoj poziciji, prevashodno usled svog geografskog položaja. Autori podvlače okolnost da je situacija u Srbiji, kao i uostalom u drugim državama koje nisu deo Evropske unije, ali imaju aspiraciju da jednog dana budu deo njenog članstva, po migrantskom pitanju prilično nedefinisana i maglovita. Njihov stav je da Srbija u vezi sa migrantskim problemom ima slične interese kao i druge zemlje na Balkanskom poluostrvu, kao i članice Evropske unije koje pripadaju tzv. Višegradskoj grupi (Mađarska, Poljska, Češka i Slovačka), a kojima ne ide u prilog i čija javna mnjenja ne podržavaju dalji proces nekontrolisanih i masovnih migracija ka Evropi, pre svega Balkanskom migrantskom rutom.

U narednom poglavlju se analiziraju faktori koji podstiču savremeni migrantski problem, odnosno pokretači migrantskog kretanja prema Evropi. Razmatrani su ekonomski, bezbednosni, sociološki i geopolitički faktori, kao i uticaj velikih sila. Međutim, ovi faktori su često u praksi isprepletani pa nije uvek lako povući jasne granice između njih.

U zaključnom poglavlju predstavljena su predviđanja (naučna predikcija) u pogledu eventualnih daljih pritisaka migracija ka Evropi. Iz istraživanja proizilazi da će se u perspektivi teško moći pronaći alternativna destinacija za migrante koja bi mogla da zameni privlačnost Evrope, posebno bogatih članica Unije. Nalazi autora sugerišu da su, s jedne strane, ekonomska nerazvijenost i demografska eksplozija u regionima iz kojih kreću migracije realnost na koju treba računati i u budućnosti, dok će zemlje najčešćeg odredišta i dalje karakterisati ekonomski prosperitet i demografska oseka, odnosno kontrolisana potreba za radnom snagom, s druge strane. Na tom tragu izneta je procena da migrantsko pitanje u Evropi nije okončano u 2016. godini, već samo „primirena Balkanska kopnena ruta”, a da mnoge protivrečnosti i faktori koji su pokrenuli ove procese ostaju u izvesnoj meri izazov i u narednim godinama.

Migrantska kriza na spoljnim granicama Evropske unije pokazala je da postoji jaz između proklamovanog modela odnosa Unije prema onima kojima je pomoć

potrebna (očekuje se od nje da bude odana normativnim vrednostima koje propagira) i bojazni za sopstvene bezbednosne i ekonomske interese. Po pitanju preporuka za Srbiju, autori su na stanovištu da je neophodno preduzimanje mera kako bi se pomoglo najugroženijima, ali da se takođe moraju sprečiti nekontrolisane masovne migracije. Istovremeno, oni se zalažu za informisanje javnosti, medije koji daju prostor različitim mišljenjima i, naposljetku, za rešavanje migrantskog pitanja kroz demokratski proces.

Monografija *Evropa i migrantsko pitanje 2014–2020* rezultat je višegodišnjeg rada autora na praćenju relevantnih pitanja na srpskim prostorima, Balkanu i Evropi. Ona predstavlja dobrodošlo štivo za čitalačku publiku zainteresovanu za problem migracija, kao i eventualnim posledicama poslednje migrantske krize po našu zemlju. Posebno se preporučuje članovima akademske zajednice i stručne javnosti, kao i studentima čija je uža oblast usmerena na proučavanje ovog važnog savremenog fenomena.

Dragana DABIĆ

PUTEVI DIFERENCIJACIJE U EVROPSKOJ UNIJI

Maja Kovačević, *Evropska diferencirana unija*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd 2020, str. 260.

Knjiga „Evropska diferencirana unija” podeljena je u dve osnovne tematske celine koje obuhvataju: unutrašnju i spoljnu diferencijaciju integracije Evropske integracije. U okviru prve tematske celine, autorka je prikazala istorijski razvoj različitih oblika i faza diferencijacije, a zatim u pet poglavlja predstavila različite puteve integracije u četiri oblasti saradnje: Unutrašnje tržište, Ekonomska i monetarna unija, Prostor slobode, bezbednosti i pravde, kao i Zajednička spoljna i bezbednosna politika. Drugi deo naučne studije obuhvata spoljnu diferencijaciju i tiče se prevashodno politike proširenja, ali i različitih oblika saradnje Evropske unije koji nisu uključivali članstvo, poput Evropske politike susedstva, Unije za Mediteran, Istočnog partnerstva.

Rudimentarni oblici diferencijacije, poput privremenih odredbi o pojedinim pitanjima novih država članica, nisu imali značajan uticaj na oblikovanje Unije. Tek sa prvim velikim proširenjima (na Istok) ovaj institut počeo je da dobija na značaju, postavši tako pitanje od političkog značaja, o kome ni danas ne postoji konsenzus. Različite perspektive zemalja članica o budućnosti integracije ilustrovane su 1975. godine u Tinedmasovom izveštaju, u kome se ističe da razlike između zemalja članica nalažu otvaranje mogućnosti grupi zemalja da brže napreduje. Ipak, kako je objašnjeno, kraj Hladnog rata kao i proširenje na Istok koje se vremenski poklopilo sa produblivanjem integracije kroz usvajanje Ugovora iz Mastrihta, reafirmisale diferencijaciju i učiniti je pitanjem od izuzetnog političkog značaja, ali i tačkom neslaganja vodećih država. Naime, autorka identifikuje dve ključne perspektive diferencijacije. Jedna, koja je poticala iz Francuske i Nemačke, i koja je zagovarala različite nivoe integracije, i druga „fleksibilnija integracija” koju je promovisalo Ujedinjeno Kraljevstvo, nespremno za produbljivanje u pojedinim oblastima.

Institucionalni obrisi ovih podela uobličeni su Ugovorom iz Mastrihta, budući da je sadržao niz protokola kojim se pojedine države izuzimaju trajno ili privremeno iz pojedinih oblasti saradnje. Time je utvrđeno da diferencijacija „nije više privremena i povremena pojava” nego odlika koja „bitno menja projekat evropske integracije u celini”, jer omogućava odstupanje od osnovne „ortodoksije Zajednice”, odnosno tri principa – političko jedinstvo, *Acquis communautaire* i institucionalna koherentnost. Najzad, ona je otvorila sve aktuelnije pitanje dualizma, tj. potrebe održavanja jedinstva unutar zajednica, s jedne, ali i postizanje fleksibilnosti koju je nametnula svekolika raznolikost država članica, s druge strane. Jedan od pokušaja da se kreativno odgovori na tu potrebu predstavlja koncept ojačane saradnje, uveden ugovorom iz Amsterdama 1997. godine. Međutim, kako je detaljno objašnjeno, ovaj mehanizam je od njegovog uvođenja u

institucionalni okvir Unije uslovljen izuzetno složenim kriterijumima i procedurama, te je u periodu od dvadeset godina upotrebljen samo „4 i po puta“.

Sa jasno postavljenim okvirom, autorka je u poglavljima broj dva, tri, četiri i pet predstavila različite oblike diferencijacija u navedenim oblastima politika. Tako, u drugom poglavlju, profesorka Kovačević nudi detaljnu analizu diferencijacije u okviru unutrašnjeg tržišta, dok u trećem poglavlju analizira diferenciranu Ekonomsku i monetarnu uniju. Profesorka je ponudila primere odstupanja država od učešća u trećoj fazi Ekonomske i monetarne unije, čini se, kao ilustraciju raskoraka između namere produblivanja Unije i njene unutrašnje dezintegracije. Ona je, takođe, ukazala na politički značaj upotrebe *opt-out* mehanizma u oblasti Ekonomske i monetarne unije, i njegovo prelivanje na druge zemlje u pogledu odluke da li da pristupe trećoj fazi EMU. Kako je predstavljeno, na diferencijaciju je dodatno uticala i ekonomska i monetarna kriza, a posebno odgovor Unije u vidu „instrumenata za borbu protiv krize“, koji je doveo do dalje podele između „jezgra“ i „prstenova“. Kao jednu od značajnih posledica pristupa rešavanja nastale krize, profesorka Kovačević upućuje na jačanje uloge izvršnih vlasti (jačanje uloge šefova država ili vlada) i nezavisne nadnacionalne institucije (jačanje Evropske centralne banke). Još jedna od značajnih posledica krize koja je promenila Uniju na koju se u knjizi upućuje je „jačanje političke veze između integracije i jedinstvene monete“, a sledstveno i produblivanje jaza između članica i nečlanica evrozone. U vezi s tim, profesorka ilustrativno predstavlja Ugovor o stabilnosti iz 2012. godine, čije je usvajanje i kasnija primena potvrdila izraženu diferencijaciju među državama članicama. Najzad, u okviru oblasti Prostor slobode, bezbednosti i pravde diferencijacija je dovela praktično do razvoja podsistema: voljno neučestvovanje, ojačana saradnja, paralelna funkcionalna integracija, *de facto* diferencijacija, koje je autorka u četvrtom poglavlju pojedinačno analizirala.

Druga tematska celina knjige odnosi se na oblike diferencijacije u vezi sa spoljnim delovanjem Evropske unije. Polazeći od analize transformativne moći EU u okviru politike proširenja na zemlje Centralne i Istočne Evrope, autorka nas uvodi u specifičan kontekst spoljnog delovanja Unije i diferencijacije u ovoj oblasti. Posebnu pažnju autorka je posvetila regionu Zapadnog Balkana, značajnog za analizu transformativne moći EU, ali i za razmatranje alternativnih pravaca u oblasti politike proširenja. Naime, nakon pune dve decenije delovanja Procesu stabilizacije i proširenja, najveći broj zemalja je i dalje daleko od članstva, što ovaj proces izdvaja u odnosu na prethodne slučajeve proširenja. Ukazavši na unutrašnju krizu i „zamor proširenja“ Kovačević nudi analizu alternativnih oblika učestvovanja, odnosno diferenciranog pristupanja, kao posledice promene koncepta članstva u samoj EU. Politika fleksibilnog učešća – novim pristupom „kroz klustere“ predstavlja ilustraciju ove teze. Naime, u skladu sa predstavljenom perspektivom delovanja više prstenova članstva unutar same Unije, autorka upućuje na mogućnost učešća u jednom ili više režima potencijalnih kandidata, kao zamene za punopravno članstvo. Iako posledica nemogućnosti da apsorbuje političke i ekonomske sisteme regiona, u širem smislu

moгуćnost diferencijacije je prisutna u Uniji i van regionalnog konteksta: Istočno partnerstvo, slučaj Norveške, švajcarski bilateralni model. Ipak, autorka je posebno analizirala Sporazume o pridruživanju, kao najilustrativniji primer diferencijacije u oblasti politike proširenje, budući da po svojoj prirodi podrazumevaju ograničenu integraciju, odnosno političku integraciju bez članstva. U tom smislu je veoma korisna analiza politike susedstva i politike proširenja u kontekstu mogućih ishoda budućeg proširenja država u regionu. Na samom kraju knjige autorka je ponudila značajnu analizu modela diferenciranog članstva. Naime, u okviru desetog poglavlja analizirani su sub-modeli diferenciranog članstva: model stepenovanog članstva, model klubova u okviru klubova, sistem koncentričnih krugova, kao i mogućnosti kombinovanja navedenih modela.

U vreme velikih promena unutar i oko Evropske unije, njene očigledne krize i nejasne uloge koju je pred sebe postavila, naučne analize ovog tipa su od velike važnosti ne samo za akademsku zajednicu već i za političku javnost. Strateško reorijentisanje Unije, koje je u knjizi višestruko predstavljeno, od značaja je za region koji se načelno opredelio za „evropski put”. Ipak, čini se da ni cilj ni put nisu sasvim jasni ni najboljim poznavacima sistema i politika evropske integracije, a još je manje očekivano da budući razvoj integracije na evropskom kontinentu razumeju *rent-seeker*-i, koji su kao posledica izmenjene uloge Unije u regionu postali strateška nužnost. Otuda, ova knjiga predstavlja značajan doprinos naučnoj literaturi u oblasti evropskih studija, budući da prevazilazi strogo institucionalni pristup, te analizom politika, nacionalnih i nadnacionalnih *stakeholder*-a unutar i izvan Evropske unije nudi temeljnije razumevanje logike i protivrečnosti evropske integracije.

Sandra DAVIDOVIĆ

Spisak recenzenata

Ime	Zvanje	Afilijacija
Branko Rakić	Redovni profesor	Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu
Nebojša Raičević	Redovni profesor	Pravni fakultet Univerzitet u Nišu
Bojan Milisavljević	Redovni profesor	Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu
Ivana Krstić	Redovni profesor	Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu
Bojana Čučković	Vanredni profesor	Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu
Maja Lukić	Vanredni profesor	Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu
Miloš Jovanović	Docent	Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu
Ljubiša Kuvekalović	Legal Expert	Telekom Srbija
Vesna Ćorić	Viši naučni saradnik	Institut za uporedno pravo
Jelena Šuput	Viši naučni saradnik	Institut za uporedno pravo
Slobodan Marković	Redovni profesor	Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu
Stevan Gajić	Naučni saradnik	Institut za evropske studije
Nevena Stanković	Naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu
Žaklina Novičić	Naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu
Miloš Petrović	Naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu
Miloš Jončić	Naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu

Ime	Zvanje	Afilijacija
Anđela Đukanović	Naučni saradnik	Institut za kriminološke i sociološke studije
Duško Dimitrijević	Naučni savetnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu
Dragoljub Todić	Redovni profesor	Institut za međunarodnu politiku i privredu
Jelica Gordanić	Naučni saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu
Dragana Dabić	Istraživač saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu
Jovana Blešić	Istraživač saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu
Sanja Kreštalica	Docent	Pravni fakultet Istočno Sarajevo
Marija Vlajković	Asistent	Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu
Jelena Lopičić-Jančić	Redovni profesor	Fakultet za diplomatiju i bezbednost, Union-Nikola Tesla
Nevena Šekarić Stojanović	Istraživač saradnik	Institut za međunarodnu politiku i privredu
Mateja Đurović	Lecturer	King's College London
Duško Krsmanović	Advisor	Ministry of Foreign Trade and Economic Relations BiH
Kristina Miševa	Vanredni profesor	Pravni fakultet, Univerzitet Goce Delčev, Štip

EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Adresa: Makedonska 25, 11000 Beograd, Srbija; tel.: +381 11/ 33 73 633;
Kontakt urednika - mobilni: +381 64 398 82 46; e-mail: mihajlo@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 dva puta godišnje.
- 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**, margina **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) **Ponavljanje 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

Zamenik glavnog i odgovornog urednika:

Dr Marko Novaković, marko@diplomacy.bg.ac.rs

Sekretar:

Msr Vanja Pavićević, vanja.pavicevic@diplomacy.bg.ac.rs

CIP - Каталогизacija u publikaciji
Nародна библиотека Србије, Београд

34(4)

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni i
odgovorni urednik Mihajlo Vučić. - God. 1, br. 1
(2002)- . - Beograd : Institut za međunarodnu
politiku i privredu, 2002- (Beograd : Donat Graf).
- 24 cm

Polugodišnje. - 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

Međunarodni problemi, naučni časopis na srpskom i engleskom jeziku
Review of International Affairs, naučni časopis na engleskom jeziku
Međunarodna politika, naučni časopis na srpskom i engleskom jeziku
Evropsko zakonodavstvo, naučno-stručni časopis za pravo Evropske unije

NAJNOVIJA IZDANJA:

- Bogdan Stojanović, *Teorija denuklearizacije: zašto države prekidaju programe nuklearnog naoružanja?*, tvrd povez, 2021, 334 str.
- International organizations and states response to Covid-19*, Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić (eds.), tvrd povez, 2021, 484 str.
- Kriza svetske ekonomije na početku XXI veka*, Sanja Jelisavac Trošić (ur.), tvrd povez, 2021, 340 str.
- Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19*, Nevena Stanković, Dragana Dabić, Goran Bandov (ur.), tvrd povez, 2021, 376 str.
- Miloš Petrović, *Vek od završetka Velikog rata: analitički osvrt na odabrana dokumenta iz istočnoevropske diplomatske istorije*, broširano, 2021, 138 str.
- Ivona Lađevac, *Kina i Rusija – quo vadis?*, broširano, 2021, 166 str.
- Konfliktne zone na postsovjetskom prostoru i regionalna bezbednost*, Dragan Petrović (ur.), tvrd povez, 2021, 430 str.
- Regionalna bezbednost: pristupi, elementi, dinamika*, Nevena Šekarić, Vladimir Trapara (ur.), tvrd povez, 2021, 310 str.
- Nataša Stanojević, *Karakteristike privreda Bliskog Istoka i Severne Afrike i perspektive ekonomske saradnje sa Srbijom*, tvrd povez, 2021, 322 str.
- The 60th Anniversary of the Non-Aligned Movement*, Duško Dimitrijević, Jovan Čavoški (eds.), tvrd povez, 2021, 510 str.
- Europe in Changes: The Old Continent at a New Crossroads*, Katarina Zakić and Birgül Demirtaş (eds.), tvrd povez, 2021, 480 str.
- Izazovi savremenog sveta: strateško delovanje država ili rezultanta globalnih i lokalnih procesa i povoda?*, Zoran Jeftić i Nenad Stekić (ur.), elektronska publikacija (CD), 2020, 260 str.
- Dragan Petrović, Rajko Bukvić, *Evropa i migrantsko pitanje 2014-2020.*, broširano, 2020, 190 str.
- Zarazne bolesti kao globalni bezbednosni izazov – Pandemija COVID-19: stvarnost i posledice*, Zoran Jeftić i Mihajlo Kopanja (ur.), elektronska publikacija (CD), 2020, 295 str.
- Čovek, prostor, tehnologija, ideje: međunarodna bezbednost u trećoj dekadi 21. veka*, Vladimir Ajzenhamer, Nebojša Vuković (ur.), tvrd povez, 2020, 322 str.