

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

31-32/10

UDK 34

ISSN 1451-3188

ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

Законодавство

Институционална питања

Економија, конкуренција
и предузетништво

Финансије

Екологија

Социјална питања

Спољна политика



Београд, 2010.

ПРИЛОЗИ

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

Издавач

Институт за међународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

др Душко Димитријевић

Издавачки савет:

Проф. др Благоје Бабић (почасни председник);
проф. др Јелена Вилус; проф. др Владимир Чоловић; проф. др Владимир Гречић
проф. др Александар Фатић; др Душко Димитријевић; др Едита Стојић-Карановић
др Розита Леви; др Вид Вукасовић; др Јован Ђирић; мр Борисав Кнежевић
мр Мина Зиројевић, секретар

Редакција:

др Душко Димитријевић,

Институт за међународну политику и привреду, главни и одговорни уредник;
проф. др Милан Пауновић†, Правни факултет Универзитета у Београду;
проф. др *Philippe Claret*, Универзитет Монтеѕкје у Бордоу, Француска;
др *András G. Inotai*, Европска комисија, Брисел, Белгија и *Mathias Corvinus Collegium*,
Будимпешта, Мађарска; проф. др *Маја Костић*, Правни факултет Универзитета
Црне Горе у Подгорици; проф. др *Светомир Шкарић*, Правни факултет Јустинијан Први,
Универзитета Свети Ђирило и Методије у Скопљу, Македонија;
проф. др *Гордана Илић-Гасми*, Универзитет Сингидунум у Београду;
др *Бранко Ракић*, Доцент, Правни факултет у Београду;
мр *Татјана Јевремовић-Петровић*, доцент, Правни факултет у Београду, секретар

Компјутерски прелом

Снежана Војковић,
Сања Павловић

Захтеве за претплату слати на адресу:

Институт за међународну политику и привреду
Македонска 25, 11000 Београд
Издавачка служба тел: 011/3373-832

и

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

Штампарија

„Желнид”, Београд, Немањина 6

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 31-32. 2010.

Год. IX

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 5

Preface 7

ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

Законодавство

Владимир Чоловић

Уредба европског парламента
и Савета о установљавању европског поступка
за спорове мале вредности
(бр. 861/2007 од 11. јула 2007) 9

Драган Јовашевић

Сузбијање прања новца у Европској унији 18

Институционална питања

Аднан Махмутовић

Кратак осврт на Лисабонски уговор39

Ирина Жарин
Пост-лисабонски институционални поредак ЕУ52

Жаклина Новичић
Механизам раног упозоравања на повреду
принципа супсидијарности и пропорционалности 67

Економија, конкуренција и предузетништво

Татјана Јевремовић-Петровић
Правила о националним спајањима,
поделама и прекограничним спајањима друштава 77

Предраг Бјелић, Валентина Иванић
Конкурентност региона у контексту учлањења
у Европску унију 86

Финансије

Душко Димитријевић
Саопштење комисије о програму
за либерализацију кретања капитала103

Хасиба Хрустић
Програм Фискалис 2013 (2008-2013) 109

Душко Димитријевић
Уредба Савета 2580/2001 о посебним
рестриктивним мерама против одређених лица
и тела у борби против тероризма 116

Екологија

Драгољуб Тодић
Тржишни инструменти у политици животне средине
Европске уније 124

Александра Чавошки

Самит у Копенхагену – успех или разочарење? 134

Социјална питања

Данијела Спасић, Далибор Кекић

Стратегија сузбијања породичног насиља у Шведској 140

Владимир Урошевић

„Клик” преваре 151

Спољна политика

Милован Радаковић

Детерминанте спољне политике ЕУ 164

ПРИЛОЗИ

Индекс прилога објављених

у „Европском законодавству” 2009. године 171

Најновије публикације Европске уније

доступне на интернету 174

Списак часописа Центра за европску документацију 177

Адресе институција Европске уније 179

Европа на Интернету 182

Европски документациони центар 189

ПРЕДГОВОР

Приступање Европској унији за Србију значи прихватање правила и стандарда који важе на територији остатка Европске уније. Хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније (*acquis communautaire*) стратешки је државни циљ који захтева ангажовање свих друштвених фактора, укључујући и научне установе које се на професионалан начин баве проучавањем права Европске уније. Управо на тим основама, делује и Институт за међународну политику и привреду из Београда, као једна од најпрестижнијих националних научних установа у области проучавања међународних односа. Опредељујући се да истражује правне, политичке и економске аспекте хармонизације односа са Европском унијом, али и методе спољне политике Србије усаглашене са њеним реалним потребама, могућностима и интересима, Институт настоји да покрије постојећу информативну празнину и да на много приступачнији начин пружи информације о средишним појмовима комунитарног права и уопште о функционисању Европске уније. На том плану, Институт је у протеклом периоду организовао низ научних манифестација попут научног форума *Србија у трансформацији, политички менаџмент – достигнућа и изазови* у сарадњи са престижном *Bertelsmann* фондацијом, потом и научне конференције *Проширење ЕУ на Западни Балкан, Србија и Европска унија* и *Србија и регионалне организације*, у сарадњи са немачком фондацијом *Hans Seidel*. У најваи је и врло значајна међународна научна конференција *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*. Организовањем међународних научних скупова, публикавањем зборника радова, монографија и научних књига, али о објављивањем часописа *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду настоји да на научно аргументован начин пружи одговарајућу истраживачку и документациону основу неопходну за остваривање приоритета државне спољне политике у које између осталог спада и унапређење политичких односа са државама Европске уније, креирање одговарајућег институцио-

налног оквира за политички дијалог, подстицање реформских процеса, развоја тржишне привреде и регионалне сарадње.

Досадашња издања часописа *Европско законодавство*, јединог специјализованог научног часописа из области европског законодавства и праксе у нашој земљи, веома су добро примљена у научним и стручним круговима, па је за веровати да ће у блиској перспективи, објављени научни резултати постати интегрални део европског истраживачког простора. У настојању да тога заиста и дође, редакција часописа и овом приликом изражава своју искрену захвалност свим верним сарадницима *Европског законодавства*.

Редакција

PREFACE

For Serbia, the accession to the European Union means the adoption of the rules and standards that are applied throughout the Union territory. Harmonisation of the domestic legislation with European Union law (*acquis communautaire*) is a strategic state goal. It requires the engagement of all social factors including the research institutions that professionally study European Union law. The work of Institute of International Politics and Economics, Belgrade, as one of the most prominent national research institutions in the field of international relations, is based on these foundations. As it explores legal, political and economic aspects of harmonisation of relations with the Europe Union, this also including the methods of Serbia's foreign policy that is adjusted to its real needs, possibilities and interests, the Institute endeavours to cover the existing information gap and in a more accessible way offer information on the central concepts of European Union law and generally on the functioning of this organisation. In the previous period the Institute held a number of scientific conferences in this field such as the scientific forum *Serbia in transformation, political management – achievements and challenges* in co-operation with the prestigious Bertelsmann Foundation, a then the conferences *EU Enlargement to Western Balkans, Serbia and European Union* and *Serbia and Regional Organisations* in co-operation with the German Hanns Seidel Foundation. A very significant scientific conference entitled *Harmonisation of Legislation of the Republic of Serbia with European Union Law* is also to take place. By holding international scientific conferences, publication of proceedings, monographs and scientific books, this also including publishing of the journal *Evropsko zakonodavstvo* (European Union Legislation) Institute of International Politics and Economics endeavours to provide in scientifically substantiated way an appropriate research and documentation base that is indispensable for the achievement of the priorities of the foreign policy. This, among other things, includes improvement of political relations with European Union states, establishment of an institutional frame-

work for political dialogue, spurring of reform processes, development of market economy and regional co-operation.

The issues of the journal *Evropsko zakonodavstvo*, the only specialised periodical in the field of European Union law and practice in our country, that have been published so far have been very well received by the scientific and professional circles. Therefore, one should believe that in the near future the results of the research that have been published would become an integral part of the European research space. Endeavouring to attain this goal, it is also on this occasion that the Editorial Board expresses its sincere gratefulness to all faithful associates of *Evropsko zakonodavstvo*.

Editorial Board

UDK:328.34:061.1
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 9–17
Изворни научни рад

др Владимир ЧОЛОВИЋ¹

УРЕДБА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА О УСТАНОВАЉАВАЊУ ЕВРОПСКОГ ПОСТУПКА ЗА СПОРОВЕ МАЛЕ ВРЕДНОСТИ (бр. 861/2007 од 11. јула 2007)

ABSTRACT

The Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council establishing a European Small Claims Procedure establishes a European procedure for small claims is intended to simplify and speed up litigation concerning small claims in cross-border cases and to reduce costs. Also, this Regulation has the rules on taking of evidence and service of documents in this procedure and of enforceability of judgment and appeal. At the end, this act regulates the recognition and enforcement in another member states. In the Republic of Serbia, the Act of the litigious proceeding has the rules on the procedure for small claims.

Key words: Small claim, procedure, court, tribunal, cross-border cases, charges, taking of evidence, service of documents, confession, execution.

I) СВРХА

Уредба Европског парламента и Савета о установљавању европског поступка за спорове мале вредности бр. 861/2007 од 11. јула 2007. године (даље: Уредба 861/2007) установљава европски поступак за спорове мале

¹ Виши научни сарадник у Институту за упоредно право у Београду.

вредности чија је намена да се поједностави и убрза парничење поводом малих захтева у прекограничним случајевима као и да се смање трошкови. Европски поступак за спорове мале вредности стоји на располагању парничарима као алтернатива поступцима који постоје по прописима држава чланица. Уредба 861/2007 елиминише допунске поступке неопходне за признавање и извршење пресуда донетих путем европског поступка за спорове мале вредности у другој држави чланици (члан 1). Уредба 861/2007 се примењује у прекограничним предметима, у грађанским и трговачким стварима код којих вредност захтева не прелази више од 2.000 евра у моменту када надлежни суд прими тужбу. Наравно, у наведени износ се не урачунавају камате, трошкови и расходи. Уредба 861/2007 се не примењује на пореске, царинске и управне ствари или на одговорност државе за радње и пропусте у вршењу јавних овлашћења (члан 2.1). Осим тога, Уредба 861/2007 се не примењује ни на предмете који се тичу: статуса или правне способности физичких лица; својинских права која произилазе из брачног односа, издржавања или наследства; стечаја, ликвидације инсолвентних привредних друштава или других правних лица, принудног поравнања и сл.; социјалног осигурања; арбитражних поступака; радног права; закупа непокретних ствари, осим ако се предмет односи на новчани захтев; нарушавања приватности или права везаних за личност (члан 2.2). Под земљама чланицама које примењују Уредбу 861/2007 подразумевају се све земље чланице ЕУ, осим Данске (члан 2.3). Уредба 861/2007 дефинише прекогранични спор као спор у коме бар једна од странака има стално или уобичајено пребивалиште у држави чланици различитој од државе чланице поступајућег суда односно трибунала (члан 3.1).

II) МЕРЕ ЕУ

На заседању у Тампереу одржаном 15. и 16. октобра 1999. године, Европски савет позвао је Савет и Комисију да успоставе заједничка процесна правила за поједностављена и убрзана суђења у прекограничним потрошачким и трговачким споровима мале вредности. Савет је 30. новембра 2000. године, усвојио заједнички програм Комисије и Савета о мерама за спровођење начела међусобног признавања пресуда у грађанским и трговачким стварима. Програм се односи на поједностављено решавање и убрзање судских поступака поводом прекограничних спорова мале вредности. То је затим дорађено Хашким програмом који је усвојио Европски савет, 5. новембра 2004, којим се позива на активан наставак рада

у вези спорова мале вредности.² Комисија је, затим, 20. децембра 2002. године, издала Зелену књигу о поступку европског платног налога и о мерама за поједностављење и убрзавање суђења поводом захтева мале вредности. У вези са наведеним, неопходно је успоставити европски поступак за спорове мале вредности који би требало да поједностави и убрза суђење поводом спорова мале вредности у прекограничним споровима, уз истовремено смањење трошкова. Уредба 861/2007 би, такође би требало да поједностави признавање и извршење пресуда донетих у другој држави чланици путем европског поступка за спорове мале вредности.

III) САДРЖАЈ

Покретање и вођење европског поступка за спорове мале вредности

Тужилац покреће европски поступак за спорове мале вредности испуњавањем стандардног Обрасца А, који се налази у Анексу I Уредбе 861/2007. Тај образац тужилац подноси надлежном суду, односно, трибуналу непосредном доставом, поштом или на други начин, телефаксом или путем електронске поште. Образац тужбе обухвата и опис доказа који поткрепљују захтев. Уколико је захтев ван подручја примене Уредбе 861/2007, суд односно, трибунал о томе обавештава тужиоца. Уколико суд, односно, трибунал сматра да су подаци које је доставио тужилац неадекватни или недовољно јасни или да образац тужбе није правилно испуњен, дужан је да тужиоцу пружи могућност да образац тужбе допуни или исправи, достави додатне податке или исправе или да повуче захтев у року који суд, односно, трибунал одреди, осим, ако се захтев чини, очигледно, неоснованим односно тужба недопуштеном (члан 4). Европски поступак за спорове мале вредности је писани поступак. Суд односно трибунал одржавају главну расправу, само, ако је сматрају неопходном или на захтев странке. Суд односно трибунал може да одбије захтев уколико сматра да, обзиром на околности случаја, главна расправа очигледно није неопходна за правично вођење поступка. По пријему исправно попуњеног обрасца тужбе суд, односно, трибунал попуњава први део стандардног Обрасца за одговоре С, изложеног у Анексу III.³ Препис

² Enforcement of foreign debts, Hammond, Bogaru and Associates, Интернет: www.halegal.com/news_230309.htm

³ European small claims procedure, Europa, Summaries of EU legislation, Интернет: www.europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/16028_en.htm

обрасца тужбе и, ако је потребно, тражене исправе, које доказују наводе у тужби, достављају се туженом заједно с попуњеним обрасцом за одговоре. Поменути документи се имају послати у року од 14 дана од пријема обрасца тужбе. Тужени подноси свој одговор суду односно трибуналу у року од 30 дана од достављања обрасца тужбе и обрасца за одговоре, тако што претходно испуни други део стандардног обрасца за одговоре С. Ако у свом одговору тужени тврди да вредност неновчаног захтева прелази границу, која је прописана Уредбом 861/2007, суд, односно, трибунал је дужан да у року од 30 дана од прослеђивања тужиоцу одговора туженог одлучи да ли захтев спада у подручје примене Уредбе 861/2007 (члан 5). Образац тужбе, одговор, противтужба, одговор на противтужбу и сваки опис одговарајућих доказних исправа се подноси на језику или једном од језика суда односно трибунала (члан 6.1).

Поједине карактеристике европског поступка за спорове мале вредности

Суд доноси пресуду у року од 30 дана од добијања одговора туженог, односно, одговора тужиоца у року предвиђеном. Суд доноси пресуду или у року од 30 дана од одржавања главне расправе или од пријема података неопходних за доношење одлуке. Уколико суд није у предвиђеном року примио одговор релевантне стране, донеће пресуду о тужби или противтужби (члан 7). Суд одређује начин извођења доказа и обим доказа неопходних, по правилима о допуштености доказа, за доношење пресуде. Суд може да прихвати изношење доказа путем писаних изјава сведока, вештака и странака у поступку. Суд може да прихвати извођење доказа и путем видео конференције или другог вида комуникације. Суд може да прихвати изјаве вештака или усмена сведочења, само, ако су неопходна за доношење пресуде (члан 9. 1 и 2). Заступање путем адвоката или другог правног стручњака није обавезно (члан 10). Државе чланице се старају да странке добију практичну помоћ приликом попуњавања образаца (члан 11). Суд не може да захтева да странке дају правну оцену захтева. По потреби, суд покушава да постигне поравнање страна у спору (члан 12, 1. и 3). Документи се достављају поштом с потврдом пријема на којој се виде потпис и датум пријема (члан 13.1). Пресуда је извршна без обзира на могућност жалбе. Пружање обезбјеђења се не може захтевати (члан 15.1). Странка која је изгубила спор сноси трошкове поступка. Међутим, суд неће наложити накнаду трошкова у корист странке која је победила, ако трошкови нису били неопходни или су несразмерни захтеву (члан 16). Државе чланице су дужне да обавесте Комисију да ли њихова правила поступка омогућавају жалбу на

пресуду донету у европском поступку за спорове мале вредности и у ком року се жалба мора уложити (члан 17.1). Тужени има право да тражи преиспитивање пресуде донете у европском поступку за спорове мале вредности код суда, односно, трибунала државе чланице у којој је пресуда донета, уколико је:

- образац тужбе или позив на главну расправу био достављен на начин који не обезбеђује доказ личног пријема, како је предвиђено Уредбом Европског парламента и Савета бр. 805/2004 о увођењу европског налога за извршење неспорних потраживања;⁴
- ако је достављање, без његове кривице, извршено неблаговремено те му није остављено довољно времена да припреми одбрану;
- ако је тужени био, без своје кривице, спречен да одговори на захтев услед више силе или изузетних околности, под условом да у оба поменута случаја поступи без одлагања (члан 18.1).

Европски поступак за спорове мале вредности уређује се правилима процесног права државе чланице где се поступак води под условима из одредби ове Уредбе (члан 19.).

Признање и извршење у другој држави чланици

Пресуда донета у држави чланици путем европског поступка за спорове мале вредности се признаје и извршава у другој држави чланици без потребе за посебном потврдом извршности и без могућности супротстављања њеном признању (члан 20.1). Извршни поступак се уређује прописима државе чланице у којој се пресуда извршава. Пресуда донета у европском поступку за спорове мале вредности извршава се по истим правилима која се примењују за извршење пресуда у држави чланици извршења.

Страна која тражи извршење дужна је да достави:

- препис пресуде која задовољава услове неопходне за доказивање њене аутентичности; и,
- препис потврде о пресуди донетој у европском поступку за спорове мале вредности, коју суд издаје, на стандардном Обрасцу D из Анекса IV.⁵

⁴ “Regulation (EC) No 805/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 creating a European Enforcement Order for uncontested claims”, OJ L 143, 30.04.2004.

⁵ Xandra E. Kramer, “The European Small Claims Procedure, Striking the balance between Simplicity and Fairness in European Litigation”, Интернет: http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/13143/2008%20ZeuP%20European%20Small%20Claims%20Procedure_Kramer.pdf, p. 11.

Од странке која у другој држави чланици тражи извршење пресуде донете у европском поступку за спорове мале вредности не може се тражити да има: 1) пуномоћника; или, 2) поштанску адресу у држави чланици извршења. Од странке која у некој држави чланици тражи извршење пресуде донете у европском поступку за спорове мале вредности не могу се само због тога што је страни држављанин или што нема пребивалиште или боравиште у држави чланици извршења, захтевати обезбеђење, гаранција или депозит (члан 21). Надлежни суд, односно, трибунал државе чланице извршења је дужан да одбије извршење по пријему молбе лица против кога се извршење захтева, уколико је пресуда донета у европском поступку за спорове мале вредности у потпуној несагласности са ранијом пресудом донетој у некој од држава чланица или трећој земљи, под условом да: ранија пресуда садржи исти захтев и основ и да је донета између истих страна; ранија пресуда донета у држави чланици извршења или задовољава услове неопходне за њено признање у држави чланици извршења; и несагласност није била и није могла бити истакнута као приговор пред судом, односно, трибуналом државе чланице, где је пресуда у европском поступку за спорове мале вредности донета. Садржина пресуде донете у европском поступку за спорове мале вредности се не може ни под каквим условима преиспитивати у држави чланици извршења (члан 22). Уколико је странка оспорила пресуду донету у Европском поступку за спорове мале вредности, односно, уколико је оспоравање још увек могуће, или уколико је странка поднела захтев за преиспитивање у смислу одредбе која се односи на минималне стандарде за испитивање пресуде (члана 18), надлежни суд, односно, трибунал или орган државе чланице извршења може да на захтев странке против које се тражи извршење да: 1) ограничи извршни поступак на доношење заштитних мера; 2) услови извршење полагањем одређеног обезбеђења или, 3) застане с извршењем, у изузетним околностима (члан 23).⁶

Завршне одредбе Уредбе 861/2007

У оквиру завршних одредаба, Уредба 861/2007 садржи различита правила која су усмерена, пре свега, на њено ефикасно спровођење. На првом месту, прописано је да државе чланице сарађују ради пружања обавештења јавности и стручним круговима о европском поступку за

⁶ Ibid., p. 12.

спорове мале вредности, као и обавештења о трошковима, и то путем европске судске мреже установљене у складу са Одлуком о успостављању европске судске мреже у грађанским и трговачким стварима бр. 470/2001 од 28. маја 2001. године⁷ (члан 24). Одредба члана 25. Уредбе 861/2007 ће се примењивати годину дана раније у односу на остале одредбе овог акта, што ће и касније бити поменуто. Наиме, државе чланице су дужне да до 01. јануара 2008. године обавесте Комисију: 1) о судовима, односно, трибуналима надлежним за доношење судских одлука у европском поступку за спорове мале вредности; 2) о средствима комуникације која се прихватају за потребе европског поступка за спорове мале вредности и која стоје на располагању судовима, односно, трибуналима; 3) о томе, да ли је жалба дозвољена њиховим процесним законима, односно, којем суду, односно трибуналу се може поднети; 4) о језицима који су прихваћени сагласно одредбама Уредбе 861/2007 и, 5) о органима надлежним за извршење и органима надлежним за сврху примене одредбе која се односи на застој и ограничење извршења.

Државе чланице обавештавају Комисију о свакој накнадној промени претходних података (члан 25). Комисија ће имати обавезу да до 01. јануара 2014. године, сачини детаљан извештај о ефектима европског поступка за спорове мале вредности, укључујући и ефекте ограничења вредности захтева и упутити га Европском парламенту, Савету и Европском економском и социјалном комитету. Извештај мора садржавати процену функционисања поступка и проширену процену ефеката за сваку државу чланицу појединачно. Због тога су државе чланице дужне да Комисији пруже потребне податке везане за примену европског поступка за спорове мале вредности у прекограничним споровима. Подаци треба да обухвате судске таксе, брзину поступка, ефикасност надлежних органа, могућност коришћења интерних поступака држава чланица за спорове мале вредности. У складу са тим, Комисија ће одлучити да ли ће, уз извештај, доставити и предлоге за измену Уредбе 861/2007.

Анекси Уредбе 861/2007

Уредба 861/2007 садржи четири анекса. Први анекс садржи образац „А”, који представља образац тужбе. Други анекс садржи образац „В” – Захтев суда, односно, трибунала за допуну и(или) исправку тужбе. Трећи

⁷ “Council Decision of 28 May 2001 establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters 2001/470/EC”, OJ L 174, 27/06/2001 pp. 25-31.

анекс садржи образац „С” који представља образац за одговоре, док четврти анекс садржи образац „D”, односно, ради се о потврди о пресуди донетој у Европском поступку за спорове мале вредности.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба 861/2007 ступила је на снагу следећег дана након објављивања у Службеном листу Европских заједница. Примењује се од 1. јануара 2009. године, осим члана 25, који регулише обавештења везана за надлежност, средства комуникације и жалбе, а који се примењује од 1. јануара 2008. године. Уредба је обавезујућа у целости и непосредно се примењује у државама чланицама у складу с Уговором којим је установљена Европска заједница.

V) ИЗВОРИ

- “Enforcement of foreign debts”, Hammond, Bogaru and Associates, Интернет: www.halegal.com/news_230309.htm
- “European small claims procedure”, Europa, Summaries of EU legislation, Интернет: www.europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/16028_en.htm
- Kramer, Xandra E., “The European Small Claims Procedure, Striking the balance between Simplicity and Fairness in European Litigation”, Интернет: http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/13143/2008%20ZeuP%20European%20Small%20Claims%20Procedure_Kramer.pdf
- “Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure”, *Official Journal of the European Communities* L 199, 31.7.2007, pp. 1-22).
- „Закон о парничном поступку Републике Србије”, *Сл. гласник Републике Србије*, бр. 125/04, 111/09.
- „Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља”, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 43/82, 72/82, *Сл. лист СРЈ*, бр. 46/96.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Закон о парничном поступку Републике Србије (даље: ЗПП), дефинише спорове мале вредности.⁸ ЗПП не регулише признање одлука, донетих у тим споровима, у другим државама. То значи да се, овде, примењују одредбе Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља.⁹ Поменућемо најважније одредбе ЗПП које се односе на ове спорове. Спорови мале вредности су спорови у којима се тужбени захтев односи на потраживање у новцу који не прелази износ од 100.000 динара. Као спорови мале вредности сматрају се и спорови у којима се тужбени захтев не односи на потраживање у новцу, а тужилац је у тужби навео да пристаје да уместо испуњења одређеног захтева прими одређени новчани износ који не прелази износ од 100.000 динара. Као такви спорови се сматрају и спорови где је предмет тужбеног захтева предаја покретне ствари, чија вредност не прелази износ од 100.000 динара (члан 467). Не сматрају се споровима мале вредности спорови који се тичу непокретности, затим спорови из радних односа, као и спорови због сметања државине (члан 468). Поступак о споровима мале вредности спроводи се пред нижим судовима првог степена (члан 470). У поступку о споровима мале вредности не доставља се тужба туженом на одговор. Код вођења поступка у овим споровима не заказује се и не одржава се припремно рочиште (члан 471). У овом поступку дозвољена је посебна жалба само против решења којим се окончава поступак. Остала решења против којих је дозвољена жалба могу се побијати само жалбом против одлуке којом се поступак окончава (члан 472. ст. 1 и 2). Ако тужилац преиначи тужбу тако да вредност предмета спора прелази износ од 100.000 динара, поступак ће се завршити по правилима предвиђеним за редован поступак (члан 474. ст. 1). Ако тужилац не дође на прво рочиште за главну расправу или на неко касније рочиште, а уредно је позван, сматраће се да је повукао тужбу (члан 475. ст. 1). Ако тужени не дође на рочиште за главну расправу, а уредно је позван, донеће се пресуда којом се усваја тужбени захтев (члан 476. ст. 1). Пресуда у поступку о споровима мале вредности објављује се одмах по закључењу главне расправе (члан 477. ст. 1).

⁸ „Закон о парничном поступку Републике Србије” (Сл. гласник Републике Србије, бр. 125/04, 111/09)

⁹ „Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља” (Сл. лист СФРЈ, бр. 43/82, 72/82, Сл. лист СРЈ, бр. 46/96).

UDK:336.741.1:061.1
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 18–38
Изворни научни рад

др Драган ЈОВАШЕВИЋ¹

СУЗБИЈАЊЕ ПРАЊА НОВЦА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

The objective of committing a criminal activity, not only within classic but even more within organised transnational crime, is in a large number of cases to obtain illegal gain. By performing financial, banking, economic and similar activities, the illegally obtained gain is placed in legal financial flows. Realising that there is a great danger in money laundering (making legal the illegally obtained gain) the European Union takes a large number of various measures, means and procedures with the aim to prevent and stamp out such criminal phenomena. Apart from a number of legal documents (from the treaties establishing the European Union to recommendations), several specialised agencies have been established within this regional organisation with the basic task to fight against such negative phenomena. The paper analyses the legal documents and activity of the EU specialised agencies in fighting against this specific form of “financial” crime.

Key words: European Union, Directives, specialised agencies, criminal act, money laundering, stamping out crime.

1) УВОД

Значај и садржина директива о прању новца

Активностима и напорима које последњих година међународна заједница улаже у супростављање и спречавање прања новца и других облика организованог криминалитета, придружила се и Европска унија.²

¹ Професор Кривичног права и Међународног кривичног права на Правном факултету у Нишу.

² Драган Јовашевић, М. Гајић Гламочлија, *Кривично дело прања новца*, Београд, 2008, стр. 119-137.

Наиме, ова је регионална организација предузела низ активности путем деловања више различитих специјализованих органа и тела и путем низа правних аката (у првом реду препорука) које представљају солидну правну основу за активности специјализованих органа Уније.³ У том погледу нарочито су значајне две директиве Савета и Европског парламента, и то:⁴

- 1) Директива (91/308/ЕЕЦ) Европских заједница о превенцији коришћења финансијског система за прање новца из 1991. године, и
- 2) Директива (2001/97/ЕЕЦ) која допуњује Директиву Савета Европских заједница о превенцији коришћења финансијског система за прање новца из 2001. године.⁵

II) САДРЖАЈ

Директива (91/308/ЕЕЦ) Савета Европских заједница о превенцији коришћења финансијског система за прање новца из 1991. године (која представља прву законодавну меру Европске уније у овој области, иако је сама Унија била и раније активно укључена у преговима о доношењу Конвенције УН против незаконите трговине опојним дрогама и психотропним супстанцијама из 1988. године, односно Конвенције Савета Европе о прању новца, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом из 1990. године.⁶ Ова је Директива која је иначе познати и као „Директива о прању новца” промовисала превентивни приступ у спречавању прања новца. Стога је финансијским и кредитним институцијама наметнуто низ обавеза и мера које треба да обезбеде благовремено и ефикасно откривање и доказивање различитих облика и видова прања новца у привредним активностима како би се „обезбедио интегритет и неупрљаност финансијског система”.⁷ Директива полази од чињенице да се прање новца јавља не само у погледу прихода од дроге, него

³ Драган Јовашевић, „Прање новца – новим законом против старе праксе“, *Правни информатор*, Београд, број 10/2001, стр. 2-4.

⁴ М. Jelenski, *Prevenција privrednog kriminaliteta*, Priručnik, Zagreb, број 1/1991, стр. 50-62; Александра Чавошки, Директиве о превенцији употребе финансијских средстава за прање новца, Европско законодавство, Београд, број 8/2004, стр. 37-39.

⁵ Н. Satzger, „Утјецaji права Europske zajednice /Europske unije na nacionalno kazneno pravo država članica“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, број 1/2003, стр. 165-179.

⁶ V. Gilmore, *Priljivi novac*, Beograd, 2005, стр. 12.

⁷ V. Mitsilegas, *Money Laundering counter measures in the EU*, The Hague, London, New York, 2003, pp. 106-118.

и оних прихода који су стечени другим криминалним активностима (као што су организовани криминал и тероризам).⁸ У Преамбули ове Директиве се истиче да је неопходно да се проблем прања новца третира на нивоу Европске уније, јер постојање јединственог тржишта и слободног кретања капитала и услуга могу бити искоришћени за прање новца који је резултат криминалне активности. Потребно је стога да се на нивоу Уније усвоје одређене мере које ће у циљу заштите омогућити координиране акције држава чланица. Наведено ангажовање је у интересу појединих држава и у општем интересу Уније јер увек када су финансијске и кредитне институције искоришћене за прање новца који је резултат криминалне активности, стабилност тих институција, као и поверење у финансијски систем у целини могли би бити озбиљно угрожени.⁹ Такође, из разлога што и само прање новца остварује повратни утицај на пораст организованог криминалитета и трговину опојним дрогама посебно, борба против прања новца представља најефикаснији начин опонирања овој форми криминалне активности која представља велику претњу Унији. Због свега тога је неопходно формулисање глобалног програма на нивоу Уније који би обухватио како пенални, тако и превентивни (и то врло значајан) вид борбе против прања новца.¹⁰ У члану 1. Директиве одређени су појам и карактеристике прања новца. Под овим се појмом сматра свако поступање које је учињено намерно у виду: а) конверзије или трансфера имовине са знањем да је она стечена криминалном активношћу или учествовања у таквој активности у циљу прикривања или маскирања незаконитог порекла имовине или помагања било ког лица које је умешано у вршење такве активности како би се избегле законске последице такве радње; б) прикривања или маскирања праве природе, извора, локације, диспозиције, кретања и права у погледу власништва имовине са знањем да је та имовина стечена криминалном активношћу или учествовања у таквој активности; в) прибављања поседовања или коришћења имовине са знањем у време њеног стицања да је та имовина стечена криминалном активношћу или учествовањем у таквој активности и, г) удруживања са другим лицима, покушаја чињења или помагања, подстицања, олакшавања или прикривања чињења било које напред наведене радње.¹¹ Имајући у виду међународни карактер многих софистицираних операција прања новца, у Директиви је

⁸ J. Howell, *The Prevention of the Money Laundering and terrorist financing*, Barking, 2006, pp. 67-85.

⁹ J. W. Bridge, *The European Communities and the Criminal Law*, 1976. godine, pp. 88-97.

¹⁰ P. J. Cullen, *The European Community Directive in Money Laundering*, Edinburgh, 1993, p. 35.

¹¹ E.U. Savona, *Responding to Money Laundering: inter perspective*, London, 2004, 132-139.

предвиђено да ће прање новца бити третирано као кривично дело када су активности предузете на територији друге државе чланице Уније, али и на територији неке треће државе. Наведни приступ у погледу пружања међународне правне помоћи је у потпуности преузет из Европске конвенције из 1990. године, која је такође од својих држава потписница захтевала да у области супротстављања прању новца усвоји екстраторијални приступ за разлику од Бечке конвенција која овакав приступ није познавала. Уосталом такви се напори уклапају у солидарност међу државама у сузбијању и спречавању најопаснијих облика и видова криминалитета, посебно организованог карактера.¹²

Директива о прању новца из 1991. године исто тако обавезује државе чланице да усвоје одговарајуће мере као и санкционицу њихову повреду при чему субјекти кривичне одговорности могу да буду: а) запослени у кредитним и финансијским институцијама као и, б) саме институције.¹³ Ове институције су дужне да обезбеде реализацију следећих захтева: да приликом уласка у одређене пословне односе или када су у питању трансакције у којима се прелази уобичајени новчани износ, захтевају идентификацију својих клијената; да институције у случају сумње да клијент не поступа за свој рачун или када је то очигледно, предузму неопходне мере ради прибављања информација о идентитету лица за чији рачун клијент предузима одређене радње; да најмање пет година чувају оригинална документа или фотокопије докумената који у складу са одредбама националног законодавства могу да буду употребљени као доказ приликом спровођења истраге када је у питању кривично дело прања новца; да институције са посебном пажњом испитују сваку трансакцију за коју с обзиром на њихову природу сматрају да је у вези са прањем новца; 5. да институције и њихови директори и запослени у њима у потпуности сарађују са органима који су надлежни за борбу против прања новца информичући ове ауторитете у вези чињеница које могу да буду индикација за прање новца, итд.¹⁴ На исти начин у дефинисању појма, елемената и карактеристика прања новца као самосталног кривичног дела, поступа и Други протокол уз Конвенцију о заштити финансијских интереса европских заједница /ОЈ С 316/ из 1995. године који захтева криминализацију прања

¹² Т. Oppermann, *Europrecht, Munchen*, 1999, pp. 202-214.

¹³ Александра Чавошки, „Директива о превенцији употребе финансијских средстава ради прања новца“, *Европско законодавство*, Београд, број 8/2004, стр. 37-39.

¹⁴ В. Unger, *The Scale and impact of Money Laundering*, Cheltenham, 2007, pp. 204-221; N.Kochan, *The Washing machine*, London, 2006, pp. 56-74.

добити стечене финансијским утајама и другим кривичним делима ове врсте.¹⁵ Посебан значај у активностима Европске уније представља и Здружена акција од 3. децембра 1998. године, о прању новца, идентификацији, откривању, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом и средстава за њихово стицање.¹⁶ У међувремену је у оквиру Европске уније донето више препорука или оквирних одлука које имају за циљ да интензивирају активности управљене на спречавање и сузбијање прања новца и са њим повезаних појава. Тако су донети следеће оквирне одлуке:

1. Протокол о казненој одговорности правних лица, конфискацији имовине и прању новца од 19. јула 1997. године (ОЈ С 221);
2. Оквирна одлука Савета од 29. маја 2000. године, о јачању заштите казнама и другим санкцијама за фалсификовање новца с обзиром на увођење Еура /ОЈ L 140/;
3. Оквирна одлука Савета од 28. маја 2001. године, о борби против превара и фалсификовања безготовинских средстава плаћања (ОЈ L 69);¹⁷
4. Оквирна одлука Савета од 26. јуна 2001. године, о прању, идентификацији, проналажењу, замрзавању, одузимању и конфискацији предмета и резултата кривичног дела (ОЈ L 182);
5. Оквирна одлука Савета од 22. јула 2003. године, о спречавању корупције у приватном сектору (ОЈ L 192).¹⁸

Коначно, Директива (2001/97/ЕЕЦ) из 2001. године, која допуњује Директиву Савета Европских заједница о превенцији коришћења финансијског система за прање новца из 1991. године, полазећи од чињенице да „прање новца има очигити утицај на пораст организованог криминала, те да се борба против прања новца мора водити углавном казнама и у оквиру међународне сарадње судских и других органа за примену закона”, у члану 1. на идентичан начин одређује прање новца као и већ наведена Директива

¹⁵ М. Јеленски, „Прање новца – сувремени свјетски тренд“, *Приручник*, Загреб, број 3/1991, стр. 216-224.

¹⁶ З. Ђурђевић, Пријеваре на штету прорачуна ЕУ – појавни облици, методе и узроци, *Финансијска теорија и пракса*, Загреб, број 3/2006, стр. 253-281. В. Митсигас, *Money laundering counter – measures in the European Union*, op. cit., pp. 86-102.

¹⁷ З. Ђурђевић, „Конвенција о заштити финансијских интереса Европских заједница: настанак, садржај и имплементација“, *Хрватски лјетопис за казнено право и праксу*, Загреб, број 2/2007, стр. 821-966.

¹⁸ Ј.А.Е. Варваеле, „Европско казнено право и опћа начела Уније“, *Хрватски лјетопис за казнено право и праксу*, Загреб, број 2/2005, стр. 855-882.

из 1991. године. Ова Директива има за примарни циљ осавремењавање међународних инструмената за борбу против прања новца као и успостављање високих стандарда заштите финансијског сектора. Појам прања новца дат је у члану 1. Директиве на следећи начин прање новца значи намерно чињење следећих активности: конверзију или пренос имовине за коју се зна да потиче од криминалне активности или из било ког акта учешћа у таквој активности са сврхом прикривања или лажног приказивања незаконитог порекла имовине; помагање било ком лицу које је укључено у извршење такве активности да би избегло правне последице своје активности; прикривање или сакривање праве природе, извора, локације, располагања, кретања права, односно власништва на имовини за коју се зна да потиче од криминалне активности или акта учешћа у таквој активности; стицање, држање или употребу имовине за коју се зна у време њеног пријема да та имовина потиче од криминалне активности или акта учешћа у таквој активности и, учествовање у извршењу, удруживање ради извршења, покушај извршења, помагање, подстицање, доприношење или саветовање да се изврши нека од наведених активности. Криминалну активност у смислу ове Директиве којом се прибавља имовина (која је предмет прања новца) представља сваки облик учешћа у остварењу тешког кривичног дела. При томе се ово тешко кривично дело повезује са прикривањем (маскирањем) сваке имовинске користи која је прибављена било којом врстом криминалне умешаности у вршењу тешких кривичних дела међу којима поред кривичних дела предвиђених чланом 3. Бечке конвенције из 1988. године улазе и следећа кривична дела:¹⁹ а) превара дефинисана у чл. 1. и 2. Конвенције о заштити финансијских интереса Европских заједница; б) корупција и, в) прекршаји који могу донети знатне приходе, а који је кажњиви тешким казнама затвора у складу са кривичним законом држава чланице Уније.²⁰

Прекретницу у даљим активностима Европске уније у супротстављању различитим облицима и видовима организованог криминала уопште, а посебно корупцији и прању новца представља доношење Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније из 1995. године са два допунска протокола из 1996. и 1997. године.²¹ Иако су ови акти примарно управљени на обезбеђење и заштиту финансијских интереса Уније, они

¹⁹ Д. Јовашевић, „Кривичноправни аспекти прања новца“, *Избор судске праксе*, Београд, број 6/2003, стр. 5-10

²⁰ V. Gilmore, *Priljavi novac*, op. cit., pp. 337-338.

²¹ Lj. Selinšek, *Gospodarsko kazensko pravo*, Ljubljana, 2006, str. 237-239.

одређују појам и карактеристике активне и пасивне корупције и преваре на штету финансијских интереса Уније. Поред тога, ови акти постављају основе кривичне одговорности одговорних лица у правним лицима (корпорацијама) као учиниоца финансијских кривичних дела, односно њима се утврђују основи кривичне одговорности правних лица (за финансијске преваре, корупцију и прање новца).²²

III) ЕВРОПСКИ КРИВИЧНИ ЗАКОН

Даљи корак у правцу интензивирања улоге Европске уније у спречавању и сузбијању тешких облика међународних кривичних дела представљају напори управљени на доношење јединственог кривичног кодекса под називом *Corpus iuris*.²³ Ради се заправо о тежњи за појачаном кривичноправном заштитом финансијских интереса Европске уније која се не може ефикасно остварити без вишег нивоа сарадње између појединих држава чланица ове међународне организације. То је нацрт кодификације материјалног, процесног и извршног кривичног права Европске уније који је урадила комисија угледних правних теоретичара под водством М. Делмас Мартија 1996. године, а који је ревидиран у Фиренци 1999. године.²⁴ Овај правни акт заснива се на члану 209. Оснивачког уговора који је измеђем споразумом из Амстердама у коме се наводе кривична дела која се могу учинити на штету буџета Уније. У основи акта налази се Конвенција о заштити заједничких финансијских европских интереса из јуна 1995. године.²⁵ Ради се заправо о правном пројекту који чини 35 чланова који су распоређени у два дела: а) први део (чл. 1-17.) који уређује основна, суштинска материјалноправна питања и, б) други део (чл. 18-35) који уређује кривични поступак, организацију правосуђа и извршење кривичних санкција. Овај је акт примарно усмерен на заштиту финансијских интереса Европске уније, али је његова важност знатно шира јер поставља обресе будућег европског кривичног права или систем наднационалних кривичноправних норми.

²² А. Saković, „Organizirani ekonomski kriminal u odnosu na korupciju i pranje novca u Bosni i Hercegovini“, *Kriminalističke teme*, Sarajevo, broj 3-4/2003, str. 183-193.

²³ В. Pavišić, *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Zagreb, 2006, str. 24-26.

²⁴ М. Delmas Marty, *Procedure penali d Europa*, Padova, 2001, pp. 134-147; М. Delmas Marty, The Contribution of Comparative Law to a Pluralist Conception of International Criminal Law, *Journal of International Criminal Justice*, 1/2003, pp. 13-25.

²⁵ W. Formann, „Pranje novca – aktuelna pitanja organiziranog kriminaliteta“, *Izbor članaka iz stranih časopisa*, Zagreb, broj 4/1993, str. 47-58.

Поред одредби општег дела материјалног кривичног права, на овом месту су одређена обележја и карактеристике следећих финансијских кривичних дела: превара у лицитацији, прање новца и прикривање, стварање злочиначке организације, примање мита, давање мита, злоупотреба службеног положаја, злоупотреба поверења и одавање службене тајне. За наведена кривична дела прописане су следеће врсте казни: а) казна затвора и новчана казна – када се као учиниоци јаве физичка лица и, б) новчана казна – за правно лице као учиниоца дела. Уз казну је предвиђена могућност изрицања мере одузимања предмета који су искоришћени или настали извршењем кривичног дела, као и мере одузимање имовинске користи која је прибављена кривичним делом.²⁶ У члану 11. Европског кривичног закона промовисан је принцип индивидуалне кривичне одговорности, а у члану 12. кривична одговорност управе предузећа као правних лица, других овлашћених лица и јавних службеника. Одговорност је проширена у циљу обезбеђења свеобухватне заштите финансијских интереса Европске уније у целини или појединих њених чланица. Тако је, у члану 13. овог акта, инаугурисана кривична одговорност правних лица (корпоративна кривична одговорност) – предузећа и других удружења грађана. За постојање ове одговорности потребно је испуњење следећих услова: а) да правна лица могу располагати имовином у складу са законом; б) да је кривично дело учињено за рачун правног лица и, в) да је кривично дело учињено од стране његовног органа, представника или другог лица које делује у име и за рачун правног лица.

Полазна основа *Corpus iurisa* је пројекат европског правног простора који се изражава кроз:²⁷ а) асимилацију; б) сарадњу и, в) хармонизацију европских система кривичноправне заштите која има за циљ уређење праведније, једноставније и делотворније кривичноправне репресије у области заштите финансијских средстава Европске уније.²⁸ Осим *Corpus iurisa* на основу члана 39. Оснивачког уговора Европске уније донет је посебан Акциони план за остварење простора слободе и безбедности и правосуђа. Тим планом опредељено је подручје хармонизације националних

²⁶ H. Satzger, „Utjecaji prava Europske zajednice /Europske unije na nacionalno kazneno pravo država članica“, op. cit., str. 176-181.

²⁷ G. Heršak, „Borba protiv organiziranog kriminaliteta i pranja novca“, *Pravnik*, Zagreb, broj 1/1995, str. 1-16.

²⁸ A. Cadoppi, “Towards a European Criminal Code”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1996, pp. 2-17.

кривичних законодавстава. Ова хармонизација треба нарочито да се односи на кривична дела против деце (посебно против сексуалне експлоатације деце), трговину људима, трговину дрогама, тероризам, корупцију и преваре и прање новца.²⁹ При томе су као додатни специфични приоритети Европске уније у наредном периоду одређене активности на спречавању и сузбијању следећих облика криминалитета као што су: Трговина оружјем, кривична дела против животне средине и трговина нуклеарним супстанцама, компјутерски криминалитет, посебно онај који је извршен путем Интернета (*high-tech crimes*) и допинг у спорту (према закључцима Бечког концила).³⁰ Коначно, специфичан допринос развоју кривичног права Европске уније представљају:

- 1) Уговор о Европском Уставу тзв. Римски Устав из 2004. године (члан III – 275-277);³¹
- 2) Хашки програм из 2005. године.³² Програм садржи десет приоритета за следећих пет година у смислу „Партнерства за европску обнову у подручју слободе, безбедности и правде”, који посебну пажњу и активности органа Европске уније препоручују у подручју откривања, спречавања и сузбијања следећих кривичних дела: Фалсификовање заједничке валуте Евра, преваре у вези са кредитним картицама и чековима, прање новца, трговина људима, рачунарске саботаже и напади рачунарским вирусима, корупција у приватном сектору и загађење мора.³³ Као својеврстан наставак рада на европском кривичном закону у виду *Corpus iuris*, Европска унија је 2001. године, донела тзв. Зелену књигу о кривичноправној заштити финанијских интереса Заједнице. То у сваком случају представља квалитативни помак напред јер се на овај начин јасно испољава тежња за установљење кривичноправне

²⁹ Lj. Selinšek, *Kazensko pravo*, Ljubljana, 2007, str. 48-51.

³⁰ N. Mrvić Petrović, *Krivično pravo*, Beograd, 2005, str. 25.

³¹ V.Đ. Degan, B. Pavišić, *Međunarodno kazнено pravo*, Zagreb, 2005, str. 373-376.

³² “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The Hague Programme – Ten priorities for the next five years”, *Security and Justice*, COM (2005) 184 Final – Non published in the Official Journal. Видети: B. Pavišić, *Kazнено pravo Vijeća Europe*, ibid, str. 25-27.

³³ J. Čule, „Traganje i osiguranje prisilnog oduzimanja sredstava, prihoda ili imovine ostvarenih kaznenim djelima“, *Hrvatski ljetopis za kazнено pravo i praksu*, Zagreb, broj 2/2005, str. 703-737; V. C. Wingaert, *Criminal Procedure Systems in the European Community*, London, 1993; V. C. Wingaert, G. C. Stessens, *International criminal law: a collection of international and european instruments*, Hague, 1996; J. Pradel, G. Corstens, *Droit penal europeen*, Paris, 2002.

надлежности Европске уније. Зелена књига предвиђа хармонизацију кривичноправних прописа права чланица Уније о кривичној одговорности правних лица. На тај начин су правна лица учињена одговорним за извршење кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније и то у облику: а) чињења, б) саучесништва и в) покушаја следећих кривичних дела: Преваре, активне корупције (давање мита), пасивне корупције (примање мита) и прање новца. Одговорност правних лица за наведена финансијска кривична дела постоји само ако неко од ових дела учини лице које има право одлучивања у том правном лицу (дакле овлашћено лице), а правно лице учињеним делом прибави какву корист. Осим тога, одговорност правног лица је установљена чак и у случају када постоје недостаци у надзору или управљању од стране одговорног лица чиме се омогућава њему подређеном лицу да учини какво кривично дело у име и за рачун правног лица.³⁴

IV) ЛИСАБОНСКИ УГОВОР

Лисабонски или „Реформски уговор” из децембра 2007. године, у потпуности је променио кривичноправну слику Европске уније.³⁵ Према члану 2. овог Уговора ради успостављања простора слободе, безбедности и правде без унутрашњих граница и ради спречавања и сузбијања криминалитета постављена је супранационална надлежност Уније у кривичноправном подручју кроз следеће механизме:

- полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима која је стављена под режим правног поретка Европске уније;
- установљена је подељена надлежност у простору слободе, безбедности и сарадње између Европске уније и држава чланица;
- усвојен је нови поступак доношења одлука у подручју полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима;
- државе чланице су добиле овлашћење законодавне иницијативе, прекида законодавног поступка и успостављања појачане полицијске и кривичноправне сарадње у делу Европске уније.

³⁴ V. Jakulin, „Odgovornost pravnih lica za krivična dela u Sloveniji“, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, Beograd, broj 2/2007, str. 20-26.

M.E. Cartier, „Kaznenopravna odgovornost pravnih osoba u francuskom pravu“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, broj 2/2005, str. 293-297.

³⁵ Z. Đurđević, „Lisabonski ugovor : prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, broj 2/2008, str. 1077-1127.

Трећи стуб Европске уније коначно престаје да постоји на темељу Лисабонског уговора и интегрише се у право Европске уније. Такође је установљено саодлучивање Европског парламента и Савета у следећим областима као што су:

- правила и поступак осигурања признања у целој Унији пресуда и других судских одлука донетих од стране неке државе чланице;
- минимална правила за узајамно признање доказа, права појединаца у кривичном поступку и права жртава кривичних дела;
- минимална правила у погледу дефиниције кривичних дела и санкција у подручју тешког криминалитета с прекограничном димензијом и,
- структура, функционисање и обим деловања кривичноправних институција као што су: *Europol*, *Eurojust*.

Уз сагласност свих држава чланица, Европски парламент и Савет могу да одлучују и о другим аспектима кривичног поступка, проширењу листе подручја тешког криминалитета за која се могу установити минимална правила у погледу дефиниције кривичних дела и санкција, доношењу закона о установљењу Канцеларије европског јавног тужиоца из *Eurojusta*, мерама оперативне сарадње између полицијских, царинских и других националних тела, као и условима и ограничењима под којима надлежна тела држава чланица могу деловати и на територијама других држава чланица Уније.³⁶ Лисабонски уговор је битно ојачао супранационална хармонизацијска овлашћења Европске уније у области кривичног материјалног права. Према члану 67. овог уговора простор слободе, безбедности и правде настоји осигурати кроз висок степен безбедности и уједначавање кривичних закона. То значи да је Унија добила овлашћења да директивама које су донете у редовном законодавном поступку успоставља минимална правила о описима бића, обележјима и карактеристикама кривичних дела и кривичних санкција, посебно у областима тешког криминалитета са прекограничним обележјем. Као посебно тешка подручја криминалитета у чијем сузбијању и спречавању се примарно огледају надлежности Европске уније после закључења Лисабонског уговора јесу тероризам, трговина људима, сексуално искоришћавање жена и деце, незаконита трговина опојним дрогама, незаконита трговина оружјем, прање новца, корупција, фалсификовање средстава плаћања, компјутерски криминалитет и организовани криминалитет. За деловање Европске уније и њених специјализованих

³⁶ К. Turkalj, „Европска унија као простор слободе, сигурности и правде“, *Informator*; Zagreb, број 5630/2008, стр. 12-16.

органа битно је да неко од наведених кривичних дела има и прекограничну димензију. Претпоставка прекограничног обележја криминалитета не произилази само из предузимања криминалних радњи на територији две или више држава, већ и у случајевима када постоји потреба њиховог спречавања на територији две или више држава. То значи да се прекогранично обележје не односи само и искључиво на кривично дело и његове последице, већ и на мере његовог спречавања и сузбијања. При томе посебну пажњу Европска унија посвећује области кривичноправне заштите финансијских интереса Уније у целини или интереса њених појединих држава чланица.

V) УЛОГА СПЕЦИЈАЛИЗОВАНИХ ИНСТИТУЦИЈА У БОРБИ ПРОТИВ ПРАЊА НОВЦА

Поред нормативне активности Европске уније и њених појединих органа, посебну активност у предузимању различитих превентивних и репресивних мера има и Организација европске криминалистичке полиције (*Europol*).³⁷ Унутар трећег стуба Европске уније успостављена је још једна наднационална специјализована организација кривичноправног карактера. То је *Eurojust* који има за циљ јачање правосудне сарадње у кривичним стварима међу државама чланицама ове европске организације.³⁸ Но, поред ове две специјализоване европске институције које формално већ десетак година функционишу у европском правосудном простору, 1998. године успостављена је и европска правосудна мрежа. Њен основ се налази у Заједничкој акцији од јуна 1998. године. Она је основана са циљем да се побољша сарадња држава чланица Европске уније на судском и практичном нивоу као и ради спречавања тешких облика и видова криминалитета. Европска правосудна мрежа се заправо састоји од институционализоване сарадње – мреже тачки правосудних контаката између појединих држава чланица Уније. Састављена је од централног тела државе чланице која је надлежна за међународну правну сарадњу у кривичним стварима, судија за везу и тачака контаката које одреди Унија. Такође велику помоћ државама у предузимању заједничких напора у спречавању и сузбијању прања новца пружају специјализоване организације као што су: *Egmont* група, *Moneyval* и

³⁷ Š. Pavlović, „Pranje novca – posebna sastavnica organiziranog kriminaliteta“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, broj 27/1998, str. 787-801; M. Jelenski, „Pranje novca - suvremeni svjetski trend“, op. cit., str. 216-225.

³⁸ A. Donatsch, M. Forster, C. Schwarzenegger, *Strafrecht, Strafprozessrecht und Menschenrechte*, 2000, pp. 237-252.

FATF снаге. Најзначајнију новину коју уводи Лисабонски уговор у област кривичноправне сарадње држава чланица у области спречавања и сузбијања нарочито опасних облика и видова криминалитета са прекограничном димензијом представља оснивање Канцеларије европског јавног тужиоца са седиштем у Бриселу. То је европски орган кривичног гоњења који је овлашћен на предузимање кривичнопроцесних радњи у откривању, истраживању и прогону кривичних дела против финансијских интереса на читавој територији Европске уније. Идеја о оснивању једног оваквог органа први пут је зачета у *Corpus iuris* 1997. године, а потом детаљније разрађена у Зеленој књизи о кривичноправној заштити финансијских интереса Европске уније.³⁹

Europol

Још пре него што је Европска унија успела да детаљније одреди основе и услове, односно поступак правосудне сарадње између држава чланица и њихових надлежних националних органа, у области правне помоћи у кривичним стварима је учињен додати корак усвајањем Конвенције о формирању Европске полиције (конвенција *Europol*) на основу члана К.3. Уговора о Европској унији (95/Ц/316/01) од 26. јула 1995. године.⁴⁰ У члану 2. ове Конвенције је наведено да *Europol* има за циљ да побољша ефикасност надлежних служби држава чланица и њихову сарадњу на превенцији и борби против тероризма, илегалне трговине опојним дрогама и других облика организованог међународног криминала, у случајевима када постоје конкретне индиције о постојању неке криминалне организације или структуре на подручју две или више држава чланица.⁴¹ При томе је истакнуто да у надлежност *Europol-a* спадају, између осталих, и следећа тешка кривична дела: Праће новца које потиче од разних криминалних радњи и, разна кривична дела у вези са тим (која су наведена у Анексу 1. међу којима се посебно истиче корупција. У области наведених кривичних дела, *Europol* нарочито обавља следеће задатке (сходно члану 3. Конвенције): а) олакшава размену информација између држава чланица; б) прикупља, сортира и анализира информације и податке; в) преко својих националних јединица обавештава надлежне службе држава чланица о информацијама које се на њих односе и обавештава их о утврђеним везама између

³⁹ *Corpus iuris*, Zagreb, 2003, str. 56-61.

⁴⁰ Љ. Стајић, *Основи безбедности*, Београд, 2003, стр. 97-102.

⁴¹ V. Đ. Degan, B. Pavišić, *Međunarodno kazneno pravo*, op.cit., str. 373-376.

кривичних дела; г) олакшава истраге у државама чланицама достављајући им све чињенице битне за одређени кривични случај и, д) користи прикупљене и меморисане податке.⁴² Остваривање циљева у Уговору разрађено је у одговарајућим поглављима. Тако је у поглављу о полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима истакнуто у члану 29. (раније члан К.1) да се наведени циљеви Европске уније постижу: Спречавањем и борбом против организованог и другог криминала, а посебно корупције и, ближом сарадњом правосудних и других надлежних органа – полицијских, царинских и др. у државама чланицама директно или посредством преко Европске полицијске службе (*Europol*).⁴³ Заједничка делатност у оквиру полицијске сарадње према одредби члана 30. (раније К.2) Уговора из Амстердама обухвата: а) оперативну сарадњу надлежних државних органа (полицијских и других специјализованих органа репресије) у области спречавања и откривања кривичних дела и истраживања у тој области; б) сакупљање, чување, обраду и анализу релевантних информација; в) сарадњу и заједничке иницијативе у погледу обуке, размене официра за везу, деташмана, коришћење опреме и криминалистичких истраживања и, г) заједничку процену специфичних истражних техника које се односе на откривање озбиљних облика организованог криминала.⁴⁴

Eurojust

Eurojust или јединица европске уније за правосудну сарадњу је специјализована организација која има за циљ јачање правосудне сарадње држава чланица у борби против организованог криминалитета. Прве идеје о његовом оснивању су се јавиле на састанку Савета Европске уније у

⁴² Д. Лопандић, М. Јањевић, *Споразум из Шенгена – за Европу без граница*, op. cit., 118-122; М. Јањевић, *Трећи стуб Европске уније*, Београд, 2003 стр. 312-313.

⁴³ Значајну улогу у борби против корупције, посебно државних функционера имају закључци увојени на 19. европској конференцији министара правосуђа која је одржана на Малти јуна 1994. године када је усвојен предлог Мултидисциплинарне радне групе за утврђивање система мера у оквиру Програма међународне борбе против корупције. У мају исте године су државе чланице ОЕЦД на конференцији у Паризу усвојиле Препоруке у вези са корупцијом у међународним трговинским трансакцијама. Видети: М. Јањевић, *Трећи стуб Европске уније*, op. cit., стр. 103; М. Santiago, *Europol and Police Cooperation in Europe*, Lampeter, 2000.

⁴⁴ Љ. Стајић, Д. Јовашевић, „Безбедносни и правни аспекти прања новца“, *Наука, безбедност, полиција*, Београд, број 1/2003, стр. 93-117; Т. С. Hartley, *Temelji prava Europske zajednice*, Rijeka, 2004, str. 124-137.

Тампереу октобра 1999. године.⁴⁵ *Eurojust* је основан фебруара 2002. године. У састав овог органа Европске уније улазе јавни тужиоци, судије и полицијски службеници из појединих држава чланица Уније при чему свака држава даје једног члана *Eurojusta*. По надлежностима, *Eurojust* као орган правосудне сарадње држава чланица у оквиру Европске уније пандам је *Europolu* (као полицијском органу). Задаци *Eurojusta* су постављени тројако као олакшавање координације између националних органа јавних тужилаштва, помагање у кривичним истрагама у предметима тешког прекограничног, а посебно организованог криминалитета узимајући у обзир релевантне анализе *Europolu* и, уска сарадња са европском судском мрежом, особито у циљу олакшавања извршења и поступања по захтевима за кривичноправну помоћ и захтевима за изручењем (екстрадицијом) осумњичених, односно осуђених лица.

***Egmont* група**

Egmont група је специјализована међународна мрежа националних канцеларија (уредра или других специјализованих тела) за борбу против прања новца и друге незаконито стечене имовине.⁴⁶ Она подстиче и подржава сарадњу између појединих држава, односно њихових специјализованих органа као и размену информација и искустава о могућим начинима и облицима прања новца. У оквиру ове мреже сада делује више од стотину националних финансијско обавештајних служби које се баве спречавањем, откривањем доказивањем и сузбијањем прања новца. Сматра се да посебну ефикасност ова мрежа дугује успостављеном систему заштићене електронске комуникације (безбедносни интернетски *web* систем) који омогућује појединим националним органима заштићене облике брзе и ефикасне комуникације, те размену података од значаја за ефикасно деловање против прања новца.⁴⁷

⁴⁵ S. Gluščić, „Kaznenopravni sustav pred izazovom organiziranog kriminaliteta – međunarodna kaznenopravna pomoć i suradnja“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, broj 2/1998, str. 903-929.

⁴⁶ J. Madinger, S. Zalopany, *Money Laundering: A Guide for Criminal Investigators*, 1999, pp. 67-89.

⁴⁷ S. Cindori, „Sustav sprječavanja pranja novca“, *Financijska teorija i praksa*, Zagreb, broj 1/2007, str. 55-72.

Moneyval

Moneyval комитет је заправо посебна врста Одбора Савета Европе за процену мера против прања новца састављена од тридесетак држава чланица.⁴⁸ Комитет је основан 1997. године ради ефикасне, квалитетне и благовремене анализе и процене ефикасности спровођења мера и поступака против прања новца унутар држава чланица Европске уније (а које нису биле чланице *FATF*). Задатак је *Moneyval* система подстицање и помагање држава на стварању и примени читавог система мера, средстава и поступака за ефикасну борбу (спречавање, откривање, доказивање и сузбијање) против прања новца и финансирања тероризма, те његово усклађивање са одговарајућим међународним и европским стандардима. Ови су стандарди првенствено садржани у 40 + 9 препорука *FATF* и одговарајућим конвенцијама УН и Савета Европе (о чему је било говора у претходним излагањима).⁴⁹

FATF

Оперативне снаге финансијске акције представљају тзв. *FATF*.⁵⁰ То је независна специјализована организација чије су основне активности сконцентрисане на међународну борбу против прања новца. Организација је основана 1989. године. Три су основна задатка ове међународне организације: Праћење имплементације 40 + 9 препорука *FATF* за борбу против прања новца у државама чланицама; праћење и проучавање савремених метода прања новца и испитивање одговарајућих контрамера и формулисање свеобухватног програма за промовисање и афирмисање међународне борбе против прања новца.

⁴⁸ P. Lilley, *Dirty Dealing, The Untold Truth About Global Money Laundering*, London, 2000, pp. 131-148.

⁴⁹ Н. Делић, „Кривично дело прања новца – међународни оквири и позитивноправна регулативе“, Зборник радова, *Примена међународног кривичног права од стране међународних и домаћих судова*, Тара, 2006, стр. 333-342.

⁵⁰ T. Shennan, *International Efforts to Combat Money Laundering*, Edinburg, 1993, pp. 17-31.

VI) ИЗВОРИ

- Bridge, J. W., *The European Communities and the Criminal Law*, 1976.
- “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The Hague Programme – Ten priorities for the next five years”, *Security and Justice*, COM (2005) 184 Final – Non published in the Official Journal.
- Cadoppi, A., “Towards a European Criminal Code”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1996.
- Cartier, M.E., „Kaznenopravna odgovornost pravnih osoba u francuskom pravu”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, broj 2/2005.
- Cindori, S., „Sustav sprječavanja pranja novca”, *Financijska teorija i praksa*, Zagreb, broj 1/2007.
- *Corpus iuris*, Zagreb, 2003.
- Čule, J., „Traganje i osiguranje prisilnog oduzimanja sredstava, prihoda ili imovine ostvarenih kaznenim djelima”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, broj 2/2005.
- Cullen, P. J., *The European Community Directive in Money Laundering*, Edinburg, 1993.
- Degan, V. Đ., Pavišić, B., *Međunarodno kazneno pravo*, Zagreb, 2005.
- Delmas Marty M., *Procedure penale d Europa*, Padova, 2001.
- Delmas Marty, M., The Contribution of Comparative Law to a Pluralist Conception of International Criminal Law, *Journal of International Criminal Justice*, 1/2003.
- Donatsch, A., Forster, M., Schwarzenegger, C., *Strafrecht, Strafprozessrecht und Menschenrechte*, 2000.
- Đurđević, Z., „Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica: nastanak, sadržaj i implementacija”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, broj 2/2007.
- Đurđević, Z., „Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, broj 2/2008.
- Đurđević, Z., Prijevare na štetu proračuna EU – pojavni oblici, metode i uzroci, *Financijska teorija i praksa*, Zagreb, broj 3/2006.
- Formann, W., „Pranje novca – aktualna pitanja organiziranog kriminaliteta”, *Izbor članaka iz stranih časopisa*, Zagreb, broj 4/1993.
- Gilmore, V., *Prljavi novac*, Beograd, 2005.

- Gluščić, S., „Kaznenopravni sustav pred izazovom organiziranog kriminaliteta – međunarodna kaznenopravna pomoć i suradnja”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, broj 2/1998.
- Hartley, T. C., *Temelji prava Europske zajednice*, Rijeka, 2004.
- Heršak, G., „Borba protiv organiziranog kriminaliteta i pranja novca”, *Pravnik*, Zagreb, broj 1/1995.
- Howell, J., *The Prevention of the Money Laundering and terrorist financing*, Barking, 2006.
- Jakulin, V., „Odgovornost pravnih lica za krivična dela u Sloveniji”, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, Beograd, broj 2/2007.
- Jelenski, M., „Pranje novca – suvremeni svjetski trend”, *Priručnik*, Zagreb, broj 3/1991.
- Jelenski, M., *Prevenција privrednog kriminaliteta*, Priručnik, Zagreb, broj 1/1991.
- Kochan, N., *The Washing machine*, London, 2006.
- Lilley, P., *Dirty Dealing, The Untold Truth About Global Money Laundering*, London, 2000.
- Madinger, J., Zalopany, S., *Money Laundering: A Guide for Criminal Investigators*, 1999.
- Mitsilegas, V., *Money Laundering counter measures in the EU*, The Hague, London, New York, 2003.
- Mrvić Petrović, N., *Krivično pravo*, Beograd, 2005.
- Oppermann, T., *Europrecht*, Munchen, 1999.
- Pavišić, B., *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Zagreb, 2006.
- Pavlović, Š., „Pranje novca – posebna sastavnica organiziranog kriminaliteta”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, broj 27/1998.
- Pradel, J., Corstens, G., *Droit penal europeen*, Paris, 2002.
- Saković, A., „Organizirani ekonomski kriminal u odnosu na korupciju i pranje novca u Bosni i Hercegovini”, *Kriminalističke teme*, Sarajevo, broj 3-4/2003.
- Santiago, M., *Europol and Police Cooperation in Europe*, Lampeter, 2000.
- Satzger, H., „Utjecaji prava Europske zajednice /Europske unije na nacionalno kazneno pravo država članica”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, broj 1/2003.
- Savona, E.U., *Responding to Money Laundering: inter perspective*, London, 2004.

- Selinšek, Lj., *Gospodarsko kazensko pravo*, Ljubljana, 2006.
- Selinšek, Lj., *Kazensko pravo*, Ljubljana, 2007.
- Shennan, T., *Intrenational Efforts to Combat Money Laudnering*, Edinburg, 1993.
- Turkalj, K., „Europska unija kao prostor slobode, sigurnosti i pravde”, *Informator*, Zagreb, broj 5630/2008.
- Unger, B., *The Scale and impact of Money Laundering*, Cheltenham, 2007.
- Varvaele, J.A.E., „Europsko kazнено право i опћа načела Unije”, *Hrvatski ljetopis za kazнено право i praksu*, Zagreb, broj 2/2005.
- Wingaert, V.C., *Criminal Procedure Systems in the European Comunity*, London, 1993.
- Wingaert, V.C., Stessens, G.C., *International criminal law: a collection of international and european instruments*, Hague, 1996.
- Делић, Н., „Кривично дело прања новца – међународни оквири и позитивноправна регулативе”, Зборник радова, *Примена међународног кривичног права од стране међународних и домаћих судова*, Тара, 2006.
- Јањевић, М., *Трећи стуб Европске уније*, Београд, 2003.
- Јовашевић, Д., „Кривичноправни аспекти прања новца”, *Избор судске праксе*, Београд, број 6/2003.
- Јовашевић, Драган, „Прање новца – новим законом против старе праксе”, *Правни информатор*, Београд, број 10/2001.
- Јовашевић, Драган, Гајић Гламочлија М., *Кривично дело прања новца*, Београд, 2008.
- Стајић, Љ., Јовашевић, Д., „Безбедносни и правни аспекти прања новца”, *Наука, безбедност, полиција*, Београд, број 1/2003.
- Стајић, Љ., *Основи безбедности*, Београд, 2003.
- Чавошки, Александра, Директиве о превенцији употребе финансијских средстава за прање новца, Европско законодавство, Београд, број 8/2004.

VII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Циљ вршења кривичних дела, не само у оквиру класичног, већ још више у оквиру организованог транснационалног криминалитета јесте прибављање противправне имовинске користи. Но, та корист не може остати скривена, већ се корист различитим финансијским, банкарским, привредним и сличним активностима убацује у легалне финансијске

токове чиме јој се прибавља здрав, легални основ стицања. Схвативши велику опасност од прања новца (легализације незаконите стечене имовинске добити), Европска унија се поред појединих држава и њиховог националног законодавства, укључила у предузимање широке лепезе различитих мера, средстава и поступака у циљу спречавања и сузбијања оваквих незаконитих, криминалних појава. Поред низа правних аката (од оснивачких уговора до препорука), у оквиру ове регионалне организације основано је и низ специјализованих агенција којим је основна делатност супротстављање тим негативним појавама. Активностима и напорима које последњих година међународна заједница улаже у супростављање и спречавање прања новца и других облика организованог криминалитета, придружила се и Европска унија. ЕУ је предузела низ активности путем деловања више различитих специјализованих органа и тела и путем низа правних аката (у првом реду препорука) које представљају солидну правну основу за активности. У том погледу су, поред оснивачких уговора, почев од уговора из Мастрихта, Шенгена, Амстердама и Лисабона, нарочито значајне две директиве Савета и Европског парламента: Директива (91/308/ЕЕЦ) Европских заједница о превенцији коришћења финансијског система за прање новца из 1991. године и Директива (2001/97/ЕЕЦ) која допуњује Директиву Савета Европских заједница о превенцији коришћења финансијског система за прање новца из 2001. године. Ради се о правним актима који представљају прве законодавне мере Европске уније у овој области. Унија је била и раније активно укључена у преговима о доношењу Конвенције УН против незаконите трговине опојним дрогама и психотропним супстанцијама из 1988. године, односно Конвенције Савета Европе о прању новца, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом из 1990. године које су промовисале превентивне и репресивне мере у супротстављају кривичном делу прању новца. Директиве познате и као „директиве о прању новца” промовисале су превентивни приступ у спречавању прања новца. Стога је финансијским и кредитним институцијама наметнуто низ обавеза и мера које треба да обезбеде благовремено и ефикасно откривање и доказивање различитих облика и видова прања новца у привредним активностима како би се обезбедио интегритет и неупрљаност финансијског система. Наиме, директиве полазе од чињенице ‘да се прање новца јавља не само у погледу прихода од дроге, него и оних прихода који су стечени другим криминалним активностима (као што су организовани криминал и тероризам). Поред нормативне основе, велику улогу у оквиру у супростављања и спречавања прања новца као секундарног, супсидијарног

кривичног дела (чије кажњавање заправо одсликава немоћ међународне заједнице да се ефикасно супотстави криминалитету којим се управо и стиче имовинска корист, која сада представља предмет прања, односно легализације добити) имају и специјализоване агенције Европске уније као што су: *Europol*, *Eurojust*, *Egmont* група, *FATF* и *Moneyval* са широким овлашћењима која би у будућности могла бити искоришћена у сарадњи са надлежним органима Републике Србије.

UDK: 341.632(469.411)
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 39–51
Изворни научни рад

мр Аднан МАХМУТОВИЋ¹

КРАТАК ОСВРТ НА ЛИСАБОНСКИ УГОВОР

ABSTRACT

The paper presents an analysis of the most important changes defined in the new, seventh EU Treaty, which are, for now, the most important reforms of the European Union. The Lisbon Treaty, although in many ways basically relying on the previously rejected fundamental premise of the Constitution for Europe, contains a special form. The amendments to the formal concept of the Treaty in relation to the previous constitution were done with the purpose to avoid the referendum plea of its eligibility. In fact, according to the expert estimates, the great divergence concerning the Constitution for Europe in member countries was caused by the courage to impose common symbols of the Union or other legal formalisms (expressions like constitution, law, etc.). The Lisbon Treaty, aborting from formalisms of the Constitution for Europe, skilfully avoids the eurosceptics deadfall, which opens the door for fundamental reforms that will ensure the continuation of the enlargement and deepening process of the European Union.

Key words: Lisbon Treaty, European Union, EU reforms, Constitution for Europe.

1) ЛИСАБОНСКИ УГОВОР НАСЉЕДНИК ИДЕЈЕ УСТАВА ЗА ЕВРОПУ

Европској унији која се темељи на 6 мултилатералних међународних уговора, нужно је било додати још један како би се провеле реформе које би омогућиле да Европска унија у потпуности реализира своје

¹ Професор у Центру за обуку Граничне полиције Босне и Херцеговине, Сарајево.

потенцијале, као и да се даље настави са процесом њенога ширења на нове земље чланице (Хрватска, „Турска”, и др.). Такођер, Европска унија, коју тренутно чини 27 земаља чланица, функционира на основама које су успостављене Уговором из Нице (када је имала 15 чланица). У том контексту неопходно је било Европску унију реформисати нарочито у погледу начина доношења одлука те проширења надлежности Уније на нова подручја (попут климатских промјена, одрживе енергије и др.). Надаље, Европска унија, као *sui generis* правни ентитет који је постао комплексна и свеобухватна организација, тангира све аспекте социјалних односа. Овакав домет ЕУ у сфери социјалних односа намеће изградњу адекватних инструмената регулације у области примарног права, које до сада није имала. Према томе, генерално можемо казати да је доношење новог уговора инспирисано са пет основних разлога:

- реформисати структуру и састав појединих институција ЕУ те учинити ефикаснијим систем институционалног одлучивања ЕУ (тј. прилагодити га новом броју земаља чланица као и евентуалном новом проширењу ЕУ);
- утемељити претпоставке у примарном праву Уније за даље ширење и јачање њених компетенција на нова актуелна питања;
- дати неопходне услове за додатно јачање кохерентности политика земаља чланица (редефинирање политике вањских послова ЕУ);
- извршити кодификацију темељних права;
- смањити демократски дефицит Уније кроз повећање улоге Европског парламента и парламената земаља чланица односно приближавање Уније њеним грађанима.

Лисабонски уговор се појавио као логичан наставак политике европског уједињења и проширења након пада Устава за Европу. Наиме, обзиром да је Устав за Европу 2005. године доживио крах на референдумима у Француској и Холандији, за успјешност наставака поменуте политике било је неопходно започети активности израде новог уговора. У том контексту, период очигледне уставне кризе и стагнације, који је услиједио непосредно послје пропасти Устава за Европу, бива накратко прекинут доношењем Берлинске декларације, 25. марта 2007. године која је организирана у поводу пола вијека ЕЗ, на којој је наглашена важност институционалне реформе Уније. На овој конференцији дате су основе за даљњи договор који је услиједио у јуну исте године.² Након што је Европско вијеће донијело Закључак у којем је позвало на сазивање ИГЦ-а (*Intergovernmental Conference*)³ 18. и 19.

октобра 2007. године постигнут је политички договор о тексту новог реформског уговора ЕУ који је касније по граду у којем је потписан назван Лисабонски уговор.⁴ Нови уговор, који значајно реформише постојеће уговоре (односно углавном их допуњава али уноси и одређене новине) садржи, дакле, извјесне корјените промјене у односу на раније стање које су, ипак, мање револуционарне од оних предвиђених неусвојеним Уставом који је између осталог требао докинути све претходне уговоре. У том контексту, Лисабонски уговор нема уставни карактер и „снагу” какаву је требао имати Уставни уговор из 2004. године. Употреба ријечи *constitution* дословно је забрањена, а одустало се и од увођења неких нових назива за одређене акте које доносе институције ЕУ умјесто тога и даље ће се доносити *regulations, directives and decisions* за разлику од у Уставу за Европу предложених *law* и *framework law*. Прокламована уставна снага права из уговора, која је била предвиђена у Уставу експлицитним позивањем на „примат европског права”, замијенит ће се, тек, декларацијом о досадашњој пракси Европског суда правде.

II) НАЈВАЖНИЈЕ ИЗМЈЕНЕ

Нови, седми уговор ЕУ свакако ће допријети смањењу нејасноће у погледу компетенција Уније путем јасног дефинирања које компетенције припадају искључиво Унији, односно Унији и државама чланицама као и које преостале остају државама чланицама. Другим ријечима, Уговор треба да на дуже вријеме осигура правну стабилizацију подјељеног националног и наднационалног суверенитета, што би створило одређене предпоставке за будућу „европску

² Договор о новој међувладиној конференцији, која би до краја 2007. г. усагласила текст уговора о институционалној реформи Уније, а овај би ступио на снагу у јуну 2009, уочи сљедећих избора за Европски парламент.

³ Тијело који је имало задатак да усагласи текст новог реформског уговора ЕУ.

⁴ Лисабонски уговор је међународни уговор потписан од стране лидера земаља чланица ЕУ 13. 12. 2007. у Лисабону. Службени назив Уговора је: „Уговор о измјенама и допунама Уговора о стварању Европске уније (Мастрихтски уговор) и Уговор о стварању Европске економске заједнице (ЕЕЗ) (Римски уговор)”. Било је предвиђено да ће процес ратификације Уговора завршити 01. 01. 2009, након чега је требао ступити на снагу. Уговор је требао замијенити Европски устав одбачен на референдумима у Француској и Холандији 2005. године. Дана 12. 06. 2008. године ратификација Уговора је одбачена на референдуму у Ирској.

федерацију”, с више централизованом политичком, економском и војно-сигурносном влашћу. То, за сада, посебно одбијају Велика Британија и још неке чланице ЕУ. Не треба заборавити ни чињеницу да је један од проблема Уставног уговора из 2004. године био постепено јачање искључивих и дијељених компетенција ЕУ што је у круговима евроскептика протумачено као федерализација, без обзира што се радило о компетенцијама у подручјима која су природна посљедица економске интеграције, као на примјер ограничена заједничка политика сузбијања криминалитета која је посљедица криминогеног заједничког тржишта у којем су границе отворене за криминалце, али не и за средства прогона. Но без обзира на поменуте дилеме, Лисабонски уговор настаје на темељима одбаченог Устава за Европу и суштински у највећој мјери представља његову „прочишћену” верзију. Лидери земаља чланица ЕУ, свјесни чињенице нужности реформистичких захвата институционалног оквира Уније, нису тако лако одустали од основних идеја Уставног уговора што се може примјетити анализом појединих одредби Лисабонског уговора. Ово због тога јер је ЕУ након одбацивања Устава за Европу био неопходан уговор који треба да осигура отворена врата ЕУ ка даљим процесима њеног ширења односно повећава њену ефикасност, боље функционисање и јачу улогу на свјетској сцени. Лисабонски Уговор не мијења институционалну слику Уније, не укида постојеће институције, али доноси у сваку институцију измјене и допуне начина њеног рада. Међу најзначајније новине Лисабонског уговора нарочито спадају сљедеће:

1. Европска унија добија свог Предсједника. Умјесто садашњег ротирајућег предсједавајућег Европског вијећа успоставља се функција предсједника Европског вијећа. На том мјесту су се сваких пола године смјењивале поједине државе ЕУ. Предсједника ЕУ ће бирати премијери и предсједници земаља чланица, односно Европско вијеће на мандат од двије и по године.⁵ Иста особа може највише два пута бити изабрана за предсједника Европског вијећа, односно максимално 5 година. Увођење функције сталног предсједника Европског вијећа ће осигурати континуитет, кохерентност и видљивост политике ЕУ. Предсједник ће припремати самите и представљати ЕУ на

⁵ “Treaty Establishing the European Community“ Члан 15. став 5. Consolidated versions of the Treaties as amended by the Treaty of Lisbon; Интернет: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm

свјетској сцени. Предсједник не може истовремено обнашати неку од функција у институцијама земаља чланица. Такођер, Европско вијеће престаје бити такозвана квази-институција и постаје редовна институција ЕУ;

2. Једна од највећих новина Лисабонског уговора је свакако успостављање функције високог представника за вањске послове и сигурност (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*), а спајање функцију која већ постоји под тим називом и функцију комесара за вањске послове. Другим ријечима, особа која ће обнашати ту функцију бит ће уједно и потпредсједник Европске комисије односно координираће европске акције на међународном плану. Према пропалом уставу из 2004. године, ова функција је требала носити назив министар вањских послова ЕУ-а, али се на захтјев Велике Британије одустало од назива министар. Високи представник ће предсједавати састанцима Вијећа за опће и вањске послове, који чине министри вањских послова земаља чланица (тзв. *External Relations Council*). Високи представник за вањске послове и сигурност ће бити међународни представник заједничке вањске и сигурносне политике у међународним односима у чему ће му помагати ново тијело *European external action service* које ће бити састављено од дужносника из Вијећа ЕУ, Комисије и дипломатских служби земаља чланица. Увођење дипломатске службе Уније треба да осигура већу координацију, али то не значи да ће бити укинуте амбасаде земаља чланица, нити ће мјеста држава у међународним организацијама (на примјер, у Уједињеним нацијама) бити предата Европској унији. Основна функција Високог представника јесте да осигура кохерентност политике ЕУ у односима са страним државама и међународним организацијама односно да се у односима ЕУ са трећим земљама из Уније чује само један глас. Са друге стране оваква функција Високог представника никако не значи минимизирање значаја вањских политика земаља чланица, јер дјелује на темељу једногласних одлука земаља чланица.
3. Европска комисија (*sui generis* влада ЕУ), од 2014. године, доживјеће смањење својих чланова са 27 на 18 (односно 2/3 чланица уз једнаку ротацију), тако да од 2014. године више неће свака држава чланица имати свог представника у Европској комисији – једна трећина ће увјек морати да чека свој ред, а остале ће га имати на по

пет година.⁶ Број чланова Комисије може мијењати Европско Вијеће и то једногласно. Предсједника Комисије ће убудуће бирати Европски парламент на приједлог Европског вијећа. Обзиром да се чланови Европског парламента и Комисије бирају на једнак мандат од 5 година процедура избора предсједника Комисије би се одвијала на сљедећи начин:

- новоизбрани чланови Европског парламента ће требати двије седмице да се етаблирају према важећем распореду сходно изборним резултатима тако да консултације са Европским вијећем могу почети тек треће седмице;
- поменуте консултације се одвојено воде између предсједника Европског вијећа и шефова политичких група у Европском парламенту;
- наредне тј. четврте седмице, узимајући у обзир резултате консултација, Европско вијеће предлаже Парламенту кандидата за предсједника Комисије;
- предсједника Комисије именује Европски парламент апсолутном већином.

Компетенције предсједника Европске комисије додатно су ојачале. Наиме предсједник комисије сада може отпустити члана Комисије.

4. Европски суд правде, надлежан за надгледање провођења европског права, добит ће надлежност над надзором *justice and home affairs* прописа (нпр. кривична политика) који се сматрају обиљежјем суверености. Овакво одлучивање о таквим и другим прописима омогућит ће уклањање вета из значајног броја питања. Европски суд правде ће такођер осигуравати provedбу права из Повеље о темељним правима која овим Уговором постаје обавезујућа.
5. Редифинира се број посланика у Европском парламенту. Умјесто садашњих 736 колико је етаблирано након посљедњих избора на укупно 751.⁷ Иначе, број посланичких мјеста у Европском парламенту није пропорционалан броју становника земаља чланица.

⁶ На састанку Европског вијећа у децембру 2008, челници држава и влада сложили да ће се Комисија и даље састојати од по једног представника из сваке земље чланице. Вијеће је преузело обавезу да, уколико Лисабонски уговор ступи на снагу, Комисија и даље буде састављена од по једног повјереника из сваке државе чланице, чиме би се избјегло да се, према прихваћеном тексту Уговора, Комисија од 2014. смањи и започне ротација повјереника по државама чланицама.

Тај број само донекле одражава величину становништва земаља чланица. Ово због тога што су разлике у величини становништва чланица врло велике, није могуће, заиста, осигурати сразмјерну заступљеност сваког европског грађанина, а да истовремено не дође до претјераног повећања броја парламентарца. Због поменутих разлога у одређивању посланичких мјеста у Европском парламенту примјењен је принцип „дегресивне пропорционалности”, што значи да државе с више становника имају више заступника од оних с мањим бројем становника. Лисабонски уговор у том смислу поставља лимите за минималан односно максималан број мјеста, при чему минималан број по држави је 6, а максималан 96 посланика.⁸ Нови Уговор је повећао снагу Европског парламента у законодавној сфери односно процедура саодлучивања (*Codecision procedure*) која је уведена је чланом 189. ц. Мастрихтског уговора проширена је на нова подручја и то: имиграција, правосудна сарадња у кривичним стварима (*Eurojust*), полицијска сарадња (*Europol*) и нека подручја трговинске политике и пољопривреде. Другим ријечима, Европски парламент се изједначио са Вијећем министара када је у питању легислативна сфера институционалног одлучивања ЕУ у наведеним областима. У области буџетских компетенција нови Уговор прихвата уходану праксу рада са вишегодишњим финансијским плановима које ће у будућности Парламент одобравати. Такођер, рјешењем да ће Парламент и Вијеће Министара утврђивати расходе заједнички, укида се досадашња подјела расхода на обавезне и необавезне. На овај начин се, између Парламента и Вијећа Министара, жели постићи више међусобне сарадње и дијалога у поступку доношења буџета Европске уније. Осим у поменутих Европски парламент је додатно ојачао своје компетенције и у питањима ратификације међународних уговора које ЕУ потписује са трећим земљама односно међународним организацијама. Према новом рјешењу за све међународне уговоре из подручја *ordinary legislative procedure* бит ће потребан пристанак Европског парламента.

6. Највеће промјене у погледу институционалног одлучивања доживио је систем доношења одлука у Вијећу. То практично значи да ће се нови систем одлучивања у Вијећу заснивати на:

⁷ За овог посљедњег се изборила Италија, како би их имала исто колико и Британија – 73, али је због тога ускраћено право гласања предсједнику Парламента.

⁸ “Treaty Establishing the European Community”, Члан 14. став 2., 6.

- Гласању квалификованом већином (*qualified majority voting*), осим за уговоре који због своје нарави траже другачије (нпр. једногласну одлуку). То у пракси значи да ће квалификована већина као метода бити кориштена чешће и за неке нове области (нпр. имиграцијска политика).
 - Уводи се правило двоструке већине (*double majority voting*) за гласање у Вијећу министара. Одлука се може донијети само уколико се за њу изјасни 55% представника земаља чланица, који истовремено представљају 65% укупног становништва ЕУ.⁹ Доношење одлуке могу блокирати (изјавити вето) најмање четири државе. Ово правило је уведено с циљем да се превенира ситуација да неколико држава с великим бројем становника самовољно и самостално спријечавају доношење одлука. На интервенцију Пољске, нови систем гласања ће се примјењивати тек од 2014. године, са прелазним периодом до 2017. године, а у документ је уврштен и такозвани компромис, који земаљама чланицама ЕУ омогућава да, под одређеним условима и на одређено вријеме, замрзну одлуке ЕУ. У прве три године (до 2017. године), држава чланица може затражити да се одлука о неком конкретном питању донесе квалифицираном већином како је то прописано у Уговору из Нице.
7. Генерално посматрано дошло је до проширења области у којима се одлуке доносе већином, а не једногласно, на 50 нових области које укључују правну и полицијску сарадњу, образовање и економску политику укључујући учешће Парламента. Консензус је и даље потребан за вањску политику, одбрану, социјална питања, опорезивање и културу. Ова измјена омогућава битно редуцирање права вета у институцијама ЕУ;
8. Међу најважнијим измјенама су и веће надлежности за парламенте земаља чланица који стичу право да зауставе нацрт неког закона, улажући такозвани „норанџасти картон” као приговор.¹⁰ Наиме, парламенти земаља чланица стичу право приговора на приједлог, уз помоћ такозваног института „норанџасти картон”, ако сматрају да је принцип супсидијаритета прекршен односно ако сматрају да се

⁹ “Treaty on the Functioning of the Union” Члан 238. став 3а; Consolidated versions of the Treaties as amended by the Treaty of Lisbon; Интернет: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

¹⁰ “Protocol (No 1) of the Treaty – on the role of National Parliaments in the EU”.

резултат могао боље постићи дјеловањем на националној него на разини ЕУ-а. Ова мјера је израз компромисног дијалога при утврђивању текста уговора која је произашла из потребе за смањењем демократског дефицита Уније. Осим тога, парламенти земаља чланица могу, уколико је то законом земље чланице допуштено, да покрену поступак пред Судом правде како би се отклониле учињене повреде принципа супсидијаритета;

9. Европска унија добија статус правног лица. Тренутно, Европска заједница и Европска унија се темеље на различитим уговорима односно не функционирају према усаглашеним правилима институционалног одлучивања. Лисабонски уговор ће докинути поменути праксу на начин да ће Европска унија добити своју властиту правну особност.¹¹ Ова промјена ће побољшати способност ЕУ-а за дјеловање, нарочито у вањским пословима. Лисабонски уговор омогућит ће ЕУ да дјелује учинковитије, кохерентније и увјерљивије у својим односима с остатком свијета. Земље које у будућности буду приступале ЕУ, потписиваће уговор о томе са самом Унијом, а не као досад са Европском заједницом (уз још неколико додатних протокола о сарадњи);
10. Први пут се једним уговором јасно дефинира подручје дјеловања Уније и држава чланица. У том контексту Лисабонски уговор разликује три категорије овласти:
 - Искључиве овласти у којима само Унија има овласт доносити прописе (царинска унија, заједничка трговинска политика, заједничка енергетска политика и тржишно натјечање и др.),
 - Помоћне, координирајуће или допуњујуће овласти у којима Унија не учествује у доношењу прописа већ само може помагати односно потицати самостално дјеловање држава чланица (нпр. финансијским средствима). Ове компетенције се односе на области културе, образовања и индустрије,
 - Подјелене овласти у којима Унија уз поштивање принципа супсидијаритета дијели законодавне компетенције са земљама чланицама (политика околиша, транспорта и заштите потрошача).

¹¹ Лисабонским уговором постојећи Оснивачки уговори (Уговор о Европској унији и Уговор о Европској заједници) трансформирају се у Уговор о Европској унији и Уговор о функционирању Европске уније.

Поред наведеног, Лисабонски уговор је задржао и битне одредбе Устава за Европу које говоре о заједничкој политици у различитим областима попут вањске политике, борбе против организованог криминала и тероризма (нпр. јачање оперативних способности *Europol-a*), политике миграција, правосуђа и унутарње политике;

11. Параграфом 35. првог дијела Уговора уводи се „излазна клаузула” (*voluntary withdrawal clause*) која омогућава чланицама ЕУ да иступе из Европске уније. Другим ријечима, обзиром да је за улазак у ЕУ неопходно са њом потписати Уговор о приступању, за потребе изласка чланица уводи се и посебна врста Уговора о иступању. Држава чланица може у сваком тренутку затражити иступање из чланства ЕУ. Цијело вријеме све док се не доврши преговарање о уговору о иступању, тј. док се он не потпише и ступи на снагу, представници земље која има намјеру да напусти ЕУ могу учествовати у раду Европског вијећа и Вијећа министара ЕУ, осим у дијелу рада ових органа у којем се они баве консултацијама о уговору о иступању те чланице, или о њему гласају;
12. Повеља о темељним правима (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*) постаће дио примарног права тј. обавезујућа за све земље чланице осим В. Британије и Пољске.¹² Ово практично значи да је заштита грађанских, политичких, економских и социјалних права загарантована на наднационалном нивоу. Поменута права нису правно обавезујућа само за Унију и њене институције, него и за државе чланице у њиховој имплементацији права Уније. Европска унија уз помоћ ове Повеље први пут, каталогски, сврстава темељна права у шест основних подручја: достојанство, слобода, једнакост, солидарност, грађанство и правда. Поменутом Повељом проглашавају се нека нова права која до сада нису била обухваћена

¹² Као један од увјета ратификације Лисабонског уговора од стране Чешке Републике, Вацлав Клаус, предсједник Чешке затражио је изузимање Чешке из Повеље о темељним правима. Наиме, како је Предсједник образложио потомци Судетских Њемаца протјерани из Чехословачке после Другог свјетског рата могли би на основу Повеље да траже повраћај имовине. Иако већина стручњака одбацује страховања чешког предсједника као неоснована. Клаус је раније објаснио да је поставио услов Унији јер се плаши да би Њемци, позивајући се на Повељу, могли да заобиђу чешке судове и преко европски судова остваре право на повраћај конфисковане имовине. Лидери земаља чланица ЕУ су обећали чешком предсједнику да ће Чешка бити изузета од примјене Повеље након чега је Чешка ратифицирала Лисабонски уговор.

Европском конвенцијом о људским правима као што су: право на заштиту података, право на азил, једнакост пред законом и недискриминација, једнакост између мушкараца и жена, права дјете и старијих особа, радна права као што је заштита од неоправданих отказа те социјална права на социјалну сигурност и помоћ. Европски суд правде ће осигуровати provedбу права из Повеље.

13. Проширује се право законске иницијативе. Наиме, Уговором се утврђује да најмање милион потписа грађана више држава чланица, упућених Комисији, сада представља легитиман начин да Комисија подузме законодавну иницијативу у неком подручју за које грађани сматрају да ће допринијети provedби Уговора из Лисабона.

Поред наведених организацијских и техничко-функционалних промјена можемо споменути и још неке измјене које су дошле са Лисабонским уговором:

- докинут је лимит, који је прописан Уговором из Нице, по којем Унија може максимално имати 27 земаља чланица што је отворило врата за приступ Унији нових земаља чланица;
- додатно је ојачао принцип солидарности међу земљама чланицама, посебно у подручјима борбе против тероризма, енергетике, случајева природних катастрофа итд;
- Грађанима Уније се гарантује поштивање демократских принципа уз конкретне начине искориштавања тих принципа;
- Уговор експлиците промовише такозвану „социјалну клаузулу” према којој се захтјева да приликом израде било којег прописа морају бити узета у обзир и питања социјалне природе (нпр. промицање високе стопе запослености, социјална заштита, борба против социјалног искључивања).

III) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

На крају можемо констатовати да Лисабонски уговор у коначници не мјења темељну природу Европске уније и не ствара никакву супер-државу, чак шта више, руковођен искуством краха Устава за Европу Лисабонски уговор одустаје од уставног дефинисања симбола ЕУ (као што су нпр. застава и химна), затим неће доћи ни до уједначавања законодавних аката Уније у заједнички назив – „закони”. Утисак је да је ово жртвовање потенцијалних симбола, преко којих су грађани у већој мјери могли да се идентификују са Унијом, учињено свјесно, да би се

умањили захтјеви за референдумском потврдом Уговора у јавности појединих земаља чланица.¹³ На овај начин је, избјегавањем периферних питања симбола тј. не дајући додатног повода европесимистима, олакшано усвајање садржинских промјена. У контексту мјера смањења демократског дефицита, односно доношења одлука што је могуће ближе грађанима, Лисабонски уговор пропагира и децентрализираност у поступку доношења одлука. Заправо овим Уговором се осигурава даље јачање принципа супсидијаритета у раду ЕУ, и то давањем могућности парламентима земаља чланица да ограничено учествују у законодавном процесу Уније. Након што Европска комисија, која ће и даље имати законодавну иницијативу, објелодани приједлог неког новог законодавног акта, парламенти држава чланица ће имати осам седмица да испитају да ли се доношењем тог акта крши принцип супсидијаритета. Уколико се утврди да се доношењем односног акта крши принцип супсидијаритета парламенти земаља чланица могу покренути поступак пред Европским судом правде, о чему је већ било ријечи. Поред тога, парламенти земаља чланица добијају и могућност да се успротиве промјени начина доношења неке одлуке (у случајевима кад је то правно дозвољено) из једногласног у већински, уколико Вијеће министара ЕУ приликом одлучивања о неком питању то закључи. Иако је овакво противљење било ког парламента земаља чланица тешко замисливо, јер би то у пракси водило паду владе у тој земљи, ово се може тумачити и као први корак у поступном смањењу демократског дефицита Европске уније. Лисабонски уговор је понудио и једно изненађење, а то је изостављање из текста уговора „очувања заједничког тржишта, те слободне и неискварене тржишне утакмице” као једног од циљева Уније, што је разлика у односу на неусвојени Устав. До тога је у првом реду дошло услијед притисака који долазе из Француске у којој је уплитање државе у привредне токове вишедеценијска традиција.¹⁴ У погледу ступања на снагу, Лисабонски уговор прописује да он ступа на снагу првог дана мјесеца који слиједи након депоновања инструмента ратификације од стране држава.¹⁵ Другим ријечима, очекује се да ће Уговор бити важећи већ од 1. децембра 2009. године.

¹³ Душан Динић, „Без заједничких симбола и закона”, *Европски форум*, месечник за европске интеграције број 10-12, 2007, стр. 11.

¹⁴ Тако је француски предсједник Николас Сакрози успио избацити једну од кључних клаузула која је дефинирала преданост уније „натицању”. 50 година стара синтагма

IV) ИЗВОРИ

- “Consolidated versions of the Treaties as amended by the Treaty of Lisbon”. Интернет: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm 25.10.2009.
- Open Europe: “Press summary archive”; 21 January 2008. Интернет: <http://www.openeurope.org.uk/media-centre/summary.aspx?id=511> 05.10.2009.
- Open Europe: “The Lisbon Treaty and the European Constitution: A side-by-side comparison”, January 2008. Интернет, <http://www.openeurope.org.uk/research/comparative.pdf> 15.10.2009.
- “The Future of the European Union”; Laeken – Belgium – 15 December 2001 European Union document SN 273/01. Интернет: <http://www.eunow.eu/laeken%20declaration.html> 25.10.2009.
- “A guide to the Treaty of Lisbon European Union insight”, The Law Society. January 2008. Интернет: <http://www.lawsociety.org.uk/accessibility.law> 10.10.2009.
- „Параф за Европу – Лисабонски уговор”, *Европски форум*; месечник за европске интеграције број 10-12 2007.

о преданости “to undistorted competition” више неће стајати као један од циљева Уније јер је према Сакрозију „пре Англо-Саксонска” те отворити врата државном протекционизму и незаконитој државној помоћи. Уставни уговор обавезивао се на “internal market where competition is free and undistorted”, док ће нови то донекле чинити, јер ставља тачку иза ријечи “free”.

¹⁵ “Treaty of European Union”, Article 54. and “Treaty on the Functioning of the Union”, Article 357.

UDK:341.632:061.1
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 52–66
Изворни научни рад

мр Ирина ЖАРИН¹

ПОСТ-ЛИСАБОНСКИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПОРЕДАК ЕУ

ABSTRACT

By entering into force, the Lisbon Treaty has introduced a new institutional order in its system, which further establishes new rules for conducting the “EU game”. At the first glance, the new rules reflect a significant change in the power balance among different EU institutions as well as a new division of tasks and responsibilities. For the purpose of this article, the emphasis has been put on the importance that these changes are bringing in the area of the European foreign and security policy with a particular view on the impact that they exert on the future streaming of Serbia’s European integration process.

Key words: European Union, European Commission, Council of EU, European Council, European Parliament, Treaty Establishing EU, institutional order.

1) УВОД

Промена политичког и економско-социјалног окружења у којем се Европска унија до сада развијала и функционисала наметнула је потребу њеног прилагођавања новонасталим околностима.² Први корак на путу прилагођавања подразумевао је институционалну трансформацију која ће не само прилагодити оквир и начин функционисања институционалног система ЕУ већ је и опремити са неопходним инструментима да одговори на новонастале изазове. С обзиром да нови изазови траже нове концепте, ЕУ ће имати јачу глобалну улогу уколико је јака „код куће” односно

¹ Форум за међународне односе Европског покрета у Србији. E-mail: irina_zarin@hotmail.com.

² У даљем тексту „ЕУ”.

уколико превасходно уреди свој унутрашњи систем функционисања. За разлику од пре-Лисабонске институционалне основе коју је чинио једнодимензионални политички троугао Европска комисија – Европски парламент – Савет ЕУ, пост-Лисабонска институционална основа је проширеног и дводимензионалног карактера. Политички квадрант чине сада Европски савет – Европски парламент – Европска комисија – Савет ЕУ док дводимензионални карактер одређује тројака функција личности именоване за Сталног представника ЕУ за спољну политику, потпредседник Европске комисије и шефа Европске спољнополитичке службе и подела надлежности између сталног председавајућег ЕУ односно председника Европског савета и ротирајућег председништва односно ТРИО председавајућег ЕУ. Анализом пост-Лисабонског институционалног поретка, ауторка ће настојати да утврди суштинске разлике између институционалних система пре- и пост-Лисабонске ЕУ у контексту улоге и значаја које институције политичког квадранта имају у утврђивању европске агенде и процедури саодлучивања. При том се неће детаљно обрађивати њихово садејство у појединим секторским политикама али ће нагласак донекле бити на области спољне политике односно политике проширења. Стога је намера ауторке да се, у контексту процеса европских интеграција као саставног дела политике проширења, сагледа значај и утицај новог принципа функционисања институционалног поретка односно међуинституционалног садејства на процедуру придруживања Србије ЕУ.

II) СТАЛНИ ПРЕДСЕДНИК ЕВРОПСКОГ САВЕТА И РОТИРАЈУЋЕ ПРЕДСЕДНИШТВО ЕУ

У односу на претходне Уговоре о ЕУ, Лисабонски уговор уводи функцију сталног председавајућег ЕУ односно председника Европског савета.³ Имајући у виду да Европски савет представља институцију која окупља шефове држава и влада, у складу са одредбама УоЕУ за првог сталног председника изабран је председник владе једне од држава чланица. Досадашња пракса подразумевала је да шеф државе или владе државе чланице која је актуелни председавајући ЕУ (ротирајући) уједно и председава Европским саветом. По новом УоЕУ стални председник Европског савета није из државе чланице која тренутно председава и не може истовремено обављати и функцију председника државе или владе те

³ У даљем тексту „УоЕУ“.

земље. Председник Европског савета се бира на две и по године са могућношћу једног продужења мандата, а његова задужења односе се како на активности на унутрашњем тако и на спољном плану ЕУ. Нова овлашћења председника Европског савета помињу се у неколико чланова од којих је најсвеобухватнији чл. 15 УоЕУ у којем се наводи да је улога председника: да председава и управља радом Европског савета; да припрема и одржава континуитет рада Европског савета у сарадњи са председником Комисије а на основу рада Савета за опште послове; да олакшава постизање кохезије и консензуса унутар Европског савета; да представља извештај о раду Европском парламенту након сваког састанка Европског савета.⁴ Поред тога, наводи се да ће председник на свом нивоу и у том својству омогућити спољно представљање Уније у питањима која се тичу заједничке спољне и безбедносне политике без прејудуцирања овлашћења Високог представника ЕУ за спољну политику. У чл. 15(3) УоЕУ се наводи да председник може сазивати састанке Европског савета најмање четири пута годишње док по чл. 48(3) поседује и формалну моћ да организује Конвенцију на којој би се амандирали УоЕУ.⁵ Актуелни председник је до сада организовао један неформални односно ванредни састанак Европског савета на којем су разматране теме од стратешког интереса ЕУ попут климатских промена, последица економске кризе, Стратегије ЕУ 2020, пружања финансијске помоћи Грчкој 11.2.2010. године. Из претходних одредби произилази да је новим институционалним одредбама знатно ојачана улога председника Европског савета у утврђивању европске агенде пре свега у одређивању главних политичких смерница у области спољне политике и економије. Поред формалних састанака Европског савета где се на основу консултација са ротирајућим председништвом и Високим представником ЕУ за CFSP утврђују теме за разматрање, на неформалним односно ванредним састанцима председник Европског савета је у могућности да самостално и независно утврђује питања која ће се разматрати.

Председник Европског савета у вршењу функција ослања се на институционалну подршку Савета за опште послове који по чл. 16(6)

⁴ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, Vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

⁵ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, Vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

УоЕУ, између осталог, помаже председнику у припреми састанака Европског савета.⁶ Такође, институционалну помоћ у овом делу активности председнику Европског савета пружа и Генерални секретаријат Савета ЕУ. За разлику од претходних састанака Европског савета, одредбе Лисабонског уговора прописују да на састанцима шефова држава или влада више неће учествовати министри спољних послова држава чланица. Овај корак повукао је јасну линију између функција појединих представника држава чланица и нивоа на којима се расправља о одређеним темама. Међутим, уколико председник Европског савета сматра за сходним, на састанку шефова држава или влада могу присуствовати ресорни министри држава чланица. Јасно раздвајање надлежности и овлашћења у складу са нивоом деловања у ЕУ имало је имало двоструки циљ. Прво, нова подела послова захтевала је и нову поделу надлежности те су се овим путем раздвојиле функције и овлашћења министара спољних послова који се баве спољном димензијом разлитичих политика ЕУ и министара за европска питања који се баве питањима унутар и на нивоу ЕУ. Друго, настојало се појачати одговорност представника држава чланица ЕУ на различитим новима коју су преузели оног тренутка када су се ангажовали по одређеном питању. Осим тога, истицањем индивидуалне одговорности чланова Европског савета појачан је осећај власништва над резултатима процеса у којем су ангажовани што додатно доприноси видљивости стварних ефеката њиховог рада.

Увођењем сталног председника Европског савета суштински се смањило обим надлежности али и значај ротирајућег председништва. УоЕУ прописује да ће уместо досадашњег система „Тројке”, ротирајуће председништво чинити тзв. ТРИО претходног, актуелног и будућег ротирајућег председавајућег ЕУ. Ову композицију сачињавају, у зависности од нивоа комуникације, председник државе или владе државе чланице ЕУ или њени ресорни министри. Заједничким договором ТРИО сачињава 18 месечни политички програм деловања ЕУ. У оквиру овог програма ТРИО чланице су у могућности да током свог мандата формулишу конкретне приоритете на којима ће радити током наредних 6 месеци. Овим путем настојао се обезбедити континуитет у спровођењу политика ЕУ али и испунити визија јединственог представљања и наступа

⁶ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, Vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

ЕУ на међународној сцени. Улога ротирајућег председништва ЕУ се ограничила на управљање и координацију рада појединих припремних тела на нивоу Савета ЕУ. Лисабонским уговором утврђен је и другачији систем функционисања рада припремних тела у виду радних група на нивоу Савета ЕУ. Имајући у виду да је дошло до поделе Савета за опште и спољне послове на два засебна радна тела наиме Савета за опште послове и Савета за спољне послове, ротирајуће председништво председава само Саветом за опште послове.⁷ Такође, Комитетом сталних представника држава чланица при ЕУ у Бриселу и даље ће председавати држава чланица која је актуелни председавајући Унијом.⁸ Ротирајуће председништво ће, такође, управљати радом Комитета саветника за спољне послове RELEX, Комитетом за тероризам COTER, Комитетом за међународно јавно право COJUR, Комитетом за право мора COMAR, Комитетом за конзуларна питања CONUN и другим радним телима у области трговине и развоја, са изузетком GAC, комитета за географска подручја и у вези заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Иако се на први поглед чини да је улога ротирајућег председништва и консеквентно томе значај појединих тела попут GAC маргинализована, ови органи и даље имају велики значај у новој институционалној архитектури ЕУ. Улога GAC не огледа се само у одржавању континуитета у раду различитих формација Савета већ и у припремама састанка Европског савета тим пре што у УоЕУ стоји да ће се председник Европског савета ослањати на рад GAC. Са друге стране, као председавајући COREPER, ротирајуће председништво ће бити у прилици да врши снажан утицај на припрему састанака FAC иако формално не председава њима.

III) ЕВРОПСКА КОМИСИЈА, ВИСОКИ ПРЕДСТАВНИК ЕУ ЗА СПОЉНУ И БЕЗБЕДНОСНУ ПОЛИТИКУ И ЕВРОПСКА СПОЉНОПОЛИТИЧКА СЛУЖБА

Један од циљева УоЕУ огледао се у унапређењу кохерентне активности ЕУ пре свега у области заједничке спољне и безбедносне политике.⁹ Новим уговором предвиђено је јачање међузависности институција ЕУ у

⁷ Уместо некадашњег Савета за опште и спољне послове (GAERC) Савет за опште послове у даљем тексту GAC и Савет за спољне послове у даљем тексту FAC.

⁸ У даљем тексту COREPER.

⁹ У даљем тексту CFSP.

спољнополитичком деловању односно Европског савета, Савета ЕУ и Европске комисије. Актуелни систем обједињује досадашњу улогу Високог представника за CFSP, којег је именовано Савет ЕУ да представља и артикулише заједничку позицију ЕУ о спољнополитичким и безбедносним питањима, и комесара ЕУ за спољну политику, који је имао већи буџет на располагању али и знатно мањих овлашћења у изношењу ставова ЕУ по истим питањима. Резултат је успостављање Високог представника ЕУ за CFSP који ће председавати ФАС (чл. 18(3) и 30(2) УоЕУ), имати улогу потпредседника Европске комисије (чл. 18(4) УоЕУ) и истовремено бити шеф Европске спољнополитичке службе (чл. 27(3) УоЕУ).¹⁰ Суштинске новине у додели нове улоге, функције и овлашћења новом Високом представнику ЕУ у поређењу са претходним системом, поред већ поменутих, огледају се у томе што: 1) по чл. 240 УоЕУ Високи представник више нема улогу Генералног секретара Савета ЕУ; 2) по чл. 22(2) и 30(1) Високи представник има право на иницијативу у области CFSP; 3) по чл. 24(1) имати право да спроводи активности у области CFSP; 4) по чл. 34(1) Високи представник координира спољнополитичке активности ЕУ у међународним организацијама и ставове ЕУ на међународним конференцијама, а по чл. 34(2) има право да се обрати СБ УН; 5) по чл. 36 УоЕУ Високи представник образлаже ставове и активности ЕУ у области CFSP пред Европским парламентом; 6) по чл. 46 УоЕУ има саветодавну улогу у сталној структурној сарадњи у области одбране; 7) по чл. 218(3) УоЕУ има право да иницира споразуме за трећим земљама, а по чл. 218(9) има право да суспендује исте; 8) по чл. 329 УоЕУ Високи представник за CFSP има саветодавну улогу у унапређивању сарадње у области CFSP.¹¹ Иако се спајање поменутих функција сматра логичним кораком јер највећим делом води ка поједностављеном представљању ЕУ у међународним односима, већина европских аналитичара сматра да ће то за Високог представника у најмању руку бити тешко изводљива делатност. Трострука природа посла Високог представника налаже поделу одговорности са другим институционалним актерима у спољнополитичком представљању

¹⁰ У даљем тексту “EEAS”. Видети: “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

¹¹ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, Vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

Уније, пре свега председником Европског савета и унутар Европске комисије.¹² Тако УоЕУ није прецизирао однос надлежности који имају председник Европског савета и Високи представник за CFSP у домену представљања и спровођења спољне политике Уније. За разлику од чл. 15 УоЕУ у којем се, између осталог, наводи да ће „председник Европског савета на свом нивоу и у одређеном својству представљати Унију у области CFSP без прејудуцирања овлашћења Високог представника, чл.18(2) УоЕУ предвиђено је да Високи представник „допринесе својим предлозима развоју спољне политике ЕУ, коју ће спроводити у складу са мандатом који буде одредио Савет”.¹³ Сама реч „допринесе” имплицира да Високи представник нема ексклузивну одговорност за развој CFSP и представља само једног од актера који деле ту одговорност. У погледу примарне улоге у представљању CFSP Уније, чл. 27(2) УоЕУ наводи да се Високи представник има ту улогу али се у чл. 15(6) то замагљује недефинисаним ставом о улози председника Европског савета у представљању CFSP.¹⁴ Већина европских аналитичара сматра да примарна улога у представљању ЕУ на спољнополитичком плану припада Високом представнику с обзиром да има надлежност да предлаже и примењује CFSP уколико: 1) Високи представник примењује оне предлоге са којима се слаже Савет ЕУ и 2) Високи представник обезбеди подршку колежа комесара за усвајање предлога израђен у сарадњи са Европском комисијом.¹⁵ Имајући у виду да је Високи представник уједно и потпредседник Европске комисије који председава FAC а на којем ће се разматрати питања у области трговине и развоја, могућа је *de facto* хијерархија Високог представника у односу на комесаре за трговину и за развој. Иако Високи представник као потпредседник Европске комисије одговара директно председнику Европске комисије, могуће је да ће у одређеним случајевима бити потребно садејство два фактора с обзиром на нивое на којима заступају CFSP. Осим тога, у односу на друге чланове

¹² A. Missiroli, J. Emmanouilidis, “Implementing Lisbon: the EU Presidency’s other (rotating) half”, *EPC Policy brief*, December 2009.

¹³ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, Vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

¹⁴ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, Vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

¹⁵ P. M. Kaczynski, P. Broin, “Two new leaders in search of a job description”, *CEPS Policy brief*, no. 200/25 November 2009.

Европске комисије, Високи представник се третира индивидуално у смислу запошљавања и отпуштања са поменуте функције. Поред председника Европске комисије функција Високог представника је у складу са УоЕУ сталног карактера док све остале портфеље може увести или укинути председник Комисије. Тако нови састав тзв. Баросо II комисије у односу на претходну садржи портфеље прилагођене приоритетима ЕУ унутрашњег и спољнополитичког карактера.¹⁶ Новину представља увођење новог ресора који је настао спајањем портфеља за проширење и суседску политику као и ресор правосуђа, основних права и грађанства. Високог представника именује директно Европски савет, не подлеже индивидуалном изгласавању у Европском парламенту већ се предлаже и разматра у склопу целокупног састава Европске комисије. Уколико Европски парламент цензурише колеж комесара, Високи представник мора напустити Европску комисију али задржава функцију Високог представника ЕУ. Са друге стране, Високи представник неће бити у могућности да истовремено обавља три функције и физички присуствује различитим збивањима. Стога се очекује да би ново институционално решење, наиме увођење EEAS, помогло у значајној мери Високом представнику да правовремено обавља своја задужења. EEAS ће попут класичне дипломатске мреже представљати ЕУ у свету, а под руководством Високог представника и заједно са председником Европског

¹⁶ Нови сазив Европске комисије: председник Ж. М. Баросо; потпредседник и Високи представник за CFSP К. Ештон; потпредседник и комесар ЕУ за правду, основна права и грађанство В. Рединг; потпредседник и комесар ЕУ за конкуренцију Ј. Алмуња; потпредседник и комесар ЕУ за транспорт С. Калас; потпредседник и комесар ЕУ за дигиталну агенду Н. Крос; потпредседник и комесар ЕУ за индустрију и предузетништво А. Тађани; потпредседник и комесар ЕУ за међуинституционалне односе и администрацију М. Шевчович; комесар ЕУ за запошљавање, социјална питања и укљученост Л. Андор; комесар ЕУ за унутрашње тржиште и услуге М. Барније; комесар ЕУ за пољопривреду и рурални развој Д. Кјолос; комесар ЕУ за политику здравља и потрошача Џ. Дали; комесар ЕУ за поморство и рибарство М. Даманаки; комесар ЕУ за трговину К. де Гухт; комесар ЕУ за проширење и суседску политику Ш. Филе; комесар ЕУ за регионалну политику Ј. Хан; комесар ЕУ за климатска питања К. Хедегард; комесар ЕУ за међународну сарадњу, хуманитарну помоћ и одговор на кризе К. Георгиева; комесар ЕУ за буџет и финансијско програмирање Ј. Левандовски; комесар ЕУ за унутрашња питања С. Малмстром; комесар ЕУ за енергију Г. Етингер; комесар ЕУ за развој А. Пибалгс; комесар ЕУ за животну средину Ј. Поточник; комесар ЕУ за истраживање, иновацију и науку М. Геган-Квин; комесар ЕУ за економију и монетарна питања О. Рен; комесар за порезе, ревизију и царинску унију А. Шемета; комесар ЕУ за образовање, културу, мултијезичност и омладину А. Василиу.

савета, председником Европске комисије и представницима појединих служби комисије, радиће на реализацији спољнополитичких циљева ЕУ и координисаном пружању свих видова спољне помоћи, иницирању и реализацији међународне сарадње. Ступањем новог УоЕУ на снагу свих 136 делегација Европске комисије преименоване су у „делегације ЕУ“ од којих је тренутно само 54 започело са новим овлашћењима почетком 2010. године. Већина делегација ЕУ при међународним телима попут УН у Њујорку, или ОЕБС у Бечу нису укључене у ову групу јер још није познат начин на који ће ЕУ решити питање свог чланства у мултилатералним форумима у складу са УоЕУ. Једна од основних улога ових делегација огледа се у преузимању улоге координатора председавања и координисања рада билатералних мисија држава чланица ЕУ у другим земљама. ЕЕАС заједно са „амбасадама ЕУ“ сачињаваће особље од којег ће 1/3 долазити из редова Савета ЕУ, 1/3 из Европске комисије и 1/3 националне дипломате држава чланица ЕУ. За пријем новог особља предвиђени је нови систем регрутовања који је у значајној мери поједностављен те целокупна процедура неће трајати више од 5-9 месеци док ће листе резервног особља важити годину дана. Приликом избора особља строго ће се водити рачуна о националним квотама које ће бити заступљене на свим нивоима при чему се очекује да би до краја године могли бити познати кандидати за позиције стручњака, лингвиста и асистената. Још је неизвесно како ће шефови делегација ЕУ бити именовани при чему Европски парламент настоји да има одлучујућу улогу у целокупној процедури тиме што би одобравао предложене кандидате као и да шефови мисија у будућности морају да одговарају пред одређеним комитетима Европског парламента о одређеним питањима. Поред тога, Европски парламент већ има одлучујућу улогу у одобравању и надгледању трошења аутономног административног буџета.

Актуелни нацрт програма рада и структуре ЕЕАС предвиђа функционално аутономно тело чије руководство сачињавају, поред Високог представника, генерални секретар, два заменика генералног секретара, 11 специјалних изасланика и неколико стотина саветника. Генерални секретар и његова два заменика би имали овлашћења да представљају и на одређеном нивоу доносе одлуке у име Високог представника.¹⁷ Имајући у виду троструку природу посла Високог представника, претпоставља се да ће постојати две врсте заменика у

¹⁷ “Proposal for a Council Decision on establishing the organization and functioning of the European External Action Service”, Brussels, Интернет: http://eeas.europa.eu/background/index_en.htm 25.03.2010.

односу на то да ли се ради о функционалној или политичкој замени. Тако је програмом рада нове Европске комисије председник Ж. М. Баросо предвидео „блиске сараднике” Високог представника у виду заменика односно комесаре ЕУ за проширење и суседску политику, развојну политику и хуманитарну помоћ.¹⁸ Ова „група комесара” има задатак да помогне Високом представнику тако што ће га „представљати и у одређеним ситуацијама деловати у његово име”. За разлику од генералног секретара и његова два заменика, који би имали улогу функционалне замене, поред наведених комесара у функцији политичке замене Високог представника, кандидовали су се и поједини министри иностраних послова држава чланица ЕУ. Тако је група од шест МИП-ова (Шпанија, Француска, Италија, Естонија, Шведска, Финска) дошла на идеју да би своје услуге, с обзиром на искуство специјалних изасланства у одређеним околностима, могли понудити Високом представнику на разматрање. Они би тако представљали „специјалне политичке изасланике” који би помагали Високом представнику у решавању појединих кризних ситуација. Иако је Високи представник ЕУ за спољну политику К. Ештон начелно прихватила ову идеју, остаје неизвесно када и како ће се она спровести. Према актуелном нацрту програма рада и структуре, EEAS би требало да се заснива на географским одељењима која ће покривати земље и регионе и на тематским одељењима који ће покривати одређену проблематику попут питања људских права, а која би била под управом генералног секретара. У том смислу противречна су мишљења како би поједине секторске политике, пре свега развојне, требало да буду прерасподељене, односно да ли ће бити у потпуности или делимично измештене из Европске комисије у EEAS. Поменути нацрт за сада предвиђа три могућности за развојне фондове: 1) EEAS ће имати водећу улогу на свим нивоима програмирања развоја, од одлучивања до нивоа спонзорисања читаве стратегије и одлука о националним и регионалним активностима; 2) Европска комисија има водећу улогу у националним и регионалним активностима 3) подељена одговорност између EEAS и Европске комисије где би прва била задужена за подручје Латинске Америке а последња за афричко-карипско-пацифичко подручје. Поред

¹⁸ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, Commission Work Program 2010, COM(2010) 135 final, 31.3.2010, Brussels, Интернет: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100331_1a_en.pdf

тога, остаје неизвесно да ли ће већи део некадашњег Генералног директората за спољну политику и политичка одељења Савета ЕУ бити измештени у ЕЕАС док ће већина одељења за спољну политику из Европске комисије сасвим сигурно бити пребачена у ЕЕАС. Још један важан организациони елемент подразумева обједињавање свих постојећих обавештајних центара и служби у јединствену обавештајну мрежу која ће бити саставни део ЕЕАС. Имајући у виду да је нацрт одлуке Савета ЕУ о програму рада ЕЕАС поднет у договореном року као и да постоји иницијално неслагање европосланика са овим предлогом, поједини европски званичници су мишљења да би коначни договор Европске комисије, Европског парламента и Високог представника могао бити постигнут у јулу, а да би ЕЕАС могла почети са радом тек у септембру ове године.

IV) ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ

Овлашћења Европског парламента знатно су ојачана УоЕУ што га је, у контексту значаја и моћи у процесу одлучивања у ЕУ, довело у исту раван са Европском комисијом и Саветом ЕУ. Попут Савета ЕУ, Европски парламент своја задужења решава системом комитета те се највећи део дебата и преговора одвија унутр надлежних комитета. Пост-Лисабонски институционални поредак је значајно ојачао политичку димензију парламентарних комитета иако поједини европски аналитичари оцењују да и поред тога рад Европског парламента остаје недовољно транспарентан и да не привлачи заслужену медијску пажњу. Области у којима је дошло до промена у погледу надлежности Европског парламента и начина одлучивања су саобраћај (стандардна законодавна процедура); запошљавање и социјална политика (Европски парламент мора бити обавештен о сваком споразуму социјалних партнера); царинска политика (потпуна надлежност ЕУ у царинској унији); пореска политика (у области животне средине); трговинска политика (обухвата и заштиту права интелектуалне својине, трговине услугама и страних директних инвестиција); економски и монетарни послови (Еврогрупа је добила правну основу за именовање званичног председника док је Европска Централна Банка препозната као равноправна институција у ЕУ); буџетска политика (Европски парламент у саодлучивању са Саветом ЕУ надлежан је за целокупни буџет ЕУ); регионална политика (саодлучивање, Европски парламент учествује у одлучивању о трошењу структурних фондова ЕУ); пољопривреда (саодлучивање); рибарство

(надлежност ЕУ у области очувања морских биолошких ресурса у оквиру Заједничке политике рибарства); цивилна заштита (надлежност Европске комисије); правосуђе и унутрашњи послови (саодлучивање, проширена надлежност Суда правде у правосудној контроли усвојених аката, увођење права националних парламената да се брину о поштовању принципа супсидијарности када је реч о законодавним предлозима и иницијативама поднетим у области правосуђа и унутрашњих послова). Имајући у виду да су надлежности у области спољне политике остале неизмењене, као и да пост-Лисабонски институционални поредак претпоставља другачија овлашћења појединих европских институција у односу на претходни период, постигнут је међуинституционални споразум о успостављању „специјалног партнерства” између Европске комисије и Европског парламента у циљу дефинисања и спровођења јасних европских интереса и постављања камена темеља обновљене ЕУ у пост-Лисабонској ери.¹⁹ Одредбе поменутог споразума, између осталог, садрже гаранцију да ће Европска комисија примењивати основни принцип једнаког третмана Парламента и Савета посебно у погледу приступа састанцима и одредбама о доприносу или осталим информацијама са нагласком на законодавна и буџетска питања. У том смислу, предвиђено је учешће Европског парламента у одлучивању о успостављању и функционисању EEAS. За функционисање EEAS потребно је донети одговарајући законодавни оквир који одобрава Европски парламент пре свега у погледу буџетских и политичких овлашћења нове институције. Поред тога, у чл. 3(ф) наводи се да ће Комисија подржати Парламент у предстојећим преговорима о EEAS у циљу даљег јачања и снажења „комунитарног приступа” у развојној политици, укључујући и програмирање инструмената за развојну помоћ пре свега Европског развојног фонда, који би требало да остане у надлежности Комисије и у потпуности одговоран Парламент.²⁰ За разлику од нацрта програма рада спољнополитичке службе који је

¹⁹ “Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission, B7- 0091/2010, art. 3(a)”, 9.2.2010, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-EP//TEXT+TA+20100209+ITEMS+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

²⁰ “Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission, B7- 0091/2010, art. 3(f)”, 9.2.2010, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-EP//TEXT+TA+20100209+ITEMS+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

сачинио Високи представник, европосланици су израдили сопствени органиграм EEAS. По мишљењу европосланика, EEAS би требало да представља аутономну службу повезану са Европском комисијом у административном, буџетском и организационом смислу док би буџетску и политичку одговорност полагала пред Европским парламентом. Спољнополитичка служба не би требало да има генералног секретара већ политичке заменике који ће замењивати Високог представника по потреби, те они неће бити обични државни службеници већ политичке личности. Такође, потребно је да шефови делегација ЕУ у свету након именовања и пре ступања на дужност имају неформалну размену мишљења са европосланицима у Комитету за спољне послове Европског парламента.

V) ИЗВОРИ

- “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, Vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, Commission Work Program 2010, COM(2010) 135 final, 31.3.2010, Brussels, Интернет: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100331_1a_en.pdf
- “MEPs give conditional backing to EU diplomatic service”, *Press release*, European Parliament, 22.3.2010, Brussels, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-71103-081-03-13-903-20100322IPR71102-22-03-2010-2010-false/default_en.htm
- “Proposal for a Council Decision on establishing the organization and functioning of the European External Action Service”, 25.03.2010, Brussels, Интернет: http://eeas.europa.eu/background/index_en.htm
- Bergstrom, C. F., “Use or abuse of national constitutional requirements in the dynamic development of EU Treaties”, *TGAE*, Friends of Europe, February 2010, Brussels.
- F. Chatzistavrou, “The distribution of competences under the Reform Treaty”, *TGAE*, Friends of Europe, February 2010.
- Kaczynski, P. M., Broin, P., “Two new leaders in search of a job description”, *CEPS Policy brief*, no.200/25 November 2009.

- Mahony, H., “MEPs threaten budget veto over diplomatic service”, *EUObserver*, 9.3.2010, Brussels, Интернет: <http://www.euobserver.com/9/29627?print=1>
- Mahony, H., “EU foreign ministers ponder their post-Lisbon role”, *EUObserver*, 15.3.2010, Brussels, Интернет: <http://www.euobserver.com/9/29676?print=1>
- Missiroli, A., Emmanouilidis, J., “Implementing Lisbon: the EU Presidency’s other (rotating) half”, *EPC Policy brief*, December 2009, Brussels.
- Montero, C.C., “Differentiated integration and flexibility in the EU under the Lisbon Treaty”, *TGAE*, Friends of Europe, February 2010.
- Phillips, L., “Member states and EU commission clash over diplomatic service”, *EUObserver*, 3.2.2010, Brussels, Интернет: <http://www.euobserver.com/9/29581?print=1>
- Pollack, M. A., “The new institutionalism and European integration” in *European integration theory* by A. Wiener & T. Diez, Oxford University Press, 2009.
- Rettman, A., “EU Commission ‘embassies’ granted new powers”, *EUObserver*, 21.1.2010, Brussels, Интернет: <http://www.euobserver.com/9/29308?print=1>
- Rettman, A., New EU states make bid for more diplomatic clout”, *EUObserver*, 11.3.2010, Brussels, Интернет: <http://www.euobserver.com/9/29651?print=1>
- Sampol, C., “Two to three years to strike new institutional balance”, *Europolitics*, no. 3936, 11.3.2010, Brussels.
- Swieboda, P., “Delivering on the institutional reform of the Lisbon Treaty and looking beyond”, *TGAE*, Friends of Europe, February 2010.
- Vogel, T., “Ashton to present plans for diplomatic service”, *European Voice*, 5.3.2010, Brussels, Интернет: <http://www.europeanvoice.com/article/2010/03/ashton-to-present-plans-for-diplomatic-service/67342.aspx>
- Vogel, T., “MEPs criticize EEAS proposal”, *European Voice*, 25.3.2010, Brussels, Интернет: <http://www.europeanvoice.com/article/2010/03/meps-criticise-eeas-proposal/67536.aspx>
- Vogel, T., “MEPs struggle to influence creation of diplomatic corps”, *European Voice*, 4.3.2010.g, Brussels, Интернет: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/meps-struggle-to-influence-creation-of-diplomatic-corps/67302.aspx>

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Иако су УоЕУ из Лисабона обухваћене и старе и нове европске институције, потребно је одређено време да би пост-Лисабонски институционални оквир у потпуности могао да заживи. Стога се наредни период функционисања ЕУ може посматрати као транзициони период у којем ће актуелно председништво ЕУ проналазити одговоре на нерешене недоумице и тиме успостављати праксу за будуће деловање европских институција. У новом институционалном поретку ЕУ, као главни политички саговорници за Републику Србију, идентификовани су председник Европског савета, председник Европског парламента, председник парламентарног комитета за спољну политику, председник Европске комисије, Високи представник за CFSP, ротирајуће председништво ЕУ и комесар ЕУ за проширење и суседску политику. Истовремено ови саговорници имају утицај и значајно доприносе у обликовању европске агенде односно одлучују када и у којој мери ће се разматрати питање Србије. На радно-техничком нивоу то су поједине организационе јединице унутар Савета ЕУ и Европске комисије док на нивоу Европског парламента делује Делегација за односе са земљама ЛИЕ. Најзначајнија промена политичког карактера односи се на ојачану улогу националних парламента држава чланица ЕУ у области европских питања чиме је оснажено њихово садејство са Европским парламентом. То подразумева да ће државе чланице преко својих националних парламената бити далеко активније укључене у управљање и надгледање спровођења политике проширења него што је то раније био случај. Ово са собом носи и одређену временску димензију због чега би поједине процедуре могле дуже да трају. За сада остаје непознато на који начин ће спољнополитичка служба да се бави Србијом као и у којој мери ће то утицати на преуређење постојећег европског присуства на територији Србије, с обзиром да ЕУ тренутно има три своја представника са различитим овлашћењима.

UDK:341.632

Bibliid 1451-3188, 9 (2010)

Год IX, бр. 31–32, стр. 67–76

Изворни научни рад

мр Жаклина НОВИЧИЋ¹

МЕХАНИЗАМ РАНОГ УПОЗОРАВАЊА НА ПОВРЕДЕ ПРИНЦИПА СУПСИДИЈАРНОСТИ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТИ

ABSTRACT

In this paper, the author analyses the Lisbon treaty provisions regarding the role of national Parliaments in the European Union decision-making process. With the Lisbon Treaty amendments, a new early warning mechanism was introduced in the European Treaties. This mechanism enables each national Parliament to send reasoned opinion to Commission stating why it considers that certain legislative draft does not comply with the principle of subsidiarity. An early warning system provides an opportunity for the European institution of blocking a further legislative procedure on the basis of certain number of national Parliaments' reasoned opinions. Nevertheless, the early warning mechanism (also known as a "yellow and orange cards" system) is soft and open-ended, and finally, its application will be a matter of political judgments and not of an entirely objective assessment.

Key words: European Union, early warning mechanism, subsidiarity principle, proportionality principle.

1) УВОД

Контрола коју национални парламенти држава чланица Европске уније спровode над својим владама у погледу њихових активности везаних за ЕУ, у начелу је питање које се регулише у складу са уставним организацијама и праксом држава чланица понаособ. Осим тог индиректног учешћа у пословима ЕУ, национални парламенти добили су и могућност да развију директнију улогу у процесу одлучивања ЕУ, и та њихова улога сматра се веома битном за јачање демократског

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

легитимитета Уније и њено приближавање грађанству, што је истицано и током вишегодишње расправе о институционалној реформи и будућности ЕУ. Лисабонски уговор, који је управо ступио на снагу крајем прошле године,² доноси неке новине и даље појашњава улогу националних парламената у институционалној структури и одлучивању у ЕУ. Више група одредаба Лисабонског уговора је релевантно за националне парламенте. То је најпре члан 5 Уговора о Европској унији (УЕУ) који прописује да национални парламенти обезбеђују поштовање принципа супсидијарности и пропорционалности, а затим и потпуно нови члан 12. УЕУ који наводи начине на које национални парламенти могу да допринесу добром функционисању ЕУ. Ту су и два нова тј. ревидирана протокола придодата уговорима: Протокол (бр. 1) о улози националних парламената у ЕУ и Протокол (бр. 2) о примени принципа супсидијарности и пропорционалности.

Оснивачки уговори ЕУ су и пре Лисабонског уговора наглашавали важност укључивања националних парламената у одлучивање ЕУ и охрабривали међупарламентарну сарадњу (Уговор из Мастрихта), а од амстердамске уговорне ревизије на снази је и правило да у року од 6 седмица од објављивања законског предлога ЕУ до његовог стављања на гласање, национални парламенти могу да их проуче *ex ante*.³ То време је са Лисабонским уговором продужено на 8 седмица, а разрађен је и механизам учешћа националних парламената у одлучивању ЕУ у виду процедуре познате као систем раног упозорења на повреде принципа супсидијарности, односно као систем „жутих и наранџастих картона”. Овај механизам представља главну институционалну новину везану за учешће националних парламената у одлучивању ЕУ.

² Потписан 13. децембра 2007, ступио на снагу након процеса ратификације 1. децембра 2009. У овом тексту се користи српски превод Консолидованог уговора о Европској унији. Видети: Милутин Јањевић (прир.), *Од Рима до Лисабона*, Службени гласник, Београд, 2009.

³ “Declaration on the role of national Parliaments in the European Union: Treaty On European Union”, *Official Journal*, C 191, 29 July 1992; “Protocol on the role of national parliaments in the European Union: Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts”, *Official Journal*, C 340, 10 November 1997.

II) ОДРЕДБЕ ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА О НАЦИОНАЛНИМ ПАРЛАМЕНТИМА У ЕУ

Принцип супсидијарности и пропорционалности

Члан 5 проглашава да се разграничење надлежности у ЕУ врши уз поштовање принципа супсидијарности и пропорционалности. Унија делује, у складу са принципом додељене (пренете) надлежности, само у границама надлежности које су јој земље чланице доделиле за остварење циљева утврђених уговорима, а државама чланицама припадају све остале надлежности које уговорима нису додељене Унији. У складу са принципом супсидијарности, у областима које не спадају у њену искључиву надлежност, Унија интервенише само, и у мери, у којој циљеви разматране акције не могу бити остварени на задовољавајући начин од стране држава чланица, како на централном тако и на регионалном и локалном нивоу, већ се, имајући у виду величину или учинак разматране акције, они могу боље остварити на нивоу Уније. Према принципу пропорционалности, садржај и облик акције ЕУ не треба да прелазе оквир који је неопходан за постизање циљева из уговора. За процедуре према којима се институције ЕУ и национални парламенти старају о поштовању ових принципа, члан 5 упућује на одредбе Протокола о примени начела супсидијарности и пропорционалности.

Национални парламенти у ЕУ

Принцип супсидијарности уведен је претходним Оснивачким уговорима ЕУ, а са Лисабонским уговором први пут се националним парламентима даје изричита могућност да се старају о усклађености са тим важним принципом. Члан 12 је новина и он предвиђа да „национални парламенти активно доприносе добром функционисању Уније”, преко следећих активности: добијају информације од институција Уније и примају предлоге законских аката; старају се да се поштује принцип супсидијарности; учествују, у оквиру простора слободе, безбедности правде, у механизмима за оцену примене политика Уније у овом простору и придружују се политичкој контроли *Europol* и оцени активности *Eurojusta*; учествују у поступку ревизије уговора; добијају обавештења о захтевима за прикључење Унији; учествују у међупарламентарној сарадњи која се остварује између националних парламената, као и са Европским парламентом.

Још током процеса ратификације Лисабонског уговора једна од главних тачака спорења било је учешће националних парламената у поступку ревизије Оснивачких уговора ЕУ. Лисабонски уговор, као и његови претходници, прописује услов обавезне ратификације уговорне ревизије у државама чланицама, односно „одобрење држава чланица у складу са њиховим уставним одредбама”, али и отвара и могућност упрошћене ревизије и тзв. флексибилности у погледу уговорних промена.⁴ Ревизија уговора и учешће националних парламената у њој, упркос њиховој важности, нису предмет овог текста који се концентрише на остале активности националних парламента које се односе на редовну законодавну процедуру ЕУ. Те активности се могу свести на право националних парламената да буду обавештени о предлозима законских аката ЕУ и могућност да поднесу образложено мишљење о усклађености одређеног законског предлога ЕУ са принципом супсидијарности и пропорционалности. Механизам учешћа националних парламената у законодавној активности ЕУ разрађују поменута два протокола.

Протокол број 1 о улози националних парламената у Европској унији

Нови, заправо ревидирани Протокол о улози националних парламената садржи одредбе о информисању националних парламената и одредбе о међупарламентарној сарадњи. У првој групи одредаба наводи се да национални парламенти имају право да примају документе директно од Комисије, а затим и да, изузев у случајевима утврђене хитности, најмање 8 седмица треба да прође од подношења нацрта ЕУ закона до његовог постављања на дневни ред за одлучивање органа ЕУ. У том периоду, национални парламенти могу поднети образложена мишљења о усклађености односног законског предлога са принципом супсидијарности и пропорционалности. Под „предлогом законског акта” подразумевају се предлози Комисије, иницијативе групе држава чланица, иницијативе Европског парламента, захтеви Суда правде, препоруке Европске централне банке и захтеви Европске инвестиционе банке, који имају за циљ усвајање законског акта. За процедуру коришћена наведене могућности за

⁴ Члан 48. консолидоване верзије Уговора о Европској унији. За подробну анализу процеса ревизије уговора видети пресуду немачког Савезног уставног суда о сагласности Лисабонског уговора са Основним законом Немачке (*Lisbon Case*): BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1-421), Internet: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html.

националне парламенте, Протокол бр. 1. упућује на наредни Протокол бр. 2. Поред тога, он предвиђа и уговорну основу за сарадњу између националних парламената међусобно, као и са Европским парламентом. Њиме се потврђује раније уведена Конференција парламентарних органа специјализованих за послове ЕУ (*Conference of European Affairs Committees*), мада учешће на Конференцији не ствара обавезу за националне парламенте.

Протокол број 2 о супсидијарности и пропорционалности

Протокол број 2 даље развија улогу националних парламената у имплементацији важних принципа супсидијарности и пропорционалности. Уводи се нови механизам раног упозорења (колоквијални назив, познат је и као систем „жутих и наранџастих картона“) којим се националним парламентима даје могућност да пошаљу свим ЕУ институцијама, у року од 8 седмица, образложено мишљење којим изјављују зашто сматрају да нацрт законског акта ЕУ није у складу са принципом супсидијарности и пропорционалности. Механизам раног упозорења, заправо, предвиђа да пре усвајања неког законског акта ЕУ, Комисија обави широке консултације током којих она образлаже законски предлог.⁵ Ти предлози се достављају и националним парламентима и Европском парламенту. Сваки национални парламент (или свако веће тог парламента), може у року од 8 седмица да упути другим европским институцијама мишљење и образложи разлоге оцене да је прекршен принцип супсидијарности и пропорционалности. О том мишљењу институције које су покренуле законски предлог морају да „воде рачуна“, а предвиђен је и механизам тог „узимања у обзир“ мишљења националних парламената.

Систем гласања је такав да сваки национални парламент располаже са два гласа, што у ЕУ са 27 чланица значи укупно 54 гласова. Гласови су расподељени тако да се води рачуна о националном парламентарном систему: у дводомним системима свако веће располаже са по једним гласом. Ако у прописаном року најмање једна трећина (1/4 у области слободе, безбедности и правде) гласова додељених националним

⁵ Уз предлог закона доставља се и образложење о усклађености са принципом супсидијарности и пропорционалности у виду посебног додатка који садржи и оцену финансијског утицаја предлога, његов утицај на регулативу држава чланица (изузетно и регионалних); као и разлоге који треба да буду наведени и квалитативно и, по могућству, квантитативно.

парламентима (тренутно 18) гласа против предлога на овај начин, институције које су га поднеле морају га преиспитати. После овог преиспитивања Комисија (или други овлашћени орган ЕУ) може да одлучи да тај предлог подржи, промени или повуче.

Описана процедура позната је колоквијално као „жути картон” (*yellow card*). Процедура усвајања законског акта може, међутим, да буде и заустављена, и могућност националних парламената да покрену тај поступак позната је као „наранџасти картон” (*orange card*). Наиме, у оквиру редовне законске процедуре, ако је образложено мишљење о повреди принципа супсидијарности и пропорционалности подржано намање простом већином гласова додељених парламентима (сада 28) предлог се мора преиспитати, после чега Комисија опет може да га подржи, промени или повуче. Али, уколико Комисија одлучи да задржи првобитни предлог, други законодавни органи Уније, Европски парламент и Савет министара, пре завршетка „првог читања” могу да зауставе процедуру. Наиме, они такође преиспитују да ли је законски предлог компатибилан са принципом супсидијарности и пропорционалности (водећи при том рачуна посебно о разлозима на које се позива већина националних парламената), и уколико већина у тим органима (55% у Савету, већина у Европском парламенту), сматра да предлог није компатибилан са принципом супсидијарности, обуставља се даља законодавна процедура.

Поред новине у виду механизма раног упозорења путем „жутих и наранџастих” картона, Протокол предвиђа и консеквентну могућност да национални парламент (или његова већа) проследи преко држава чланица Суду правде ЕУ жалбу за кршење принципа супсидијарности у неком законском акту. Систем „жутих и наранџастих картона” представља, ипак, главни допринос Лисабонског уговора у погледу директног учешћа националних парламената у процесу одлучивања ЕУ. Колико је то учешће заиста директно и ефектно, разматра се у наредном делу овог текста.

III) ОЦЕНА МЕХАНИЗМА РАНОГ УПОЗОРЕЊА

У најкраћем, систем раног упозорења заснива се на могућности коју су добили национални парламенти држава чланица ЕУ да евидентирају своје приговоре на повреде принципа супсидијарности и пропорционалности у законским предлозима институција ЕУ. Други елемент овог система је бројање и одмеравање пристиглих парламентарних жалби. Формално, дакле, механизам омогућава да се изврши притисак на покретача нацрта

законског акта ЕУ како би поново размотрио тај акт или понудио ново образложење – када пристигли приговори чине једну трећину расположивих гласова парламената (тј. 18 гласова). Механизам не подразумева аутоматско повлачење спорног предлога када парламентарне жалбе чине наведену мањину од једне трећине – то се предвиђа тек за случај постојања „просте већине” гласова додељених парламентима. Тек у том другом случају отвара се могућност да, уколико Комисија и даље инсистира на првобитном предлогу, Европски парламент и Савет већинским гласањем обуставе даљу процедуру.

Та могућност обустављања даље процедуре о законском предлогу јесте главна новина коју уводи Лисабонски уговор. Али, нису национални парламенти ти који су способни да сами зауставе предлог – они могу само друге законодавне институције ЕУ (Европски парламент и Савет министара) да снабдеју „муницијом”, тј. својим „гневним писмима”. Због тога, за ово „право” националних парламената многи сматрају да не представља битан конститутивни продор у постојећу институционалну логику ЕУ. Скептици истичу и то да, након свега, то „право” и није ново – то је прерогатива коју парламентарци већ имају, са или без система раног упозорења.⁶ Могућности механизма раног упозорења даље релативизује гласачки праг који се захтева за обустављање законодавне процедуре у ЕУ, а који се тражи и од националних парламената и од надлежних институција ЕУ. Лисабонски уговор донекле збуњује када говори о „простој већини” парламентарних жалби као прагу за нову додатну процедуру, јер се она рачуна као део од укупног броја расподељених гласова. То значи да захтев за „простом већином” јесте, у ствари, захтев за апсолутном већином: 28 од 54 гласова распоређених националним парламентима у ЕУ са 27 чланица. Технички, тај праг је подигнут сувише високо да би процедура имала широку и стварну употребну вредност.⁷ Нешто слично важи и за гласање у институцијама ЕУ. Процедура прописана за Европски парламент и Савет министара заснива се на квалификованој већини у Савету (55% чланова) и већини у ЕП. Не заснива се, дакле, не блокирајућој мањини, што би било примереније садржају и

⁶ За различита мишљења видети: Philipp Kiiver, “The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, vol. 15, pp. 77–83.

⁷ “Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty”, Thirty-third Report of Session 2007–08, House of Commons: European Scrutiny Committee, London, 21 October 2008, HC 563.

сврси процедуре овог, у основи, контролног механизма. Све у свему, систем раног упозорења активира воља сигурних већина, а не воља мањина – ни у погледу држава чланица, ни у ЕУ институцијама.

Све наведено говори у прилог оцене да се, и после ступања на снагу Лисабонског уговора, европски законодавни процес наставља на бази проверене институционалне логике: законодавна процедура остаје у рукама ЕУ институција и националних влада. Ако се има у виду основни циљ увођења одредби о учешћу националних парламената у одлучивању ЕУ – жеља да се Унија што више приближи грађанима, може се рећи да процедура „жутог и црвеног картона“, сама по себи, мало доприноси демократској контроли националних парламената над Комисијом и осталим институцијама ЕУ. Она потврђује *status quo* без стварног мењања било чега. Надлежност пренета са европских институција националним парламентима је маргинална, у најбољем случају, углавном је чисто симболична, а у крајњем, надлежност одлучивања и даље ће бити где и раније – у рукама институција ЕУ и националних влада држава чланица.

Мање скептичан поглед на описани механизам раног упозорења приметитиће да је сада, наравно, много лакше Европском парламенту и Савету да зауставе неки закон пре „првог читања“. Али остаје и даље суштинско питање колико и сами национални парламенти могу да утичу на то. Остаје сумња у значај тих „већих могућности“ у условима када, поред „жутог и наранџастог картона“, није уведен и, рецимо, „дрвени картон“ који би саму Комисију приморавао да повуче предлог који крши принцип супсидијарности и пропорционалности. Ентузијастички тврде да ће Комисија слушати мишљење националних парламената чак и када не буде постигнут гласачки праг за процедуру раног упозорења. Томе у прилог иде и чињеница да је тај систем донекле „заживео“ у неформалном облику и пре ступања на снагу Лисабонског уговора, пошто су првобитне одредбе о систему раног упозорења подстакле Комисију да о својим предлозима обавештава директно националне парламенте. Томе треба додати и чињеницу да се у пракси ретко дешава да неки законски предлог институција ЕУ буде у потпуности неконзистентан са принципом супсидијарности и пропорционалности. Вероватније је да ће и убудуће то бити само неки делови законских предлога. Ширење надлежности ЕУ генерално, може допринети настанку нових спорова око супсидијарности, али се очекује да ће Комисија ипак слушати образложена мишљења и националних парламената и других органа ЕУ и без обзира на гласачки праг за механизам раног упозорења. У пракси је и до сада био веома редак

случај да неки законски предлог прође процедуру уколико се више од три чланице ЕУ томе противе.

Наведеној скептичној аргументацији може се упутити још неколико аргумената. Најпре тај да ништа не спречава националне парламенте да своја мишљења изразе како сопственим владама тако и Комисији – и без система раног упозорења. Затим, када усвајање одређених законских предлога захтева једногласност у Савету министара, свака влада може да спречити усвајање тог акта. Коначно, чак и кад се тражи квалификована већина за усвајање неког законског акта, неке земље и тада имају право да се изузму из усвојене одлуке (нпр. Велика Британија путем могућности изузећа – *opt-out*).

Коначно, практична употреба механизма раног упозорења зависиће, у крајњој линији, од воље самих националних парламената. Није немогуће ни то да прилично празне уговорне одредбе буду подстицај за стварну парламентарну акцију. Поред тога, парламентарни надзор на пословима ЕУ регулисан је и унутрашњим уставним процедурама, а пракса показује да релативна снага тог надзора зависи од бројних историјских, културних и институционалних фактора, од приоритетности чланства у ЕУ, као и од природе унутрашњих односа између владе и парламента у државама чланицама. Дубље анализе институционалних аранжмана држава чланица о парламентарном надзору над пословима везаним за ЕУ показују да, што се иде даље од Медитерана ка северу Европе, то парламентарни надзор постаје оштрији.⁸ У сваком случају, одлука о употреби механизма раног упозорења биће више последица политичких процена него неких објективних критеријума. Национални парламенти држава чланица ЕУ и до сада су тумачили принцип супсидијарности на веома различите начине.⁹

IV) ИЗВОРИ

- “Declaration on the role of national Parliaments in the European Union: Treaty On European Union”, *Official Journal*, C 191, 29 July 1992.
- German Federal Constitutional Court, Judgment of 30 June 2009 (*Lisbon Case*), BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1-421), Internet:

⁸ Philipp Kiiver, “German Participation in EU Decision-Making after the *Lisbon Case*: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures”, *German Law Journal*, vol. 10, 2009, pp. 1287–96.

⁹ House of Commons: European Scrutiny Committee, “Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty”, *op. cit.*, p. 9.

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve00208en.html.

- “Protocol on the role of national parliaments in the European Union: Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts”, *Official Journal*, C 340, 10 November 1997.
- “Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty”, Thirty-third Report of Session 2007–08, House of Commons: European Scrutiny Committee, London, 21 October 2008, HC 563.
- Kiiver, P., “German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures”, *German Law Journal*, vol. 10, 2009.
- Kiiver, P., “The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, vol. 15.
- Јањевић М., (прир.), *Од Рима до Лисабона*, Службени гласник, Београд, 2009.

UDK:330.3:332.021.8
Biblid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 77–85
Изворни научни рад

др Тамјана ЈЕВРЕМОВИЋ-ПЕТРОВИЋ¹

ПРАВИЛА О НАЦИОНАЛНИМ СПАЈАЊИМА, ПОДЕЛАМА И ПРЕКОГРАНИЧНИМ СПАЈАЊИМА ДРУШТАВА

ABSTRACT

The article deals with a new Community Directive, which amends the existing Directives concerning mergers, divisions and cross-border mergers regarding reporting requirements and publication duties. They also create some minor changes concerning setting up or increase in capital requirements for experts' reports. Changes were made to creditor protection provisions and they introduce coherence with other Community Directives. Finally, simplified mergers and divisions were slightly changed by introducing obligations, rather than possibilities for their regulation by Member States.

Key words: Mergers, divisions, management reporting, publication, creditor protection, simplified mergers.

1) СВРХА

Директива о изменама правила у области компанијског права резултат је ширег програма о смањивању административних оптерећења и трошкова ради економичног и ефикасног обављања делатности на унутрашњем тржишту. У том циљу је иницијативу дала Комисија ЕУ кроз свој Програм, који је усвојен на састанку Европског савета током 2007.

¹ Доцент на Правном факултету Универзитета у Београду.

године.² Комисија ЕУ је затим поставила предлоге у циљу измене и поједностављења појединих питања из области компанијског, рачуноводственог права и ревизије.³ У остварењу тог циља већ је дошло до извесних измена Треће и Шесте директиве у питању извештаја ревизора и могућности да се једногласном одлуком он не састави, па је та тенденција овом Директивом настављена и у односу на нека друга слична питања, и по узору на већ донете измене.⁴ Измене се односе на извештаје који у одређеним случајевима немају за циљ заштиту одређених категорија лица, већ превасходно оптерећују друштва, изазивајући непотребне трошкове, док са друге стране модерна средства размене информација налажу потребу измене застарелих метода информисања и објављивања, који такође носе извесне трошкове.

II) МЕРЕ ЕУ

Директива којом се мењају Друга, Трећа и Шеста Директива компанијског права, као и Директива о прекограничним спајањима у вези са извештајима и документима који су неопходни у случају спајања или подела (у даљем тексту Директива о изменама) – (*Directive 2009/109/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 amending Council Directives 77/91/EEC, 78/855/EEC and 82/891/EEC, and Directive 2005/56/EC as regards reporting and documentation requirements in the case of mergers and divisions*)

III) САДРЖАЈ

Директива о изменама Друге, Треће, Шесте и Директиве о прекограничним спајањима односи се на неколико питања која покушава да поједностави и на тај начин омогући јефтиније и ефикасније извођење поступка спајања, односно поделе, нарочито у односу на мала или средња

² COM (2006) 689 final, OJ C 78, 11.4.2007, p. 9; “Presidency Conclusions of the Brussels European Council”, Doc. 7224/07 Concl 1.

³ COM (2007) 394; “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directives 77/91/EEC, 78/855/EEC and 82/891/EEC”; “Directive 2005/56/EC as regards reporting and documentation requirements in the case of mergers and divisions”, Brussels, 24.9.2008. COM (2008) 576 final

⁴ О претходним изменама Треће и Шесте директиве видети: Татјана Јевремовић Петровић „Извештај ревизора у случају спајања и подела друштва“, *Европско законодавство*, 25-26/08, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008.

предузећа. Неколико је основних питања на која се односе измене из ове Директиве. Пре свега, измене су учињене у односу на Другу директиву, али су углавном техничке природе или имају сврху да учине ефективним и практичним промене које се односе на Трећу и Шесту директиву. Осим техничке измене учињене ради усклађивања са формама друштва у финском праву, учињена је и једна мало значајнија измена која практично омогућава избегавање двоструке процене улога у природи од стране независног стручњака. Наиме, до сада важеће одредбе Друге директиве предвиђале су да је за улоге у природи неопходна процена независног експерта (ревизора), што је делом ублажено променама Друге директиве током 2006. године.⁵ До сада је постојала двострука процена улога у природи уколико се друштво оснива спајањем или поделом, имајући у виду да је и у овим поступцима неопходно извршити процену улога у природи ради могуће замене за акције или уделе новооснованог друштва акционарима друштва која се спајају, или друштва које се дели. Трећа директива је у том погледу учинила изузетак, предвидевши да је у случају оснивања новог друштва путем спајања могуће да се не примени одредба из Друге директиве о уносу у природу и провери путем процене независног стручњака.⁶ Новом Директивом уведено је јединствено правило за спајања и поделе, којим се у члан 10. Друге директиве, који регулише процену неновчаних улога, додаје да земље чланице могу да не примењују правило о процени неновчаних улога од стране ревизора уколико је до оснивања новог друштва дошло спајањем или поделом, у чијем поступку је већ сачињен извештај ревизора о нацрту уговора о спајању, односно подели.⁷ Према томе, уколико извештај ревизора већ постоји (што према недавним

⁵ “Second Council Directive 77/91/EEC of 13 December 1976 on coordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and others, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 58 of the Treaty, in respect of the formation of public limited liability companies and the maintenance and alteration of their capital, with a view to making such safeguards equivalent”, *OJ L 26*, 31.1.1977, pp. 1–13. Измене у односу на извештаје: “Directive 2006/68/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 amending Council Directive 77/91/EEC as regards the formation of public limited liability companies and the maintenance and alteration of their capital”, *OJ L 264*, 25.9.2006, pp. 32–36.

⁶ Члан 23, став 4. Треће директиве компанијског права. Видети: “Third Council Directive 78/855/EEC of 9 October 1978 based on Article 54 (3) (g) of the Treaty concerning mergers of public limited liability companies”, *Official Journal L 295*, 20/10/1978; “Sixth Council Directive 82/891/EEC of 17 December 1982 based on Article 54 (3) (g) of the Treaty, concerning the division of public limited liability companies”, *Official Journal L 378*, 31.12.1982.

⁷ Члан 1, став 2. Директиве о изменама.

изменама Треће и Шесте директиве више није увек случај), не мора да се саставља нови извештај о процени неновчаних улога, и тиме се избегава двоструко извештавање, односно додатни трошкови, а оснивање чини ефикаснијим и бржим. Иста измена учињена је и у вези са одредбама које се односе на повећање капитала, у односу на случај када је овај поступак заснован на спровођењу спајања, поделе или јавног позива за куповину или замену акција и исплате акционара друштва које се припаја, дели или коме је упућена јавна понуда за куповину или размену акција. До сада је постојала одредба која се није односила на поделе, па је практично додат и овај поступак, али уз ограничење да ће се извештај ревизора ипак састављати у случају да није састављен извештај ревизора у случају спајања или поделе. Уколико се у правима земаља чланица ипак примењује одредба о састављању извештаја, њега је могуће да састави исто лице које је саставило и извештај о спајању или подели.⁸

Промене у односу на Трећу и Шесту директиву компанијског права о националним спајањима и поделама нису далекосежне нити озбиљне, већ имају циљ да нека правила поступка спајања учине ефикаснијим, и уклоне непотребна оптерећења. У даљем тексту биће речи о изменама у односу на Трећу директиву, а сходне промене се односе и на Шесту директиву, па о њима неће бити посебно речи.⁹ У том смислу су пре свега, измене које се односе на објављивање. Исте измене важе и за Директиву о прекограничним спајањима.¹⁰ Наиме, основно је правило Треће директиве да се нацрт уговора о спајању мора објавити на начин предвиђен правом земаља чланица, и у складу са одредбама Прве директиве компанијског права, за свако од друштва које учествује у спајању, најмање месец дана пре датума када је заказана скупштина на којој ће се одлучивати о спајању. Оваква одредба последица је традиционалног начина објављивања података, који је у основи промењен модерним средствима комуникације. Зато је уочена потреба да се ова средства, пре свега Интернет, искористе као јефтинији начин објављивања, који је, притом, многима лакше и брже доступан, нарочито имајући у виду да се све више лица која имају интерес у друштву, а пре свега акционари налазе ван земље у којој се налази само

⁸ Члан 1 став 3. Директиве о изменама.

⁹ “Sixth Council Directive 82/891/EEC of 17 December 1982 based on Article 54 (3) (g) of the Treaty, concerning the division of public limited liability companies”, *OJ L* 378, 31.12.1982, pp. 47–54.

¹⁰ “Directive 2005/56/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on cross-border mergers of limited liability companies”, *OJ L* 310, 25.11.2005, pp. 1–9.

друштво. Из ових разлога измењена је, пре свега, Прва директива компанијског права, увођењем модерних средстава комуникације у средство за информисање и објављивање. Поред измена суштинске природе, Прва директива замењена је недавно новом Директивом првенствено ради обједињавања досадашњих измена, односно њиховог интегрисања у један текст.¹¹ Измене Треће директиве, у односу на објављивање значе да свако од друштава које учествује у поступку спајања не мора да врши објаву у складу са ранијим одредбама Прве директиве ако у непрекидном трајању најмање месец дана пре датума када је заказано одржавање скупштине која одлучује о спајању, и све док скупштина није одржана бесплатно учини доступним јавности нацрт уговора о спајању на својој веб страници. Такво право не могу да ограниче или услове земље чланице, осим у мери која је неопходна да би се обезбедила сигурност веб странице и аутентичност докумената. Међутим, право је земаља чланица да захтевају да се објављивање врши у складу са правилима (раније) Прве директиве, пре свега тзв. Централном електронском платформом, што представља електронску верзију стандардног објављивања у службеном гласнику, или на некој другој веб страници која је одређена у ту сврху, али у сваком случају без посебне накнаде коју би друштво платило за објављивање. Ако објављивање врши друштво на веб страни која није централна електронска платформа, обавезно је да се податак, заједно са датумом објаве нацрта уговора о спајању, о приступу тој веб страни објави на централној електронској платформи најмање месец дана пре датума за који је одређено одржавање скупштине, и да приступ буде бесплатан. Могуће је и да земље чланице захтевају да информације буду доступне одређено време на веб страни, централној електронској платформи или другој веб страни одређеној од стране земље чланице.¹² У погледу увида у ове документе предвиђено је да друштво не мора да их учини доступним

¹¹ Ранија Прва директива компанијског права: “First Council Directive 68/151/EEC of 9 March 1968 on co-ordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and others, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 58 of the Treaty, with a view to making such safeguards equivalent throughout the Community”, *OJ L 65*, 14.3.1968, pp. 8–12. Нова Директива: “Directive 2009/101/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on coordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and third parties, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 48 of the Treaty, with a view to making such safeguards equivalent”, *OJ L 258*, 1.10.2009, pp. 11–19.

¹² Члан 2, став 2. Директиве о изменама.

у месту свог регистрованог седишта, ако их је објавило на веб страници, ако акционар има могућност да прегледа документ и да га одштапа. Такође је предвиђено и да се достављање информација акционару може вршити електронским путем уколико је он такву могућност дао друштву.¹³ Из изложених правила се види да је уведен модеран начин информисања и приступа информацијама, који превазилази традиционално објављивање у папирној форми, и у складу је са садашњим потребама. Осим наведених измена, техничке измене су начињене и у неколико чланова у којима се помиње објављивање.

Следећа важна измена односи се на извештај који по правилу сачињавају органи управе, односно административни органи за свако од друштава које учествује у спајању. Овај извештај намењен је акционарима и има циљ да објасни нацрт уговора о спајању, нарочито дајући правну и економску анализу, а посебно однос замене акција. Тиме овај извештај има сврху да обавести акционаре о намераваном спајању, односно посебно да им олакша одлучивање на планираној скупштини, пре свега на основу критеријума размене њихових акција. Пошто је једини циљ ове одредбе заштита акционара, јасно је да у друштвима у којима ова лица истовремено врше управљање, што је случај са мањим или средњим друштвима, некада нема потребе да се састави извештај. Као и у случају раније измене којом је омогућено да се не састави извештај ревизора, уколико су акционари свих друштава која учествују у спајању са тим сагласни, тако је и овде Директивом о изменама уведено правило којим се предвиђа прво обавештење генералне скупштине сваког од друштава (од стране управног одбора, односно административног органа) о свим материјалним променама у односу на имовину и обавезе које су наступиле након састављања нацрта уговора о спајању и дана када је предвиђено одржавање скупштине која треба да одлучује о спајању. Али, оваква информација, као ни цео извештај органа управе не мора да се састави ако сви акционари и имаоци других хартија од вредности који имају право гласа свих друштава која учествују у спајању то не одлуче.¹⁴ Дакле, као и у ранијим изменама у односу на извештај ревизора, и овде је остављена могућност да акционари свих друштава која учествују у спајању одлуче једногласно да није неопходно сачинити посебан извештај органа управе, што ће редовно бити случај у малим друштвима у којима су акционари

¹³ Члан 2, став 5. Директиве о изменама.

¹⁴ Члан 2, став 4. Директиве о изменама.

истовремено и чланови управе. Значајне измене у погледу састављања финансијских извештаја учињене су у односу на досадашњу обавезу њихове израде, уколико је протекло више од шест месеци од претходног годишњег извештаја. Директива о изменама уводи могућност да се ови извештаји не саставе уколико друштво објављује полугодишње извештаје на основу Директиве о транспарентности, или уколико су сви акционари и имаоци других хартија од вредности са правом гласа сваког од друштава које учествује у спајању то одлучили.¹⁵

У погледу заштите поверилаца Трећа директива предвиђала је прилично оскудно правило, према коме се предвиђа адекватан систем заштите. Уведено је правило према коме ће земље чланице предвидети услове за предвиђену заштиту поверилаца, али у сваком случају мора да обезбеди да повериоци имају право да захтевају од надлежног административног или судског тела адекватно обезбеђење уколико поуздано могу да покажу да су њихова потраживања угрожена због спајања, а да друштво није пружио адекватно обезбеђење.¹⁶ Овакве измене засноване су на недавно извршеним променама у Другој директиви компанијског права, и њихов циљ је било само терминолошко усклађивање са тим изменама. Нажалост, суштинске промене нису извршене, иако је ово један од најозбиљнијих проблема у регулативи спајања, и питање које и даље изазива приличне несугласице и практичне проблеме, засноване на односу и разликама континенталног и англо-саксонског права. У односу на поједностављене случајеве спајања и до сада је било предвиђено да се одређене одредбе неће примењивати, али је у пракси уочено да мали број земаља чланица користи те олакшице.¹⁷ Стога је сада обавеза земаља чланица да омогуће поједностављен поступак спајања, који се нарочито односи на неодржавање скупштине, као и могућност изостављања одређених извештаја и информација. До сада је постојала могућност да се не саставе извештаји управе и ревизора

¹⁵ “Directive 2004/109/EC of 15 December 2004 on the harmonisation of transparency regulation requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market and amending Directive 2001/34/EC”, OJ L 390, 31.12.2004, p. 1; Члан 2, став 5. Директиве о изменама.

¹⁶ Члан 2, став 6. Директиве о изменама.

¹⁷ “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directives 77/91/EEC, 78/855/EEC and 82/891/EEC, and Directive 2005/56/EC as regards reporting and documentation requirements in the case of mergers and divisions”, Brussels, 24.9.2008. COM (2008) 576 final, p. 5.

у случају спајања зависног друштва у коме друштво стицалац има 90% и више, али не све акције зависног друштва под условом да се мањинским акционарима припојеног друштва да право на откуп њихових акција у одговарајућој вредности, коју у случају спора одређује суд, а по новој Директиви о изменама и административни орган, одређен од стране земље чланице за ту функцију. Осим тога, уведено је и правило да се претходно правило неће примењивати ако право земље чланице омогућава друштву стицаоцу да, без претходне јавне понуде за преузимање захтева од свих преосталих ималаца хартија од вредности припојеног друштва њихов откуп пре спајања по правичној цени.¹⁸

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива о изменама ступила је на снагу двадесетог дана након њеног објављивања, а државе чланице су обавезне да одредбе ове Директиве унесу у своја права до 30. јуна 2011. године.

V) ИЗВОРИ

- “Directive 2009/109/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 amending Council Directives 77/91/EEC, 78/855/EEC and 82/891/EEC, and Directive 2005/56/EC as regards reporting and documentation requirements in the case of mergers and divisions”, *Official Journal of the European Union*, L 259, 2.10.2009. Интернет: www.europa.eu 03/03/2010.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Домаће право предвидело је правила о спајањима и поделама у складу са одредбама Треће и Шесте директиве. Неке од нових правила домаће право већ садржи, и ту пре свега мислимо на објављивање података о привредним друштвима путем електронских средстава, у чему је позитивноправна регулатива у домену регистрације привредних субјеката прилично савремена и у духу промена унутар ЕУ. Друге измене наше право углавном не садржи. Ту, пре свега, мислимо на извештаје органа управе, као и раније измене које се односе на извештај ревизора. Осим тога, правила о регистрацији предвиђају електронско информисање и достављање, али су и даље у Закону о привредним друштвима заступљена

¹⁸ Члан 2, став 11. Директиве о изменама.

правила о класичном увиду акционара у информације и достављање докумената о спајању, па би требало у будућности размишљати и о њиховом осавремењавању. Положај поверилаца није нарочито интересантан, јер су ова правила прилично детаљно регулисана у нашем праву, што важи и за поједностављене случајеве спајања, за које се предвиђа доста олакшица у односу на редован поступак. Стога остаје да се у некој наредној ревизији или промени домаћег права у односу на спајања размишља о потпуном усклађивању са наступелим променама, иако оне нису хитне и не изискују моменталну реакцију.

UDK:332.146:061.1
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 86–102
Изворни научни рад

др Предраг БЈЕЛИЋ¹
мр Валентина ИВАНИЋ²

КОНКУРЕНТНОСТ РЕГИОНА У КОНТЕКСТУ УЧЛАЊЕЊА У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

ABSTRACT

National economies compete for scarce resources and wealthy customers on vast global market. In this game the most able – competitive – can survive. Concept of competitiveness of national economies is still controversial in economic theory but operational for years. Nowadays in focus is competitiveness of smaller parts of national economies – regions since many economies became decentralised. Many of the regions have their own competences so it can determine some tax incentives, attract investment and make influence on business climate on their territory.

Key words: Competition, region competitiveness, accession to European Union, regional development.

1) УВОД

У светској привреди је веома велика конкуренција између земаља за набавку ограничених сировина, која се набављају у међународној трговини, а конкурентност је присутна и на светском тржишту у циљу продаје производа. Иако су предузећа главни носиоци међународног пословања стратешка трговина подразумева да на светском тржишту добију и помоћ своје државе. И поједини делови држава, организовани у

¹ Ванредни професор на Економском факултету у Београду. E-mail: bjelic@ekof.bg.ac.rs.

² Директор Центра за стратешка економска истраживања „Војводина ЦЕСС”, Нови Сад.
E-mail: v.ivanic@vojvodina-cess.org.

регионе настоје да повећају своју конкурентност како би привукли веће инвестиције и међународну производњу, и у томе конкурише другим регионима у истој привреди. Због тога све чешће се прича о међународној конкурентности региона. Европска унија има веома развијену регионалну политику, са основним циљем уједначења привредне развијености региона.

II) ПОЈАМ КОНКУРЕНТНОСТИ НАЦИОНАЛНИХ ПРИВРЕДА

Много фактора утиче на конкурентски положај једне националне привреде у светској привреди. У зависности од структуре привреде и предметне структуре њеног извоза зависи колико појединачни фактори конкурентности доприносе стању глобалне конкурентности једне националне привреде. Ако је привреда мање развијена и извози производе са малом новододатом вредношћу (полупроизводе) онда се за њену конкурентност кључни ценовни фактори конкурентности. Ако је, пак, привреда развијенија и извози производе са високим садржајем новододате вредности онда за њену конкурентност кључну улогу играју неценовни фактори конкурентности. Генерално у светској привреди одкада су индустријски производи постали доминантни у светској трговини, од шездесетих година 20. века, и преузели примат примарним производима, неценовни фактори конкурентности су постали доминантни за конкурентност производа на светском тржишту.³ Када посматрамо положај националних привреда на светском тржишту ми се бавимо појамом међународне макро конкурентности. Међународна макро конкурентност је контраверзан појам који није лако дефинисати. Многи аутори су покушали да дефинишу међународну конкурентност као способност земље да оствари позитивни трговински биланс. Али неколико година узастопно САД су најконкурентнија привреда света а стално остварују огромне спољнотрговинске дефиците. Стручњаци Конференције УН за трговину и развој (*UNCTAD*) су конкурентност довели у везу са способношћу националне привреде да извози на светско тржиште.⁴ Конкурентност је дефинисана и као способност да се трговински биланс одржи у равнотежи

³ Предраг Бјелић, *Међународна трговина*, Економски факултет, Београд, 2008, стр. 99.

⁴ Предраг Бјелић „Мерење конкурентности националних привреда” у: Проф. др Рабија Сомун Капетановић (уредник), *Зборник Радова Економског факултета у Сарајеву*, број 27, Сарајево, 2007, стр. 267-289.

уз остваривање одговарајуће стопе раста животног стандарда.⁵ Битно је да се та способност одржи на дуги рок. Пожељно је да се развој обезбеди кроз повећање продуктивности а не кроз повећање запослености. У студијама Института за развој менаџмента (*Institute for management Development – IMD*) у којима се земље рангирају по конкурентности конкурентност државе дефинише се као способност националне привреде да произведе новостворену вредност и повећа национално богатство.

Светски економски форум (*World Economic Forum – WEF*) дефинише националну конкурентност као способност привреде да остварује значајан привредни раст у дужем периоду. У новијим извештајима Светски економски форум конкурентност националне привреде дефинише као скуп фактора, политика и институција које одређују ниво продуктивности привреде.⁶ Брус Скот (*Bruce Scott*) је у сарадњи са Џорџом Лоџом (*George Lodge*) дефинисао конкурентност као „способност да најрационалније запосли националне ресурсе у складу са међународном специјализацијом и трговином, тако да у крајњој инстанци доводи до раста реалног дохода и животног стандарда, али заснованог на реалним категоријама а не на задуживању у иностранству.⁷ Очигледно је да остваривање привредног раста од једне националне привреде позитиван показатељ њеног привредног успеха али у кратком року. Способност да се овај раст одржи зависи од способности земље да рационално запосли своје ресурсе у поређењу са другим државама и настави са извозом на светско тржиште како би се привредни раст наставио и у будућности, на дуг рок. Ова способност се мери концептом међународне макроконкурентности. Али осим сагледавања концепта конкурентности земаља ми можемо посматрати и конкурентност појединих њихових делова – региона или покрајни.

III) КОНКУРЕНТНОСТ НАЦИОНАЛНИХ ПРИВРЕДА И КОНКУРЕНТНОСТ РЕГИОНА

Различита истраживања међународне макроконкурентности, која посматрају конкурентски положај националних привреда на светском

⁵ George N. Hatsopoulos, Paul Krugman and Lawrence H. Summers “U.S. Competitiveness: Beyond the Trade Deficit” in: Paul King, *International Economics and International Economic Policy: A Reader*, McGraw-Hill, 1990, p. 110.

⁶ World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2006-2007*, Davos, 2006, p. 3.

⁷ Млађен Ковачевић, *Међународна трговина*, Економски факултет, Београд, 2002, стр. 243-315.

тржишту, наводе велики број фактора који утичу на конкурентност једне националне привреде. Једна од институција која посматра велики број фактора у анализи конкурентности националних привреда, и у свом узорку посматра већину привреда у свету је Светски економски форум. Ова институција је своју методологију развила на теоријским поставкама Мајкла Портера, који сматра да конкурентност предузећа која послују у једној привреди има велики утицај на конкурентност те привреде, и обратно. Светски економски форум анализом великог броја фактора, који су груписани у 12 стубова конкурентности, сваке године коришћењем извора из објективних извора (званична статистика) и субјективних извора (анкете руководиоца) посматра преко 130 националних привреда. Конкурентност једне националне привреде је релативан концепт јер осим посматране националне привреде, на ранг утиче и конкурентност осталих националних привреда, са којом се посматрана привреда упоређује. Ова институција посматра само националне привреде, а не и њихове саставне делове, као што су покрајне и слично. Србија је по налазима Светског економског форума објављеним у годишњем Извештају глобалне конкурентности⁸ рангирана на 93 место од укупно 133 анализираних земље и налази се у фази конкурентности која је вођена ефикасношћу. Свака фаза подразумева и адекватан сет политика од стране националних и регионалних влада, те се тако фаза конкурентности вођена ефикасношћу у којој се Србија налази темељи на јачању фактора конкурентности попут високог образовања и тренинга, ефикасног тржишта добара, флексибилног тржишта рада, софистицираног финансијског тржишта и способности да се користе добити и предности постојећих технологија.⁹ Фаза развоја вођена ефикасношћу подразумева усмереност ка ефикаснијим производним процесима и расту квалитета производа и прелазак са ценовне на неценовну конкурентност. Конкретно, за Србију, према истраживању Светског економског форума, најзначајнија препрека за пословање у овој привреди, као и у свим другим државама Западног Балкана, је корупција. Друга значајна препрека је нестабилност економске политике владе, будући да често долази до промене закона и услова пословања. Трећа препрека је приступ финансијама, што подразумева набавак капитала за проширење пословања, кроз додатна улагања и кредите. Остали релевантни фактори су неефикасност администрације,

⁸ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, Davos, 2006.

⁹ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Geneva, 2009, p. 7.

инфлација, нестабилност владе, криминал и остали. Резултати су добијени из анкете о ставовима руководилаца и представљају субјективан извор информација о конкурентности.¹⁰ Осим Светског економског форума истраживањем међународне макроконкурентности се бави и Институт за развој менаџмента. На њеној ранг листи која се објављује сваке године у првих десет најконкурентнијих привреда улазе и најразвијеније привреде у свету, као што су: САД, Хонг Конг, Сингапур, Швајцарска, Данска и друге.¹¹ Ова институција посматра како конкурентност националних привреда али и конкурентност њихових ужих делова – региона или покрајни. На листи светске конкурентности коју је објавила 2005. године од 60 посматраних територија њих 9 су покрајне или региони у оквиру националних привреда. Од тих покрајни најбоље рангирана је Баварска, па онда Зејианг, источна обална покрајна у НР Кини и на трећем месту Каталонија у Шпанији.¹² Можемо приметити да уколико су покрејне развијеније изнад неког нивоа који је просек за националну привреду у чији састав улазе онда је и њен ранг у погледу светске конкурентности виши, као што је то случај са Баварском која заузима 18 место на ранг листи светске конкурентности док је Немачка на 23 месту или као што је кинеска покрајна Зејианг на 20 месту светек ранг листе конкурентности а сама НР Кина на 31 месту.

¹⁰ Predrag Bjelić "Building Competitiveness in the Southeast Europe as a Preparation for Wider Europe", Paper for IFC Regional Conference on Business Environment Reform in South East Europe: *Weathering the Crisis and Looking Ahead*, November 17–19, 2009, Tirana, Albania, IFC Website, Internet, [http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/RegionalConferenceinSouthEastEuropeNov09PredragBjelic/\\$FILE/PredragBjelic.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/RegionalConferenceinSouthEastEuropeNov09PredragBjelic/$FILE/PredragBjelic.pdf), 22/03/2010.

¹¹ Institute for Management Development, *World Competitiveness Yearbook 2009*, Internet, www.imd.ch, 15/04/2001.

¹² Institute for Management Development, *World Competitiveness Yearbook 2005*, Lausanne, p. 5.

Табела 1: Ранг листа светске конкурентности по ИМД 2005. године

Ранг 2005	Индекс 2005	Територија	Ранг 2004
1.	100,00	САД	1
2.	93,07	Хонг Конг	6
3.	89,68	Сингапур	2
4.	85,35	Исланд	5
5.	82,65	Канада	3
6.	82,63	Финска	8
7.	82,55	Данска	7
8.	82,53	Швајцарска	14
9.	81,98	Аустралија	4
10.	80,31	Луксембург	9
18.	74,10	Баварска (Немачка)	20
20.	69,72	Зејанг (Кина)	19
22.	68,51	Велика Британија	22
23.	67,84	Немачка	21
30.	64,20	Француска	30
31.	63,22	Кина	24
32.	62,16	Каталонија (Шпанија)	27
33.	61,70	Илдфранс (Француска)	32
34.	61,45	Рона-Алпи (Француска)	37
35.	61,31	Шкотска (Велика Британија)	36
38.	59,43	Шпанија	31
39.	59,05	Индија	34
41.	54,16	Ломбардија (Италија)	46
42.	53,49	Махараштра (Индија)	38
43.	53,31	Сао Паоло (Бразил)	47
51.	49,85	Бразил	53
53.	45,82	Италија	51

Извор: Institute for Management Development, *World Competitiveness Yearbook 2005*, Lausanne, p.5.

Али оно што је специфично је што ова институција посматра само развијене земље, тако да у њену анализу нису укључене све земље Западног Балкана. У 2009. години на ранг листи ове институције из нашег региона појавиле су се само Словенија, на 32 месту од 57 анализираних

националних привреда, и Хрватска која је заузела 53 место.¹³ Србија још увек није доспела у узорак ИМД и примена њене методологије за анализу регионалне конкурентности у Србији није у потпуности могућа јер не постоје статистички подаци за ниже нивое територијалног организовања од државног нивоа. Анализом конкурентности се на својеврстан начин бави и Светска банка у својој студији „Услови пословања” (*Doing Business Report*) која се објављује сваке године са новијим резултатима. У овој студији се прате процедуре које су везане за пословање предузећа, као што су процедуре оснивања предузећа, регистрације власништва, обављања судских спорова и добијања дозвола. Ове процедуре се прате по броју дана који је потребан за окончање процедуре, по броју докумената потребних да се процедура обави и према трошковима који су потребни да предузећа обаве ове процедуре. У 2008. години урађена је регионална студија која посматра услове пословања у Југоисточној Европи.¹⁴ Градови у Србији у овој студији се налазе у средини листе где су изабрани градови Југоисточне Европе рангирани по лакоћи пословања предузећа у тим градовима. Први на ранг листи је Битољ, а већ на другом месту се налази Зрењанин, као најбоље рангирани град из Србије и једини репрезент привреде Војводине. Следећи по реду репрезент Србије је Крушевац, рангиран на 5 месту.

Табела 2: Ранг листа градова Западног Балкана по лакоћи пословања

<i>Ранг</i>	<i>Град</i>	<i>Ранг</i>	<i>Град</i>
1.	Битољ	12.	Приштина
2.	Зрењанин	13.	Београд
3.	Скадар	14.	Врање
4.	Пљевља	15.	Вараждин
5.	Крушевац	16.	Шибеник
6.	Валора	17.	Никшић
7.	Осијек	18.	Подгорица
8.	Призрен	19.	Загреб
9.	Скопље	20.	Бања Лука
10.	Ужице	21.	Сарајево
11.	Тирана	22.	Мостар

Извор: Светска банка „Пословање у Југоисточној Европи у 2008. години”, Вашингтон, 2008, стр. 1.

¹³ Institute for Management Development, World Competitiveness Yearbook 2009, Internet, www.imd.ch, 15/04/2001.

¹⁴ Светска банка „Пословање у Југоисточној Европи у 2008. години”, Вашингтон, 2008.

Зрењанин је најбоље рангиран град у региону Југоисточне Европе по ефикасности судског извршења уговора, јер је потребно само 300 дана да се судски изврши уговор и уз најниже трошкове. Овај град из Војводине је високо рангиран и по лакоћи добијања дозвола у поређењу са осталим посматраним градовима из Србије. Међутим, Зрењанин је најлошије рангиран град из Србије по улловима за покретање пословања и међу најлошије рангираним по процедурама регистрације власништва.

IV) КОНКУРЕНТНОСТ ВОЈВОДИНЕ КАО РЕГИОНА У СРБИЈИ

У Европској унији је, у циљу примене регионалне политике ЕУ, прописима из 2003. године, установљена подела држава чланица ЕУ на регионе.¹⁵ Постоје три основна нивоа класификације региона:

- региони са бројем становника од 3.000.000 до 7.000.000 (НУТС 1), којих у ЕУ 27 има 97;
- региони са бројем становника од 800.000 до 3.000.000 (НУТС 2), којих у ЕУ 27 има 271;
- региони са бројем становника од 150.000 до 800.000 (НУТС 3), којих у ЕУ 27 има 1303.

Прописи ЕУ о подели ЕУ на регионе су измењени при свакој следећем проширењу ЕУ, 2005. и 2008. године.¹⁶ Ова класификација је урађена у статистичке сврхе а не у административне.

У Србији постоји територијална подела која установљава округе али тек сада се уводи подела Србије на статистичке регионе по стандардима ЕУ, будући да смо ми у процесу приближавања овој континенталној

¹⁵ “Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS)”, *Official Journal of the European Communities* L 154, 21.6.2003, pp. 1–41.

¹⁶ “Regulation (EC) No 1888/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 amending Regulation (EC) No 1059/2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) by reason of the accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia to the European Union”, *Official Journal of the European Communities* L 309, 25.11.2005, pp. 1–8; “Regulation (EC) No 176/2008 of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Regulation (EC) No 1059/2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) by reason of the accession of Bulgaria and Romania to the European Union”, *Official Journal of the European Communities* L 61, 5.3.2008, pp. 1–5.

интеграцији. Војводина има статус аутономне покрајне у статусу државе Србије и представља, уз Београд, привредно најразвијенији регион Србије. Али како од почетка деведесетих година 20. века у Србији немамо прецизне статистичке податке о привредним кретањима на регионалном нивоу у Војводини је 2009. године на зајтев Извршног већа АП Војводине спроведено истраживање о стању конкурентности привреде Војводине.¹⁷ Будући да смо располагали малим бројем података добијених из објективних извора (званичне статистике) главни извор података су резултати подацима добијени из упитника о ставовима руководиоца који је по методологији Светског економског форума (*WEF*) спроведено на територији АП Војводине у јесен 2009. године. Ово нам је омогућило да податке добијене за Војводину поредимо са резултатима истраживања конкурентности *WEF*-а за земље региона и одабране земље ЕУ.

Табела 3: Поређење Војводине са привредама из узорка Светског економског форума

	Власничка права	Квалитет инфраструктуре	Стране директне инвестиције и трансфер технологије	Сарадња универзитета и привреде у истраживању и развоју
Србија	3,42	2,59	4,65	3,31
Војводина	4,61	4,91	4,66	3,33
Албанија	3,23	3,13	4,59	2,20
Босна и Херцеговина	2,78	1,97	3,95	2,33
Хрватска	3,96	4,53	4,08	3,48
Македонија	3,84	3,21	4,09	3,32
Црна Гора	4,68	2,74	4,90	3,61
Аустрија	6,37	6,60	4,85	4,87
Бугарска	3,44	2,77	4,20	3,03
Грчка	4,98	4,42	4,27	3,17
Мађарска	4,62	4,33	5,21	4,21
Румунија	4,10	2,37	4,98	3,33
Словенија	4,85	5,21	4,22	4,22
Турска	3,90	4,16	4,92	3,41

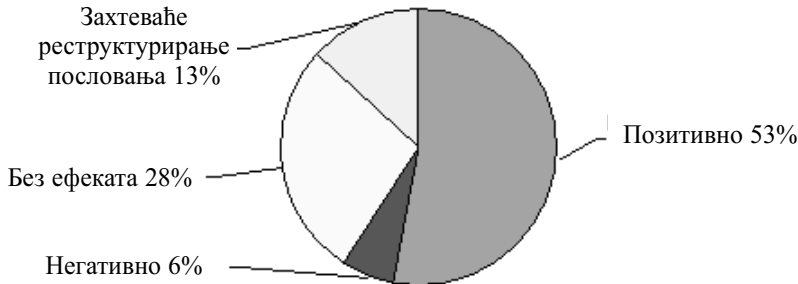
Извор: Резултати теренског истраживања ЦЕСС за Војводину и Подаци Светског економског форума, добијени од ЦЕВЕС-а, за све остале земље.

¹⁷ „Конкурентност привреде Војводине”, Пројекат за Извршно веће АП Војводине, Војводина-ЦЕСС, Нови Сад, 2009.

Одабрани модалитети по којима смо вршили поређење су: власничка права, квалитет инфраструктуре, стране директне инвестиције и трансфер технологије и сарадња универзитета и привреде у области страживања и развоја. Општи утисак је да је Војводина по свим посматраним критеријума изнад просека за Србију, као привредно развијенији регион у саставу Србије.¹⁸ Посебно је импресивна оцена који су привредници Војводине дали квалитету опште инфраструктуре у Војводини (4,91) и власничким правима (4,61). Али по већини модалитета Војводина је слабије оцењена него неке земље региона, као што су Црна Гора и Хрватска, а знатније заостаје за развијеним земљама, као што су Аустрија али и Мађарска. Централна тема нашег истраживања у склопу пројекта о оци конкурентности привреде Војводине је колико учлањење Србије у ЕУ утиче на пословање и резултате пословања предузећа у Војводини. Испитујући ставове привредника АП Војводине видимо да већина њих сматра (55,8% од испитаних) да ће се конкурентска позиција њихових предузећа побољшати на регионалном или међународном тржишту. Ово је веома позитивно и говори о значајном оптимизму привредника у Војводини. Али њих само 10% је потпуно сигурно у ову тврдњу док се остали надају де ће се њихова конкурентска позиција побољшати. Занимљиво је погледати ставове привредника Војводине о ефектима које ће чланство Србије ЕУ имати на њихово пословање. Већина њих, чак 53% од испитаних, сматра да ће ово учлањење у ЕУ утицати позитивно на њихово пословање, док само 6% испитаних сматра да ће чланство Србије у ЕУ утицати негативно на привреднике у АП Војводини. Скоро једна трећина привредника Војводине (28%) сматра да учлањење Србије у ЕУ неће имати ефеката на њихово пословање, док њих 13% сматра да ће ово чланство захтевати да изврше реструктурирање њиховог пословања.

¹⁸ Приликом посматрања резултата треба имати у виду да су ставови руководиоца у Војводини испитивани по старој скали где се одговори вреднују 1-6, док методологија *WEF* подразумева скалу у распону 1-7, што чини да су оцене за Војводину у односу на нову скалу (1-7) благо потцењене.

Графикон 1: Утицај учлађења Србије у ЕУ на пословање предузећа са седиштем у АП Војводини



Извор: Анкета о факторима конкурентосто привреде Војводине, Пројекат о конкурентности привреде Војводине, Војводина-ЦЕСС.

Али када смо питали привреднике да ли су повећали привредну сарадњу са предузећима из ЕУ током процеса придруживања Србије ЕУ видели смо да велика већина истиче да нису, њих чак 68% испитаних. То је и било очекивано јер се режим трговине са ЕУ није значајно мењао будући да је Србија била корисних аутономних трговинских мера једнострано уведених од ЕУ још пре скоро деценију. Велики проблеми за успешнији наступ привредника из Војводине, и Србије генерално, је присуство нецаринских баријера на тржишту ЕУ. Привредници истичу да су најзначајније нецаринске баријере у ЕУ административне баријере и техничке баријере трговине, што је и тренд у свету.

Графикон 2: Најзначајније нецаринске баријере у међународној трговини по оцени привредника Војводине

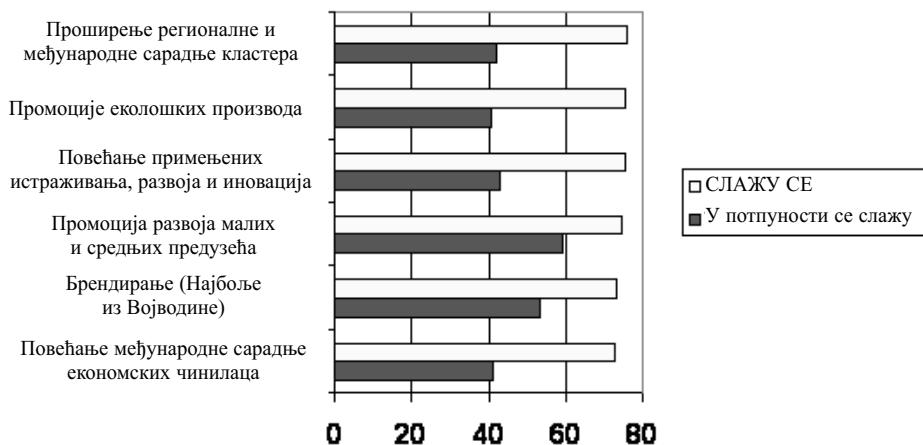


Извор: Анкета о факторима конкурентосто привреде Војводине, Пројекат о конкурентности привреде Војводине, Војводина-ЦЕСС.

У погледу ангажованости покрајнских власти Војводине испитаници у великој мери сматрају да ови органи не пружају значајну подршку

конкурентности предузећа која послују у Покрајни, што је изјавило њих 57%. Оно што изостају су конкретне мере у том правцу, оне мере које су на располагању покрајнским властима. Упитани да оцене значај појединих предложених мера које би утицале на пораст конкурентности предузећа из Војводине привредници су се највише изјаснили за наведене мере, рангиране по проценту привредника који су се изјаснили за ове мере. На првом месту је проширење сарадње у мрежама и кластерима и то на регионалном али и на међународном нивоу за коју се изјаснило 75,8% од испитаних привредника. Осим ових високо су рангиране мере као што је промоција еколошких производа, као и повећање примењених истраживања и развоја и иновација.

Графикон 3: Предлог мера за јачање конкурентности Извршног већа АП Војводине



Извор: Анкета о факторима конкурентности привреде Војводине, Пројекат о конкурентности привреде Војводине, Војводина-ЦЕСС

Остале мере које би допринеле већој конкурентности предузећа из Војводине је промоција развоја малих и средњих предузећа, као и брендирање производа пореклом из Војводине, као што је ознака „Најбоље из Војводине”. Једна од мера је повећање међународне сарадње економских чинилаца развоја, а мисли се на сарадњу пословне заједнице, науке и државне администрације.

V) РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ И КОНКУРЕНТНОСТ РЕГИОНА У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

За мале привреде каква је привреда Србије од животне важности је укључење у међународне привредне токове. Малим привредама је потребно да „прошире” своје тржиште како би била у стању да се привредно развијају. Један од начина је да ступе у неку регионалну трговинску интеграцију којом се ствара регионално тржиште или да се интегришу у светско тржиште. Нема нације која може да буде конкурентна и да буде нето извозник свега.¹⁹ Стратегија развоја малих и средњих земаља требало би да се базира на опредељењу ка критичним технологијама и деловима односно компонентама и фокусирању на тржишне нише на светском тржишту (пример за то су Швајцарска, Аустрија, скандинавске земље). Европска унија је данас најважнији трговински партнер Србије. У 2009 години је у укупном извозу Србије извоз у Европску унију износио 57,5% а увоз 48%.²⁰ Несумњиво је да стратегија развоја Србија треба да је базирана на извозу, што од креатора економске политике захтева и одређивање грана привреде које имају компаративну предност. Чланство у ЕУ није циљ Србије, већ инструмент који може да помогне Србији да развије своју привреду. Једно од кључних питања које се намеће креаторима економске политике је како унапредити конкурентност региона, ако регион нема могућност да користи макроекономске политике (фискалну и монетарну) и на тај начин утиче на макроекономску стабилност земље. Мајкл Портер тврди да се на светском тржишту не такмиче нити државе нити региони, већ предузећа, стога је изазов за сваку државу да својим политикама утиче на микроконкурентност (конкурентност на нивоу предузећа). Макроекономска стабилност је неопходна, али не и довољна претпоставка за јачање микроконкурентности. Најважнији од предуслова за постизање конкурентности региона је, усвајање стратегије привредног развоја региона. Локалне и регионалне развојне стратегије обично су структуриране око схеме која обухвата развој економског хардвера (*hardware*), економског софтвера (*software*) и економског оргвера (*orgware*). Развој хардвера укључује развој фактора заједничких традиционалним развојним политикама, као што је обезбеђивање базичне инфраструктуре, укључујући изградњу транспортних и комуникационих мрежа, индустријских зона и инфраструктуре за развој хуманог капитала (укључујући образовање, здравље и културу). Развој

¹⁹ Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, 1998, p. 7.

²⁰ „Саопштење број 59”, Републички завод за статистику, СТ16, 2009.

софтвера имплицира дизајн и имплементацију свеобухватних развојних стратегија, базираних на дијагнози компаративних предности. Коначно, свака локална и регионална развојна стратегија такође садржи и оргвер што је заправо напредак у организационим и институционалним капацитетима да се дизајнира, имплементира и надгледа цела развојна стратегија.²¹ Када је у питању Војводина 2003. године је Извршно веће АП Војводине усвојило Програм привредног развоја Војводине за период 2004-2007. године, који је у два наврата продужен до краја 2012. године.²² Реч је иницијативи која представља почетак планском и мултисекторском приступу проблемима развоја. Резултат реализације овог програма је и оснивање регионалних институција које значајно доприносе регионалном развоју, као што су Фонд за промоцију инвестиција Војводине (ВИП), Центар за стратешко економске прогнозе Војводина-ЦЕСС и институција пословних инкубатора. Поменуте институције у великој мери доприносе побољшању квалитета пословног амбијента у Војводини и унапређењу микроконкурентности. Законом о регионалном развоју предвиђа се и стварање Регионалних развојних агенција (РРА) на територији Војводине, у Срему, Банату и Бачкој.²³

Решења иду у правцу трансфорамције постојећих агенција за мала и средња предузећа у регионалне развојне агенције. Ове агенције су један од инструмената регионалног развоја који се је показао као доста значајан у транзиционим привредама, нарочито када је у питању њихова улога у расподели средстава из фондова ЕУ и смањивање диспаритета у развоју региона. Будуће регионалне развојне агенције би имале и важну улогу у процесу конкурисања за средстава из ЕУ фондова у име и за рачун општина за чију територију су основане. Када је у питању Србија и њен статус државе потенцијалног кандидата, треба рећи да такав статус подразумева и могућност коришћења и одређених фондова ЕУ, који представљају не само инструмент њене регионалне политике већ и инструмент проширења. Србија у периоду од 2007. до 2012. године има право да користи прве две компоненте из предприступних фондова (ИПА фондова), од чега се прва компонента троши унутар земље и намењена је изградњи институција док се друга компонента користи ван земље и намењена је прекограничној

²¹ Andy Pike, Adres Rodriguez-Pose and John Tomaney, *Local and Regional Development*, Routledge, 2006, p. 19.

²² Одлука о изменама и допунама Одлуке о утврђивању листе програма за реализацију приоритета из Програма привредног развоја АП Војводине за период 2004-2009; *Службени лист АПВ*, број 20/2009.

²³ „Закон о регионалном развоју”, *Службени гласник РС*, бр. 51/09.

сарадњи.²⁴ У просеку Србији је на годишњем нивоу одобрено око 200 милиона евра. Друга компонента ИПА фондова је интересантна за Војводину, будући да као рубни регион представља територију са које субјекти могу конкурисати за средства намењена прекограничној сарадњи са Мађарском, Румунијом, Хрватском и Босном и Херцеговином. Анализе показују да је највећи број пројеката у Војводини из друге компонентне ИПА фондова био усмерен на изградњу пословне инфраструктуре и повезивању малих и средњих предузећа са једне и са друге стране границе. Ако се посматра структура предузећа у Војводини видећемо да је удео малих предузећа мала 94,5%, док је удео средњих предузећа 4,1% у укупном броју регистрованих предузећа на територији АП Војводине.²⁵ Приметно је да су у протеклом периоду у Војводини биле присутне политике подстицаја оснивању нових предузећа, што представља индикатор виталности привреде Војводине. Регионална Влада је на тај начин својом интервенцијом настојала да отклони недостатке тржишта и преузме ризик са којим се предузетници суочавају приликом покретања посла. Мала и средња предузећа су мање мобилна и више зависна од локалних услова и производње локалних јавних добара у односу на велике компаније. Мала и средња предузећа сама не могу да убрзају економски раст и трансформацију током транзиције. Уколико адекватне институције и структуре не постоје, МСП ће се тешко развити. Тако њихов број може да расте, док њихова економска снага може да остане слаба.²⁶ Мала и средња предузећа у транзиционим земљама имају важну улогу, обзиром да су радно интензивна и да управо због тога могу да апсорбују радну снагу која има ниже квалификације. Веома су важна и када је у питању развој руралних области. У периоду рецесије мала и средња предузећа апсорбују економске шокове боље него што су то у стању да ураде велика предузећа. Мала и средња предузећа играју значајну улогу и у привреди ЕУ, што је исказано у одговарајућим документима Европске Комисије.²⁷ Националним и

²⁴ IPA – *Instrument for Pre -Accession Assistance*.

²⁵ „Конкурентност привреде Војводине”, Центар за стратешка економска истраживања Војводина ЦЕСС, 2009.

²⁶ Bruno Dallago, *Small and Medium Enterprises in Central and Eastern Europe, Paper for Slavic Research Seminar; Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, Japan, 2003, p. 2, Internet, http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/pdf_seminar/031210smes_3.pdf, притупљено 15/03/2010.*

²⁷ “Think small First: A Small Business Act for Europe”, European Commission, SEC(2008)2101, SEC(2008)2102, Brussels 25.6.2008; COM (2008) 394 final.

локалним владама се жели дати путоказ од стране институција ЕУ у погледу креирају амбијента у циљу подршке развоју малих и средњих предузећа. У буџетском периоду 2007-2013 године Европска Комисија је одвојила 27 милијарди ЕУР за пројекте који су намењени овој врсти предузећа. Србија је у могућности да учествује у програмима ЕУ као што су Програм за предузетништво и иновације (ЦИП) као и у Седмом оквирном програму (ФП7).

VI) ИЗВОРИ

- Бјелић, Предраг, *Међународна трговина*, Економски факултет, Београд, 2008.
- Dallago, Bruno *Small and Medium Enterprises in Central and Eastern Europe, Paper for Slavic Research Seminar, Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, Japan, 2003, p.2, Internet, http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/pdf_seminar/031210smes_3.pdf, pritupljeno 15/03/2010.*
- European Commission “Think small First: A Small Business Act” for Europe, SEC(2008)2101, SEC(2008)2102, Brussels 25.6.2008; COM (2008) 394 final.
- Hatosopoulos, George N., Paul Krugman and Lawrence H. Summers ”U.S. Competitiveness: Beyond the Trade Deficit” in: Paul King, *International Economics and International Economic Policy: A Reader*, McGraw-Hill, 1990.
- Institute for Management Development, *World Competitiveness Yearbook 2005*, Lausanne.
- Ковачевић, Млађен, *Међународна трговина*, Економски факултет, Београд, 2002.
- Pike, Andy, Adres Rodriguez-Pose and John Tomaney, *Local and Regional Development*, Routledge, 2006.
- Porter, Michael E., *The Competitive Advantage of Nations*, 1998.
- “Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS)”, *Official Journal of the European Communities* L 154, 21.6.2003, pp. 1–41.
- “Regulation (EC) No 1888/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 amending Regulation (EC) No 1059/2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) by reason of the accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus,

Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia to the European Union”, *Official Journal of the European Communities* L 309, 25.11.2005, pp. 1–8.

- “Regulation (EC) No 176/2008 of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Regulation (EC) No 1059/2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) by reason of the accession of Bulgaria and Romania to the European Union”, *Official Journal of the European Communities* L 61, 5.3.2008, pp. 1-5.
- Светска банка, Пословање у Југоисточној Европи у 2008. години, Вашингтон, 2008.
- World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2006-2007*, Davos, 2006.

VII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Кључно питање опстанка једне националне привреде на светском али и на јединственом ЕУ тржишту је њена конкурентност односно способност да се укључи у међународну специјализацију и производњу. Отклањање регионалних диспаратета је корак ка општем привредном развоју једне земље. У процесу придружења ЕУ земљама кандидатима се пружа значајна финансијска помоћ намењена регионима и развоју малих и средњих предузећа. За Србију као земљу која се налази на путу придружења ЕУ је веома битно да зна да искористи све шансе за бржи регионални развој и подизање нивоа конкурентности како би се у пуној мери укључила у економске токове европске привреде.

UDK:330.356.2
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 103–108
Изворни научни рад

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

САОПШТЕЊЕ КОМИСИЈЕ О ПРОГРАМУ ЗА ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈУ КРЕТАЊА КАПИТАЛА

ABSTRACT

The article examines the provisions of the Commission's Communication to the Council of 23 May 1986 on the programme for liberalisation of capital movements in the Community, which was the first drive towards establishing a European financial area. The original 1957 version of the Treaty establishing the European Communities did not include a formal obligation to secure free movement of capital. According to former Article 67, this was to occur only "to the extent necessary to ensure the proper functioning of the common market". In the Communication, the Commission took the position that there were three categories of operation concerning progressive liberalisation of capital movements and they were as follows: capital operations, operations in financial market securities and operations involving financial credits.

Key words: Commission's communication, Treaty establishing EEC, free movement of capital, capital operations, financial market operations, money market operations.

I) СВРХА

Изворни текст Уговора о оснивању Европских заједница из 1957. године, није укључивао формалну обавезу обезбеђења слободног кретања капитала. Према ранијем члану 67. оснивачког Уговора, слободно кретање капитала било је оствариво само ради нормалног функционисања

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

заједничког тржишта.² Будући да је слобода кретања капитала представљала један од фундаменталних правних принципа Европских заједница, Комисија је, у циљу стварања Европског финансијског простора, усвојила Саопштење о програму за либерализацију промета капитала на нивоу Заједнице. Саопштење Комисије требало је да потакне дијалог између Комисије и држава чланица о поспешењу различитих видова кретања капитала и да послужи као база за успостављање правних стандарда о области јединственог финансијског тржишта.

II) МЕРЕ ЕУ

Саопштење Комисије упућено Савету од 23. маја 1986. године, о програму за либерализацију кретања капитала у Заједници (*Communication from the Commission to the Council of 23 May 1986 on the programme for the liberalisation of capital movements in the Community*).

III) САДРЖАЈ

Либерализација кретања капитала

Саопштење Комисије од 23. маја 1986. године има за циљ да представи основне фазе у поступку либерализације кретања капитала. Ефективно укључење на финансијско тржиште од усвајања овог Саопштења није у потпуности остварено. Према Саопштењу постоје три категорије операција које обухватају постепено остваривање слободе кретања капитала и то:

- капиталне операције које се односе на комерцијалне кредите и директне инвестиције повезане са остваривањем осталих основних слобода на заједничком тржишту (слободом кретања робе, услуга и слободом оснивања);
- операције на финансијском тржишту хартија од вредности које укључују либерализацију финансијских инструмената попут обвезница или акција и,

² “Treaty on European Union”, *Official Journal C 191*, 29 July 1992. Слобода оснивања и слобода кретања капитала након амандмана усвојених Уговором из Нице 2001. године, обухваћене су одредбама чланова 43-56.

- операције које обухватају финансијске кредите и операције на тржишту новца неопходне за установљавање јединственог финансијског система.

Комисија је потврдила да државе чланице имају могућност да маневришу у решавању потенцијалних конфликта између унутрашњих и спољних циљева њихове монетарне политике која зависи од разних фактора као што су, ниво развоја унутрашњег финансијског система, структуралне карактеристике платног биланса, значај националне валуте за обезбеђење резерви или инструмената размене и тако даље.

Главне фазе у процесу либерализације

Комисија је предложила две основне фазе у постизању либерализације кретања капитала. Првом фазом требало би да буде остварена либерализација капиталних операција (*liberalisation of capital operations*), док би другом фазом морала да се постигне потпуна слобода кретања капитала (*total freedom of capital movements*). Либерализација је по Комисији неопходна за нормално функционисање заједничког тржишта. Прва фаза укључује изузетне аранжмане и проширене обавезе Заједнице у погледу остваривања слободе кретања капитала. Извршење аранжмана по правилу обухвата и испуњење заштитних клаузула за одређене државе чланице (на пример, Француску, Ирску, Италију и Грчку) у погледу обезбеђења специфичних ограничења. Комисија је желела да прошири надлежности Европске заједнице у односу на слободу кретања капитала и да обелодани нужност потпуно ослобађања промета капитала. Сврха наведене фазе била је да операције које су иначе искључене из комунитарног права, буду њоме обухваћене попут финансијских зајмова, операција на тржишту новца, депозита и трансакција по текућим рачунима које би допринеле нормалној тржишној утакмици.

Комисија је у Саопштењу поставила и питање, да ли су све државе чланице способне да остваре слободу кретања капитала истим интензитетом и брзином? Разлике у процесу либерализације не могу бити на исти начин представљене као обавезе Европске уније. Међутим, кроз инструменте којима се одржава равнотежа платног биланса, Европска унија ће пружити средства за њихово превазилажење државама чланицама које се суоче са посебним ограничењима. На дугорочном плану, Комисија ће радити на систему безусловне либерализације унутар које је могуће позивање на сигурносне клаузуле прописане оснивачким Уговором. Комисија је потврдила важност истовременог остваривања либерализације,

кохезије и идентитета финансијске области у односу на извршавања монтарне политике. Широко постављен циљ остваривања заједничког финансијског система састоји се од инструмената трговинске интеграције и конвергенције са економском и монетарном политиком Европске уније. Паралелан напредак обе форме интегративних процеса захтева кохезију између политичког и нормативног деловања. Кохезија се поставила као услов за заштиту корисника финансијских услуга и за остваривање Европског финансијског простора (*European financial area*). Потпуна конвертибилност европских валута уз поштовање критеријума европског монетарног система по Комисији би требало да обезбеди управљање финансијским системом на нивоу Европске уније. Слично је и са оснажењем унутрашње координације која би требало да покрене питања у односу на остваривање заједничке монетарне политике. Коначно, Комисија је у Саопштењу утврдила крајње рокове за успостављање Европског финансијског простора и либерализације у обављању финансијских услуга.³

Даљи прогресивни развој

Директивом 88/361/ЕЕЗ од 24. јуна 1988. године, за примену члана 67. Уговора о оснивању Европске заједнице регулисана су питања у вези кретања капитала у оквиру Европске заједнице и ван ње. Усвајањем поменуте Директиве, Комисија је укинула ограничења у погледу кретања капитала између резидената држава чланица.⁴ Такође, Директивом је аброгирана примена Директиве од 11. маја 1960. године за спровођење

³ За већину држава чланица крајњи рок за елиминисање ограничења у односу на слободно кретање капитала било је ограничено са 1. јулом 1990. године. Рок је више пута померан (на пример за Шпанију, Ирску, Португалију и Грчку до 31. децембра 1992. године), уз могућност још једног померања за три године. Видети: Sidney J. Key, *Financial Integration in the European Community*, Board of the Governors of the Federal Reserve System, International Financial Discussion Papers, 1989, no. 349, p. 18.

⁴ У анексу 1. Директиве кретање капитала је дефинисано кроз појмове „директних инвестиција”, „инвестиција у непокретности”, „операција са хартијама од вредности којима се тргује на тржишту капитала”, „операција инвестиционих фондова”, „операције са хартијама од вредности којима се тргује на тржишту новца”, „операција са текућим и везаним рачунима код финансијских установа”, „комерцијалних кредита”, „финансијских позајмица”, „јемстава”, „залоге”, „уговора о осигурању”, „кретања приватног капитала”, „увоз и извоз финансијске имовине” и „осталих облика промета капитала”. Видети: “Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 178, 08.07.1988, pp. 5–18.

члана 67. Уговора и Директиве 72/156/ЕЕЗ од 21. марта 1972. године, о утврђивању међународних токова капитала и елиминисању неповољних ефеката на домаћу ликвидност. Слобода кретања капитала даље је разрађена у Директиви о прекограничном кредитирању, Директиви о додатним финансијским средствима обезбеђења, Директиви о инвестиционо-компензационим шемама, Директиви о коначном обрачуна у платном промету и систему обезбеђења плаћања, Директиви о координацији прописа о институцијама колективног инвестирања (UCITS Директива) са новелама, Директиви о примени UCITS Директиве појашњењем одређених дефиниција, Директиви о тржиштима финансијских инструмената, Директиви о пријему хартија од вредности на листинг званичне берзе хартија од вредности и подацима који се морају објавити о тим хартијама од вредности, као и у Директиви о консолидованим рачунима.⁵ Комисија је објавила и посебно Саопштење 19. јула 1997. године, о одређеним правним видовима инвестирања унутар Европске уније.⁶ Њиме је испитала спојивост рестриктивних мера са прекограничним инвестицијама које преузимају државе чланице, а којима

⁵ “Directive 97/5/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 on cross-border credit transfers”, OJ L 043, 14.02.1997, pp. 25-30; Directive 2002/47/EC of the European Parliament and of the Council of 6 June 2002 on financial collateral arrangements”, OJ L 168, 27.06.2002, pp. 43-50; “Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 in investor-compensation schemes”, OJ L 84, 26.3.1997, pp. 22-31; “Directive 98/26/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1998 on settlement finality in payment and securities settlements systems”, OJ L 166, 11.6.1998, pp. 45-50; “Council Directive 85/611/EEC of 20 December 1985 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS)”, OJ L 375, 31.12.1985, p. 3; “Directive 2001/108/EC of the European Parliament and of the Council of 21 January 2002 amending Council Directive 85/611/EEC on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS), with regard to investments of UCITS”, OJ L 41, 13.02.2002, pp. 35-42; “Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC”, OJ L 145, 30.4.2004, p. 1; “Directive 2001/34/EC of the European Parliament and of the Council of 28 May 2001 on the admission of securities to official stock exchange listing and on information to be published on those securities”, OJ L 184, 6.7.2001, p. 1; “Seventh Council Directive 83/349/EEC of 13 June 1983 based on Article 54(3)(g) of the Treaty on consolidated accounts”, OJ L 193, 18.07.1983.

⁶ “Commission communication on certain legal aspects concerning intra-EU investment”, OJ C 220 of 19.07.1997.

се утиче на слободу кретања капитала и слободу оснивања. Комисија је закључила да дискриминаторне мере могу бити усвојене искључиво према инвеститорима из других држава чланица док се недискриминаторне мере доносе у корист држављана Европске уније водећи рачуна о општим интересима и поштовању принципа пропорционалности.⁷

IV) ИЗВОР

“Communication from the Commission to the Council of 23 May 1986 on the programme for the liberalisation of capital movements in the Community”, [COM(1986) 292 final – not published in the *Official Journal*].

V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Србија може условно прихватити препоруке Комисије садржане у предметном Саопштењу. Као држава која пледира на чланство у Европској унији Србија може предузети само оне мере које омогућавају остварење либерализације капиталних операција у складу са закљученим аранжманима који екстензивирају обавезе Европске уније у погледу остваривања слободе кретања капитала. Извршење закључених аранжмана са Србијом, може захтевати испуњење заштитних клаузула. Све мере ограничења отуд морају да се базирају на недискриминаторским основама, што значи да би са увођењем заштитних клаузула Србија допустила либерализацију домаћег тржишта на бази принципа поштовања општег интереса и пропорционалности. У конкретном случају, Србија би са либерализацијом домаћег тржишта капитала испунила потребне предуслове за пријем, али би морала водити рачуна и о заштити сопствених интереса до пуноправног чланства у Европској унији. Будући да заштитне клаузуле држава чланица у границама утврђеним оснивачким Уговором, омогућавају заштиту њихових националних интереса, Србији остаје да ограничи кретања капитала у областима од виталног државног значаја.

⁷ Душко Димитријевић, „Саопштење Комисије о одређеним правним видовима инвестирања унутар Европске уније”, *Европско законодавство*, 27-28/09.

UDK: 351.713 "2008/2013"
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 109–115
Изворни научни рад

др Хасиба ХРУСТИЋ¹

ПРОГРАМ ФИСКАЛИС 2013 (2008-2013)

ABSTRACT

The Fiscalis 2013 programme is set up for the period from 1 January 2008 to 31 December 2013 and is intended to improve the functioning of tax systems in the internal market by strengthening cooperation between the participating countries, their administrations and any other body. The countries participating in the Fiscalis 2013 programme are the EU Member States. The programme is also open to participation by the candidate countries benefiting from a pre-accession strategy, potential candidate countries, as well as some partner countries under the European Neighbourhood Policy.

Key words: Fiscalis, internal market, co-operation, training, candidate countries.

1) СВРХА

Имајући у виду да на унутрашњем тржишту ЕУ без граница, ефикасан рад пореске администрације има важну улогу у функционисању овог тржишта, Одлуком Савета ЕУ је још 1993. године установљен програм стручне обуке пореске администрације за индиректно опорезивање Матеус порески програм (*Matthaeus—Tax Programme*).² Циљ овог програма је био додатно стручно обучавање пореске администрације из области индиректног опорезивања, развој административне сарадње, узајамног поверења и обезбеђење ефикасније примене прописа Заједнице. Програм је обухватао:

¹ Редовни професор, Институт за међународну политику и привреду у Београду, Е mail: polinfay@yahoo.com

² "Council Decision 93/588/EEC of 29 October 1993 on the adoption of a programme of Community action on the subject of the vocational training of indirect taxation officials (Matthaeus-Tax)", *Official Journal* L 280 of 13 November 1993.

1. размену особља пореске администрације из области индиректног опорезивања;
2. одржавање семинара за обуку, нарочито тренера за даљу обуку особља одговорног за административну сарадњу, као и особља одговорног за контролу и сузбијање пореске утаје;
3. координацију спровођења програма стручне обуке у центрима обуке у државама чланицама;
4. организовање курсева језика за особље које учествује у размени.

Ради постизања бољих ефеката у борби против пореске утаје Комисија ЕУ је 1994. године усвојила и програм „Леонардо да Винчи”, за стручну обуку из области откривања пореске утаје у домену директних пореза.³ Према овом програму, истражним поступком обухваћена је и контрола пореског поступка запосленог особља у органима ЕУ. Затим, да би се даље унапредило функционисање пореских система на унутрашњем тржишту Уније и обезбедила ефикасност пореског поступка, Одлуком Европског парламента и Савета 888/98/ЕЗ усвојен је 1998. године Фискалис програм, који је заменио Матеус порески програм.⁴ Овом одлуком дефинисани су елементи инфраструктуре заједничких података, радни програм сарадње, размена информација и систем језичке обуке, као и обавезе Комисије и држава чланица да осигурају да информатичка мрежа функционише ефикасно. Фискалис програм је донет ради јачања функционисања система

³ “Council Decision 94/819/EC”, *Official Journal* L 340 of 29 December 1994.

⁴ “Decision No 888/98/EC of the European Parliament and of the Council of 30 March 1998 establishing a programme of Community action to ameliorate the indirect taxation systems of the internal market (Fiscalis programme)”, *Official Journal* L 126 of 28.04.1998; “Commission Decision 98/532/EC of 8 July 1998 concerning certain measures necessary for carrying out activities related to communication and information exchange systems and to linguistic training tools under the Fiscalis programme (European Parliament and Council Decision No 888/98/EC establishing a programme of Community action to improve the functioning of the indirect taxation systems of the internal market)”, *Official Journal* L 247 of 5.9.1998. “Council Decision No 2235/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2002 adopting a Community programme to improve the operation of taxation systems in the internal market (Fiscalis programme 2003-2007)”, *Official Journal* L 341 of 17.12.2002; amending acts: “Decision No 787/2004/EC”, *Official Journal* L 138 of 30.04.2004; “Council Regulation (EC) No. 885/2004 amends in particular Decision No. 2235/2002/EC in the fields of free movement of goods, company law, agriculture, taxation, education and training, culture and audiovisual policy and external relations, by reason of the accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia”, *Official Journal* L 168 of 01.05.2004.

индиректног опорезивања на унутрашњем тржишту, следећи претходне програме започете 1993. године. За реализацију Фискалис програма за период од 1. јануара 1998 до 31. децембра 2007. године био је обезбеђен износ од 40 милиона евра. Годишња намена је одобрavana од стране буџетских органа у оквиру финансијског лимита. Фискалис програм 2003-2007. требао је да допринесе побољшању сарадње између пореских управа и њиховог особља, односно:

1. постизање високог заједничког стандарда у разумевању закона Уније, нарочито у сфери индиректних пореза, и имплементацији у државама чланицама;
2. јединствену примену прописа Уније;
3. осигурање ефикасне, ефективне и широке сарадње између држава чланица и између њих и Уније, нарочито у борби против пореске утаје;⁵
4. поједностављење пореске регулативе и модернизацију пореске администрације.

Фискалис програм је омогућио пореском особљу да се упозна са новим радним методама у сарадњи са другим пореским управама. У обуку програма Фискалис биле су укључене и пореске администрације Чешке, Естоније, Кипра, Летоније, Литваније, Мађарске, Малте, Пољске, Словеније и Словачке, а после и Бугарске и Румуније. Осим тога, путем овог програма омогућено је лакше успостављање контаката између пореских управа, што је утицало на побољшање размене информација и административне сарадње. Међутим, оперативност у администрирању порезима, али и нови облици пореске утаје, захтевали су даља унапређења рада пореске администрације. Затим, важно обележје програма Фискалис су ИТ апликације и управљање опремом ИТ пројеката. Укупно, 19.622.659 евра је било утрошено на Фискалис програм од 1998. до 2002. године. Формирање заједничке комуникационе мреже на нивоу Уније (*The Common Communication Network/Common System Interface – CCN/CSI*) захтевала је инвестицију 23.801.472 евра, од којих је половина финансирана Фискалис програмом, а половина Царине програмом 2002 (*Customs 2002 programme*). Систем размене ПДВ информација (*The VAT Information Exchange System-VIES*) био је главни део буџета Фискалис система информационе технологије (*Fiscalis Information Technology System-FITS*), у износу од 5.547.267 евра.

⁵ Укупни порески приходи ЕУ (укључујући обавезне доприносе за социјално осигурање) у 2004. години имали су учешће у БДП 39,3%. Пореска утаја била је око 2 до 2,5% од БДП, односно између 200 и 250 млрд евра.

II) МЕРЕ ЕУ

1. „Одлука 1482/2007/ЕЗ Европског парламента и Савета од 11. децембра 2007. године, о установљавању програма Уније за побољшање функционисања пореских система на унутрашњем тржишту“ (*Decision No 1482/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 establishing a Community programme to improve the operation of taxation systems in the internal market (Fiscalis 2013) and repealing Decision No 2235/2002/EC*);
2. Одлука 1152/2003/ЕЗ Европског парламента и Савета од 16. јуна 2003. године, о установљавању компјутеризованог система контроле кретања и надзора акцизних производа (*Decision No 1152/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 16 June 2003 on computerising the movement and surveillance of excisable products*).

III) САДРЖАЈ

Европски парламент и Савет ЕУ донели су 11 децембра 2007 . године Одлуку 1482/2007/ЕЗ, којом се установљава програм Уније за побољшање функционисања пореских система на унутрашњем тржишту. Одлука се односи на укидање старог и установљавање новог Програма Фискалис 2013 (2008-2013), чији циљ је развој сарадње између држава чланица у сусрету са постојећим и будућим изазовима у области опорезивања. Одлука је ступила на снагу 4.1.2008, а престаје 31.12.2013. Од практичне реализације програма Фискалис 2013 очекује се развој кооперације између пореских администрација и остварење:

- јединствене примене пореских прописа Уније у свим државама чланицама;
- заштите националних финансијских интереса и интереса Уније;
- ефикасније функционисање унутрашњег тржишта кроз борбу против пореске утаје и избегавања плаћања пореза, укључујући и међународну димензију;
- избегавање сметњи које штете конкуренцији;
- јачање борбе против пореске утаје;
- напредовање у смањењу проблема у сагласности плаћања на релацији пореска управа и порески обвезници;
- стално унапређење пореског поступка у корист пореских органа и пословања у оквиру ЕУ, кроз развој и ширење најбоље праксе административне;

- обезбеђење размене информација између националних пореских управа као и са пореским обвезницима помоћу пројекта транс-европских пореских ИТ система;
- постизање високих заједничких стандарда разумевања пореских прописа Уније од стране пореског особља, нарочито у области индиректног опорезивања, и њиховој имплементацији у државама чланицама;
- осигурање ефикасне, ефективне и екстензивне сарадње између држава чланица и између њих и Комисије ЕУ.

Стратегијски циљеви програма Фискалис 2013 су: поједностављење и модернизација законодавства; модернизација администрације; побољшање административне сарадња и борба против свих видова злоупотреба; напредовање у смањењу проблема у сагласности плаћања на релацији пореска управа и порески обвезници. Према програму Фискалис 2013 главне активности су усмерене на: систем комуникације и размену информација; мултилатералну контролу; семинаре и пројектне групе; радне посете; стручну обуку. Контролни систем кретања акциза инкорпориран је у програм Фискалис 2013 од 2009. године. Одлуком 1152/2003/ЕЗ Европског парламента и Савета од 16. јуна 2003. године установљен је компјутеризован систем контроле кретања и надзора акцизних производа, (минерална уља, алкохолни производи, дувански производи), тако да ова одлука представља правни оквир за ЕМЦС (*The Excise Movement Control System – EMCS*).

IV) УЧЕШЋЕ У ПРОГРАМУ

Земље учеснице Фискалис програма 2013 су земље чланице ЕУ, али је програм такође отворен и за учешће земаља кандидата у корист процеса стратегије придруживања, потенцијалне земље кандидате (уз установљење оквира сагласност у вези са њиховим учешћем у програму Уније), као и на неке земље партнере према Европској политици са суседима (*the European Neighbourhood Policy*). Фискалис програм 2013 траје шест година колико и период његовог финансирања према документу Финансијске перспективе 2007-2013 (*2007-2013 Financial Perspective*) којим је обухваћен износ буџета Уније од 156,9 милиона евра. Програмом је покривена сарадња у области фискалног система и на порезе који се примењују у земљама учесницама у програму:

- порез на додату вредност;

- акцизе на алкохол, дуванске производе и енергетске производе;
- порези на доходак и капитал који су дефинисани у члану 1(2) Директиве Савета 77/799/ЕЕЗ;
- порези на премије осигурања како је дефинисано у члану 3 Директиве Савета 76/308/ЕЕЗ.

Према саопштењима Комисије, установљењем транс-европске компјутеризоване мреже, програмом Фискалис 2013 омогућена је контрола опорезивања производа и услуга на унутрашњем тржишту у сагласности са националном и легислативом Уније.⁶ У оквиру овог програма финансиран је компјутерск оперативни систем Уније, који су кључни контролни инструмент за ПДВ и акцизе. Саопштења су базирана на средњорочној оцени првих три године имплементације претходног Фискалис програма, који је иначе оцењен као вредно и нужно средство за подршку ЕУ буџетској политици. Ширењем знања и искуства, омогућава се побољшање контролног система индиректних пореза и ефикаснија борба против пореске утаје, а пореско особље се упознаје са новом управном праксом у сарадњи са другим надлежним органима. Зато је даље настављање програма обуке је произишло из неопходности контроле ПДВ у оквиру Уније, али и начин да се у систем сарадње уведу будуће нове чланице, било да се ради о кандидатима или потенцијалним кандидатима. Такође је потребно узети у обзир предходни развој у овој области пореске политике, попут установљавања нове технологије. Из тог разлога, комуникациони напредак заједно са Одлуком 1482/2007/ЕЗ о настављању програма обуке представља реформисан и модернизован Фискалис програм којим се обухвата и директно опорезивање. Стога, овом одлуком Комисија ЕУ не само да је обновила претходни Фискалис програм 2003-2007, већ је препоручила и укључење Фискалис 2013 програма у Финансијске перспективе 2007-2013. Од Фискалис програма 2013 такође се очекује допринос ка јачању Лисабонске стратегије.

Комисија ЕУ је одговорна за имплементацију Фискалис програма, а подршку јој пружа Фискалис комитет, састављен од делегата из сваке

⁶ “Communication of 17 January 2002 from the Commission to the European Parliament and the Council on the desirability of continuing a programme of action to ameliorate the taxation systems of the internal market”, [COM(2002) 10 final – Not published in the Official Journal]; “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 6 April 2005”; “Community Programmes Customs 2013 and Fiscalis 2013”, [COM(2005) 111 final – Not published in the Official Journal].

државе чланице ЕУ. Хардвер, софтвер и конекциона и комуникациона мрежа морају да буду заједничке у свим државама чланицама да би се осигурала компатибилност система. Комисија ЕУ и државе чланице организују размену особља за период не дужи од шест месеци, семинаре, пилот програме, билатералне и мултилатералне контролне вежбе у оквиру законских оквира сарадње. Затим, обезбеђују заједнички садржај обуке за пореско особље и, када је то одговарајуће, отворене курсеве обуке о индиректном опорезивању обезбеђене од стране сваке државе чланице за њихово особље и особље из свих држава чланица. Држава чланица ће за њихово особље обезбедити професионалну стручну обуку и курсеве језика. Трошкови неопходни за имплементацију програма деле се између Уније и држава чланица.

V) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Одлука 1482/2007/ЕЗ ступила је на снагу 4.1.2008, а престаје 31.12.2013

VI) ИЗВОРИ

- “Decision No 1482/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 establishing a Community programme to improve the operation of taxation systems in the internal market (Fiscalis 2013) and repealing Decision No 2235/2002/EC”, OJ L 330 of 15.12.2007.
- “Decision No 1152/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 16 June 2003 on computerising the movement and surveillance of excisable products”, OJ L 162, 1.7.2003.

VII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Потписивањем Меморандума о разумевању између Владе Републике Србије и Европске уније о учешћу Републике Србије у програму Фискалис 2013 и његовим ступањем на снагу 15. априла 2009. године, пореска администрација Србије започела је да активно учествује у овом програму. Укључивање пореске администрације Србије у систем обуке програма Фискалис 2013 ће бити од велике користи за унапређење рада упознавањем са новим методама контроле утврђивања и плаћања пореза и откривања пореске утаје, али и за успостављање комуникације и сарадње са пореским администрацијама држава чланица ЕУ.

UDK:343.326
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 116–123
Изворни научни рад

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

УРЕДБА САВЕТА 2580/2001 О ПОСЕБНИМ РЕСТРИКТИВНИМ МЕРАМА ПРОТИВ ОДРЕЂЕНИХ ЛИЦА И ТЕЛА У БОРБИ ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА

ABSTRACT

The present article basically deals with certain legal aspects concerning the application Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism. This Regulation supplements the juridical processes relating to terrorist organisations in the European Union and in third countries. It does not cover up the persons, groups and entities sheltered by the United Nations Security Council Resolutions 1267(1999) and 1390(2002) that are included in the Regulation (EC) No 881/2002 which imposes certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Osama bin Laden, the Al-Qaeda network and the Taliban, and repealing the Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the exports of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan.²

Key words: Restrictive measures against financing of terrorism, Council, European Union.

I) СВРХА

На ванредном састанку од 21. септембра 2001. године, Европски савет се изјаснио да тероризам представља стварни изазов за Европу и свет и да

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

² “Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden,

Европска унија мора дати приоритет борби против тероризма. Следствено изнетом, Европски савет је позвао Комисију да донесе потребне мере ради спречавања било које форме финансирања терористичких аката. У резолуцији број 1373 од 28. септембра 2001. године, Савет безбедности Уједињених нација закључио је да све државе морају замрзнути финансијска средства и фондове, као и друге економске изворе лица која су починила или која су имала намеру да почине неки од терористичких аката. Акције које су уследиле на нивоу Европске уније биле су потребне ради спровођења Заједничке спољне и безбедносне политике (*Common Foreign and Security Policy — CFSP*) чији су тактички наступи одређени у документу: „Заједничке позиције 2001/931/CFSP”.³ Из заједничких настојања потекла је и Уредба којом се регулише увођење посебних рестриктивних мера у циљу предупређења вршења терористичких аката на територији Европске уније и територији трећих држава.

II) МЕРЕ ЕУ

„Уредба Савета 2580/2001 од 27. децембра 2001. године о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма” (*Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism*).

III) САДРЖАЈ

Дефинисање основних појмова

а) „Фондови, друга финансијска средства и економски извори” (*funds, other financial assets and economic resources*), означавају средства сваке

the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan”, *Official Journal of the European Communities* L 139/9, 29.05.2005.

³ Предметна Уредба полази од одредби Уговора о оснивању Европске заједнице, посебно од одредби из члана 60, 301. и 308. Такође, Уредба узима у обзир и Заједничку позицију 2001/931/CFSP о примени посебних мера у борби против тероризма коју је Савет усвојио 27. децембра 2001. године, као и . предлог Комисије и мишљење Европског парламента. Видети: “Opinion delivered on 13 December 2001” (not yet published in the *Official Journal*).

врсте, материјална и нематеријална, покретна и непокретна, без обзира на начин стицања – правне документе или инструменте, без обзира на форму, укључујући електронске, дигиталне и друге инструменте плаћања, као и друга средства попут банкарских кредита, путничких чекова, налога за плаћање, акција, обвезница, гаранција, меница, акредитива и др.

б) „Замрзавање фондова и других финансијских средстава и економских извора” (*freezing of funds, other financial assets and economic resources*), означава спречавање сваког преноса, померања, измена у употреби и руковању фондовима који би довели до промене износа, обима, локације, власништва, поседовања, карактера, дестинације или друге промене које би омогућиле употребу тих фондова, укључујући и управљање портфолиом.

в) „Финансијска служба” (*financial services*), означава службу финансијске природе, укључујући услуге осигурања, услуге повезане са осигурањем, као и банкарске и друге финансијске услуге које искључују осигурање.

г) „Осигурање и услуге повезане са осигурањем” (*insurance and insurance-related services*), означавају директно осигурање и коосигурање, животно осигурање, остале врсте осигурања, реосигурање и ретроцесију, посредно осигурање попут агенцијских и брокерских услуга, потом услуге сличне са осигурањем као што су консултантске услуге, актуарство, процене ризика и услуге поводом реализације потражних захтева.

д) „Банкарске и друге финансијске услуге” (*banking and other financial services*), означавају прихватање депозита и исплативих фондова, давање позајмица свих врста укључујући потрошачке кредите, хипотекарне кредите, факторинг послове и финансирање комерцијалних ризика, финансијски лизинг, потом сва новчана плаћања укључујући плаћања кредитним картицама, путничким чековима и банкарским меницама, гаранције и потраживања, трговину за свој рачун или за рачун клијента, без обзира да ли је реч о тржишном пословању (трговину тржишним инструментима укључујући чекове, рачуне, сертификате о депозитима, страну валуту, финансијске деривате попут фјучерса и опција, провизије и инструменате о каматној стопи, финансијске производе попут свопова и форварда, преносива средстава обезбеђења, неогнјабилне хартије од вредности и финансијска средства укључујући и златне полуге).

ђ) „Учешће у издавању средстава обезбеђења, укључујући обављање услуга осигурања или агенцијских послова који обухватају новчана мешетарења (*money brokering*), управљање новчаним средствима и

портфолиом, свим врстама заједничког инвестирања, управљање пензијским фондовима, сефовима, депозитима и залогома, клирингом, дериватима и другим негоцијабилним хартијама од вредности, управљање финансијским информацијама, документацијом, саветничким и другим сличним финансијским услугама укључујући кредитне, инвестиционе, портфолио анализе и консултантске услуге у области корпоративног управљања и реструктурирања.

е) „Терористички акт” (*terrorist act*), дефинисан је чланом 1. став 3. Заједничке позције 2001/931/CFSP.⁴

ж) „Поседовање правног лица, групе или тела” (*owning a legal person, group or entity*), означава власништво над половином или више од половине имовинских права на правном лицу, групи или телу.

з) „Контрола правног лица, групе или тела” (*controlling a legal person, group or entity*), означава право на именовање или разрешење већине чланова управног или надзорног органа у правном лицу, групи или телу, потом право на именовање већине чланова управног или надзорног органа у текућој или претходној финансијској години, самостални надзор на основу споразума акционара или чланова или већине акционара или чланова са правом гласа, право доминантног утицаја на основу оснивачког акта или уговора, затим контролу правног лица, групе или тела без обзира на доминантан утицај, контролу средстава по основу управљачких права, контролу на основу пословодства у току објављивања података из консолидованог завршног рачуна и контролу на основу неограничене солидарне одговорности за финансијске обавезе.

Примена Уредбе

Предметна Уредба на комунитарном нивоу комплементарна је са административним и судским поступцима који се предузимају у борби против терористичких организација у државама чланицама Европске уније и трећим државама. Уредба се примењује на територији Европске уније укључујући ваздушни простор, палубе авиона и бродова унутар јурисдикције држава чланица, на све држављане држава чланица без обзира где се налазе, на сва правна лица, групе или тела инкорпорисана или конституисана на основу права држава чланица, потом на свако

⁴ “Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP)”, *Official Journal of the European Communities*, L 344/93, 28.12.2001.

правно лице, групу или тело које послује унутар Европске уније. Одређени интереси Европске уније у том смислу морају бити уважавани.

Избегавање примене Уредбе обезбеђено је адекватним системом информисања, као и додатним мерама укључујући и примену позитивних прописа Европске уније. Свесно или нехатно поступање које би довело до терористичких аката односно, свака информација да је нека одредба из ове Уредбе изиграна довешће до предузимања санкција. Штавише, државе чланице су обавезне да пропишу правила којим се на ефикасан, пропорционалан и одговарајући начин санкционише свака повреда Уредбе. Комисија и државе чланице имају обавезу да се узајамно информишу о мерама које предузимају на основу Уредбе. Листа лица која су починила или су покушала да почине акте тероризма може укључити лица и тела повезана са трећим државама, као и друга лица и тела која су у фокусу Заједничке спољне и безбедносне политике утврђене Заједничком позицијом о примени посебних мера у борби против тероризма (2001/931/CFSP). За примену одредби Уредбе које се односе на последњи поменути случај, важе овлашћења из члана 308 оснивачког Уговора. У претходном периоду Европска заједница спровела је резолуције Савета безбедности Уједињених нација број 1267 из 1999. године и резолуцију број 1333 из 2000. године усвајањем Уредбе 467/2001. На основу поменуте Уредбе Заједница је замрзла средстава одређених лица и група која нису покривена предметном Уредбом.⁵

Посебне рестриктивне мере

Сви фондови, друга финансијска средства и економски извори који припадају или су у поседу правних и физичких лица, група или тела се замрзавају. Ни један фонд или финансијска средства, економски извор неће бити доступни директно или индиректно тим лицима, групама или телима. Њима ће бити забрањено обављање финансијских услуга. Савет ће установити, контролисати и по потреби, изменити листу лица, група и тела на која се ова Уредба односи и то, на основу члана 1. став 4, 5. и 6. Заједничке позиције о примени посебних мера у борби против тероризма

⁵ “Council Regulation (EC) No 467/2001 of 6 March 2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, and repealing Regulation (EC) No 337/2000”, *Official Journal of the European Communities*, L 67, 9.3.2001, p. 1.

(2001/931/CFSP), тако да листа садржи физичка и правна лица која су починила или су покушала да почине акте тероризма односно, правна лица групе и тела која су учествовала или омогућила њихово извршење. Листа може да укључи и таква правна лица, групе и тела која су под контролом или делују у име једног или више наведених правних или физичких лица. Изузетак од наведених правила прописан је чланом 5. и чланом 6. Уредбе. У члану 5. прописује се изузетак у односу на средства на рачунима и на потраживања. Надлежни органи могу гарантовати посебне ауторизације којим ће се обезбедити да замрзнута средства и потраживања не послуже у сврху финансирања терористичких аката, већ ради задовољавања хуманитарних потреба физичких лица укучујући чланове њихових породица. Плаћања могу бити одобрена и за друге сврхе попут извршавања обавеза према финансијским установама, извршавања уговорних обавеза, плаћања различитих врста такси, обавезног осигурања и др. Захтев за ауторизацијом може се предати надлежном органу државе чланице на чијој се територија налазе замрзнута финансијска средства. Чланом 6. Уредбе прави се изузетак у односу на заштиту интереса Европске уније који се манифестују у интересима грађана. Тако, у одређеним околностима могуће је обезбеђење посебног одобрења надлежних органа ради ослобађања замрзнутих новчаних фондова, финансијских средстава и економских извора. Процедура предвиђа претходне консултације са другим државама чланицама, Саветом и Комисијом. Надлежни орган који прими захтев за одобрење, обавестиће надлежни орган друге државе чланице, Савет и Комисију. Уједно ће их обавестити да се одбијање врши због спречавања финансирања аката тероризма. Надлежни орган који намерава да изда одобрење преузима обавезу да одоговори на све примедбе других држава чланица, Савета и Комисије у року од 2 недеље.

Обавеза информисања

Без прејудицирања примене одговарајућих правила о извештавању, професионалној тајни и поверењу, банке и друге финансијске и осигуравајуће установе, као и друга тела и лица имају обавезу да обезбеде информације које би омогућиле примену Уредбе у односу на замрзнута средства и финансијске трансакције. Банке и друге установе имају обавезу да информишу надлежне органе према месту свога седишта и да са истима сарађују приликом спровођења поступка верификације. Обавеза информисања односи се и на Комисију. Информације се могу користити

искључиво за сврху због које су послате или примљене. Било која информација непосредно примљена од стране Комисије биће доступна надлежним органима држава чланица. Комисија је овлашћена да предузме активности на основу обавештења која добије од држава чланица. Државе чланице, Савет и Комисија, информисаће се међусобно о свим предузетим мерама, као и о повредама Уредбе, због којих је могуће покретање правосудних поступака.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба ступа на снагу даном објављивања у Службеног листу. У року од једне године од датума ступања на снагу, Комисија има обавезу да објави извештај о примени Уредбе. У том смислу, Комисија је овлашћена да даје и конкретне предлоге. Уредба директно и у целости обавезује све државе чланице.

V) ИЗВОРИ

- “Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 344, 28.12.2001, pp. 70-75.
- “Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan”, *Official Journal of the European Communities* L 139/9, 29.05.2005.
- “Council Regulation (EC) No 467/2001 of 6 March 2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, and repealing Regulation (EC) No 337/2000”, *Official Journal of the European Communities*, L 67, 9.3.2001, p. 1.
- “Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP)”, *Official Journal of the European Communities*, L 344/93, 28.12.2001.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније подразумева проактиван однос и сталну међудржавну сарадњу. Будући да Србија претендује за улазак у чланство Европске уније, она мора бити способна да оствари политички дијалог са свим државама чланицама поводом спровођења Заједничке спољне и безбедносне политике. Србија другим речима, мора бити припремљена да учествује у акцијама које се односе на примену договорених санкција и рестриктивних мера према извршиоцима најтежих међународних кривичних дела попут тероризма. У том смислу, посредна примена неких од најважнијих одредби прописаних Уредбом Савета 2580/2001 од 27. децембра 2001. године, о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма, може допринети усклађивању наше спољне политике са Заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније. Безбедност је централно питање о коме се расправља и у поступку приступања Европској унији, па Србија има обавезу да се постепено усклађује са ставовима Европске уније у примени превентивних и прохибитивних мера којима се спречава финансирање терористичких аката. Ово је нарочито важно ако се има у виду наша политика према Космету где постоји од Европске уније евидентирана активност разних терористичких група. С правом је отуда да Европска унија очекује да Србија подржи Заједничку спољну и безбедносну политику применом адекватних мера према лицима и организованим групама које се озбиљно сумњиче за тероризам.⁶

⁶ За санкционисање међународног тероризма према домаћем праву видети: „Кривични законик”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005.

UDK:502/504:061.1
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 124–133
Изворни научни рад

др Драгољуб ТОДИЋ¹

ТРЖИШНИ ИНСТРУМЕНТИ У ПОЛИТИЦИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The article is based on the hypothesis that further development and implementation of market-based instruments in the EU environmental policy includes extension of the fields of implementation and establishment of sophisticated instruments in the domains with no such instruments. The author points out the role and significance of the market-based instruments. He elaborates the results of the discussions and consultations initiated by the “Green paper on market-based instruments for environment and related policy purposes” (2007). The author also points out that the present situation in Serbia is characterized, *inter alia*, by the harmonization of the national policy and law with EU policy and law, by the introduction of new instruments as well as by the absence of a systematic analysis of the implications that are brought about by the introduction and implementation of these instruments, particularly having in mind the real capabilities of the Serbian economy and consumers.

Key words: Environment, market instruments, economic instruments, Green Book, European Union, environmental policy, Serbia, taxes, compensations, subsidies.

1) УВОД

Сложеност и актуелност расправе о тржишним инструментима у политици и праву животне средине ЕУ нарочито је актуелизована све већим захтевима у области животне средине, с једне стране, и настојањима

¹ Доцент на Факултету за међународну економију, Мегатренд универзитет, Београд.

да се они ускладе са савременим тенденцијама у привреди, с друге стране.² Једним од општих питања сматра се питање на који начин најефикасније обезбедити остваривање циљева заштите животне средине усклађено са циљевима економског развоја, повећања конкурентности, запослености, итд. или бар без негативног утицаја на поједине аспекте развоја и уз сагледавање укупних трошкова политике у области животне средине.³ Општи концепцијски оквир тржишних инструмената у политици животне средине највећим делом је омеђен тумачењем садржаја и домета базичних принципа савремене политике и права животне средине међу којима, поред принципа „загађивач плаћа” нарочит значај имају принцип корисник плаћа, принцип одрживог развоја, принцип превенције, принцип предострожности, принцип заједничке али различите одговорности, итд.⁴

II) СВРХА

Процењујући да би одговарајућа реформа система тржишних инструмената могла имати повољан утицај на различите елементе одрживог развоја расправом о тржишним инструментима настоји се нагласити значај прецизног утврђивања подручја у којима коришћење тржишно заснованих инструмената може допринети унапређивању конкурентности без истовременог увођења додатних трошкова за потрошаче. Иако ефикасност тржишних инструмената зависи од више

² За основне назнаке о „тржишно-заснованим инструментима” видети: *Market-based instruments for environmental policy in Europe*, ЕЕА Technical report No 8/2005, European Environment Agency, Copenhagen, 2005. Иако би се то очекивало изгледа да не постоји потпуно јасна ситуација око коришћења израза „тржишно-засновани инструменти” и „економски инструменти” у политици животне средине. Експлицитно изједначавање значења ове две формулације дато је на стр. 40. поменуте публикације. За слично видети и: *Europe's Environment: Third Assessment*, European Environment Agency, Copenhagen, 2003, p. 283. Насупрот, начин како су ове формулације употребљене у Члану 8. тачка 2(1)е Шестог акционог програма ЕУ у области животне средине упућује на то да се ради о инструментима који се паралелно примењују. Видети: *Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme* (OJ L 242, 10.09.2002, p. 13).

³ ”Sectoral Costs of Environmental Policy”, 2007, Интернет: http://ec.europa.eu/environment/enveco/industry_employment/pdf/sectoral_costs_report.pdf, 22.10.2009.

⁴ Nicolas De Sadeleer, *Environmental Principles – From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, 2005; Драгољуб Тодић, „Одрживи развој и принципи политике и права животне средине”, *Правни живот*, бр. 9/2007, Година LVI, Књига 509, стр. 429-443.

чинилаца, сматра се да се главне предности економских инструмената састоје у томе што они укључују „еколошке разлоге и трошкове” директно у механизам тржишне цене.⁵ Овоме се додају и предности као што су интернализација екстерних трошкова, већа флексибилност за пословни сектор, подстицајни механизми за инвестиције у иновације ради смањења утицаја на животну средину, подршка запошљавању у контексту „зелене” реформе фискалног система, итд.

III) МЕРЕ ЕУ

Различити прописи ЕУ садрже одредбе које представљају основу за увођење и примену тржишно заснованих инструмената у области животне средине као и у другим областима од значаја за област животне средине. Зеленом књигом о тржишно заснованим инструментима за животну средину и повезаним циљевима иницирана је расправа о различитим отвореним питањима у овој области. Дискусија која је покренута на основу дефинисаних питања из Зелене књиге вођена је током 2008. године а резултати објављени почектом 2009. године представљају основу даљих активности.⁶

⁵ Тржишни инструменти који се користе у ЕУ категоризују у две групе и то: инструменти којима се утиче на цене (порези и подстицајне мере) и инструменти којима се утврђују максималне количине (шема трговине емисијама гасова са ефектом стаклене баште). Видети: *Commission Green Paper of 28 March 2007 on market-based instruments for environment and related policy purposes* [COM(2007) 140 final, Интернет:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0140:FIN:EN:PDF>, 20/12/2009. У литератури посвећеној економским инструментима у области животне средине класификација економских инструмената који се користе у области животне средине врши се на различите начине. За шире видети: Гордана Попов – Илић, *Еколошки порези*, Центар за публикације Правног факултета, Београд, 2000, стр. 77-219; Stefan Speck, Jim McNicholas, Marina Marković, *Environmental Taxes in an Enlarged Europe – An Analysis and Database of Environmental Taxes and Charges in Central and Eastern Europe*, Szentendre, REC, Szentendre, 2001. p. 27; Драгољуб Тодић, *Еколошки менаџмент у условима глобализације*, Мегатренд универзитет, Београд, 2009, стр. 397-408.

⁶ Уважавајући резултате консултација Европска Комисија је већ предузела неке мере као што су: сачинила анализа могућности смањивања стопа пореза на додату вредност за енергетски ефикасну опрему и услуге; иницирала преиспитивање Директиве о опорезивања енергетских производа и електричне енергије; покренула анализу оквира за системе трговине дозволама; анализирао опције за организацију Форума за тржишно засноване инструменте, итд. Видети: “Commission staff working document analysing the replies to the Green Paper on market-based instruments for environment and

IV) САДРЖАЈ

Резултати расправе који су прикупљени током 2008. године и потом анализирани класификовани су у три групе.⁷

Коришћење тржишних инструмената за сврхе политика Заједнице

У већини ставова заинтересованих субјеката сугерисано је проширивање коришћења тржишно заснованих инструмената. Постоји сагласност да би ови инструменти требало да воде ефикаснијем оквиру за мудрије коришћење ресурса и мањи утицај на животну средину. Ипак, у једном делу ставова, нарочито представника индустријских удружења, изражена је забринутост због стављања већег терета на енергетски-интензивне индустрије као и неизвесности коју би тржишно засновани инструменти могли створити за пословање.⁸ Поред транспорта и управљања отпадом предложено је даље развијање тржишних инструмената и у различитим другим областима као што су област градње, област дрвне индустрије, унапређивање енергетске ефикасности у зградама, развој „зелене” хемије, итд.⁹ Посебно је наглашен значај преиспитивања по животну средину штетних субвенција ради уклањања постојећих неконзистентности.¹⁰

related policy purposes”, Brussels, 16.1.2009, SEC(2009)53 final, p. 23. Интернет: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/report_market-based_instruments.pdf, 16/02/2010.

⁷ У раду се указује само на неке најзначајније резултате расправе и ставове који су исказани.

⁸ Наглашава се да би тржишне инструменте требало уводити након озбиљних истраживања и процена утицаја с обзиром на учинак у животној средини, економске трошкове, конкурентност, једнакост и фискалну политику. Нека пословна удружења наглашавају став да увођење тржишних инструмената треба да се остварује једино за активности и производе где постоје алтернативе праксама које су штетне по животну средину или оне могу бити развијене. Видети: Ibid, p. 4.

⁹ У погледу веће улоге ЕУ у промовисању реформе „еколошких” пореза значајан број представника држава и невладиног сектора предлагао је да Европска комисија преузме значајнију улогу у унапређивању и доследнијем приступу реформи пореза у области животне средине, за разлику од већине представника индустрије који су против активније улоге ЕУ у унапређивању пореског система у области животне средине на националном нивоу. Видети: Ibid, pp. 6-7.

¹⁰ Главни сектори који су предложени за преиспитивање су пољопривреда (укључујући Заједничку пољопривредну политику), регионални развој (укључујући Структуралне

Коришћење тржишних инструмената у енергетском сектору

Изложен је широк спектар различитих предлога амандмана које би Комисија требала да припреми у вези са Директивом 2003/96/ЕЦ о реструктурирању система опорезивања енергетских производа и електричне енергије.¹¹ Значајна већина (нарочито представника влада) изјаснила се у прилог установљавања директније везе између опорезивања енергије и циљева у области животне средине и енергетске политике ради чега се подржава ревизија Директиве. С друге стране, различити су ставови представника пословног сектора у погледу промена Директиве. Идеја о раздвајању дела накнада које се односе на енергију од оних које се односе на животну средину изазвала је различите реакције држава чланица и пословног сектора. У вези са биогоривом значајан део предлога ишао је у прилог позитивне пореске дискриминације. Скоро је заједнички став свих субјеката да различите мере „ради наглашавања еколошких аспеката производње струје већ постоје и да би било која додатна пореска мера требало да буде испитана са становишта компатибилности.“¹² У погледу односа између циљева ревизије ове Директиве и Директиве која се односи на систем трговине емисијама владин сектор је сугерисао да би ово могло бити прилика за достизање веће конзистентности између две директиве. При том је указано и на различите циљеве ова два инструмента као и потребу преиспитивања постојања конфликта међу њима.¹³

Опције за коришћење тржишних инструмената у политици животне средине

1) Генерално се може рећи да је констатована потреба уважавања растућег загађивања које потиче из поморског транспорта уз указивање на

Фондове), енергетика, транспорт (укључујући порезе на дизел, изузетке за авионско гориво и гориво за поморски транспорт) као и спољна трговина. Ibid. p. 9. За шире видети и: “Environmentally Harmfull Subsidies (EHS): Identification and Assessment, final report”, Institute for European Environmental Policy, 2009. Интернет: <http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/Harmful%20Subsidies%20Report.pdf>, 14/03/2010.

¹¹ “Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for taxation of energy products and electricity”, OJ L 283, 31.10.2003, p. 51.

¹² “Commission staff working document analysing the replies to the Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes”, op. cit., p. 12.

¹³ Изнете су различите идеје у погледу питања како охрабрити трговинске партнере ЕУ да узму активнијег учешћа у смањивању емисија гасова са ефектом стаклене баште. Видети: Ibid, p. 14.

значај релевантних одредаба Конвенције УН о праву мора и предлоге за увођење и коришћење различитих тржишних инструмената.¹⁴ Што се тиче копненог транспорта истакнуте су различите опције за коришћење тржишних инструмената за самањивање утицаја на животну средину и интернализацију екстерналија. У вези са мерама које би требало предузети неколико предлога се односи на подршку хармонизацији у оквиру ЕУ а неки предлози се односе на подршку интегралном приступу накнадама за инфратруктуру за све видове транспорта. Такође, предложена је ревизија Директиве 1999/62/ЕЦ о накнадама за тешка возила с циљем да се њена примена прошири на екстерне трошкове као и да буду обухваћени и други путеви осим главних и сва возила укључујући и путнички транспорт.¹⁵ Истакнута су позитивна искуства са увођењем посебних накнада за возњу центром града (Стокхолм, Лондон) уз предлоге да се оваква накнада уводи узимањем у обзир и емисија чврстих честица, NOx и CO2. Такође, предложено је и увођење тржишних инструмената на „нула емисије” за ситне честице из камиона као и стандарде ефективности буке за аутомобиле и трамваје.¹⁶ 2) Значајан број различитих субјеката подржао је коришћење пореза, накнада и субвенција ради утицаја на понашање корисника вода.¹⁷ У погледу прихода од наплате накнада за коришћење

¹⁴ Као што су: различите лучке таксе засноване; различите пловидбене таксе имајући у виду да је различит географски ефекат не CO2 емисија; субвенције за усвајање ефикасније технологије; укључивање бродарства у ЕУ шему трговине емисијама, итд. Видети: Ibid, p.15.

¹⁵ “Directive 1999/62/EC the European Parliament and of the Council of 17 June 1999 on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures (*Eurovignette*)”, OJ L 187 of 20.7.1999, pp. 42-50.

¹⁶ У погледу укључивања транспорта у ЕУ систем трговине емисијама подељени су ставови. Док је увођење копненог транспорта у овај систем оцењено преурањеним више је држава и НГО подржало укључивање ваздушног саобраћаја у овај систем. Видети: “Commission staff working document analysing the replies to the Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes”, op. cit., pp. 17-18.

¹⁷ Дато је неколико препорука: пажљивије коришћење вода може бити резултат увођења јединствене политике цена у ЕУ и методологије обрачуна накнада; утврђивање цена воде треба да буде засновано на прогресивним тарифама и укључивањем свих трошкова; цене воде треба да буду обликоване према националним и регионалним околностима тако да се узму у обзир и могућности сиромашнијих делова популације посебно у новим државама чланицама; агроеколошке мере треба да буду коришћене тако да подржавају квалитет подземних вода; треба да постоји јасно разликовање између општег коришћења воде и коришћења воде за енергетске потребе тако да тржишни механизми не утичу негативно на подстицаје за производњу обновљиве енергије као што је хидроенергија. Видети: Ibid, p. 18.

вода сугерисано је да би они требали бити коришћени ради подршке пројектима у области вода (нпр. инвестиције потребне ради прилагођавања демографским променама, инфраструктурна унапређења и смањење губитака, производња биогаса и биометана, итд).¹⁸ Покренуто је и питање коришћења система трговине дозволама за воде уз различите аргументе „за” или „против”. Сугерисано да је би ефикасност примене мера из Оквирне директиве о водама требала да буде процењивана пре увођења тржишних инструмената и указно на могућност да би даље иницијативе могле довести до преклапања са процесом који проистиче из Заједничке стратегије за спровођење.¹⁹ 3) У области управљања отпадом постоје значајне разлике у погледу питања хармонизовања минималних износа пореза за депоније.²⁰

4) Постоји сагласност да тржишни инструменти имају потенцијал да буду коришћени у области заштите биодиверзитета уз истицање да би примена ових инструмената могла бити повезана са тешкоћама због проблема који се тичу мерења и процене вредности. Због тога се сугерише

¹⁸ Предложено је да би средства за овакве инвестиције из фондова ЕУ (нпр. Структурални фонд) требало да буду повезана са увођењем одговарајућег система управљања водама укључујући и цене воде. Ради подршке спровођењу Оквирне директиве о водама неколико субјеката је позвало Европску комисију да допринесе истраживању методологија у области управљања водама, да донесе смернице за установљивање цена воде и обрачуна екстерних трошкова коришћења воде као и да установи информациону основу за размену најбољих пракси. Такође је сугерисано да обавезе држава чланица у погледу трошкова обнове водних услуга, у складу са Оквирном директивом о водама (члан 9), треба да буду додатно прецизиране. Видети: Ibid, pp. 18-19.

¹⁹ Постоје и ставови да ширење увођења тржишних инструмената у области вода није потребно будући да постојећи национални системи обезбеђују одржавање трошкова и примену принципа „загађивач плаћа”. Насупрот увођењу нових инструмената предлаже се, као значајније, обезбеђивање веће конкуренције у сектору. Ibid, p. 19. Видети: “The Links between the environment and competitiveness”, *Water Policy and Competitiveness*, Institute for European Environmental Policy, 2009. Интернет: http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/part1_report_comp.pdf, 10/02/2010.

²⁰ Значајан број субјеката, нарочито оних у индустрији, сматра да постојећи ЕУ оквир обезбеђује довољно простора за државе чланице да се баве питањима управљања отпадом. Неки чак тврде да је овај оквир преширок и да он омогућава неким државама чланицама да намећу дискриминаторске порезе због којих се, потенцијално, утиче и на слободу кретања роба. Видети: “Commission staff working document analysing the replies to the Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes”, op. cit., p. 20.

спровођење озбиљних студија координираних на нивоу ЕУ и уз експерименте на нижим нивоима. Већина подржава коришћење „плаћања за услуге животне средине” иако се указује на тешкоће повезане са проценом еколошке ефективности као и на то да су ресурси за ове потребе често неефикасни.²¹ 5) У погледу примене тржишних механизма у области загађивања ваздуха истакнуто је питање коришћења система трговине прекограничним емисијама SO₂ и NO_x између група држава. Указује се на искуство примене постојећих националних шема али су истакнути различити ставови у погледу развоја прекограничних система трговине емисијама SO₂ и NO_x.²²

V) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Расправа о Зеленом папиру завршена је током 2008. године а анализа резултата сачињена је 2009. године. Питања која су покренута у оквиру овог документа значајна су са становишта дугорочног одређења ЕУ у области увођења и примене тржишно заснованих инструмената у политици животне средине.

VI) ИЗВОРИ

- “Commission Green Paper of 28 March 2007 on market-based instruments for environment and related policy purposes”, [COM(2007) 140 final-Not published in the Official Journal];
- Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0140:FIN:EN:PDF>, 20/12/2009.
- “Commission staff working document analysing the replies to the Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes”, Brussels, 16.1.2009, SEC(2009)53 final

²¹ *The Economics of ecosystems and biodiversity – An interim report*, European Communities, 2008. pp. 27-46. Интернет: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb_report.pdf, датум приступања: 12.02.2010.

²² Већи број заинтересованих субјеката је изразио опрезност у погледу коришћења система трговине емисијама NO_x и SO₂ истичући потенцијална преклапања са инструментима који су установљени Директивом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања и најбољим расположивим технологијама којима су већ обухваћене ове загађујуће субстанце. *Commission staff working document analysing the replies to the Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes*, op. cit. p. 23.

- Интернет: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common_consultations/tax/report_market-based_instruments.pdf, 16/02/2010.
- “Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for taxation of energy products and electricity”, OJ L 283, 31.10.2003 p. 51-70.
- “Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme”, OJ L, 242, 10.09.2002, pp. 1-15.
- “Directive 1999/62/EC the European Parliament and of the Council of 17 June 1999 on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures (*Eurovignette*)”, OJ L 187 of 20.7.1999. pp. 42-50.
- Драгољуб Тодић, *Еколошки менаџмент у условима глобализације*, Мегатренд универзитет, Београд, 2009, стр. 397-408.
- Драгољуб Тодић, „Одрживи развој и принципи политике и права животне средине”, *Правни живот*, бр. 9/2007, Година LVI, Књига 509, стр. 429-443.
- *Market-based instruments for environmental policy in Europe*, EEA Technical report No 8/2005, European Environment Agency, Copenhagen, 2005.
- Nicolas De Sadeleer, *Environmental Principles – From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, 2005.
- Vid Vukasović, Dragoljub Todić, *Environmental Law (Serbia)*, International Encyclopedia of Laws, Suppl. 68 (April 2009), Monograph; Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2009, pp. 69-73.

VII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Значај за Републику Србију треба посматрати у контексту више чинилаца који се односе на настојања повезана са изградњом тржишне привреде, подизањем конкурентности и интензивнијим укључивањем у међународну сарадњу, спровођењем међународних обавеза које проистичу из међународних уговора у области животне средине, хармонизацијом националних прописа са прописима ЕУ, итд.²³ Отуда и императиван захтев да увођење нових и примена постојећих економских инструмената што потпуније одражавају реалне могућности привреде и друштва и

²³ За основне назнаке и правним оквирима видети: Vid Vukasović, Dragoljub Todić, *Environmental Law (Serbia)*, International Encyclopedia of Laws, Suppl. 68 (April 2009), Monograph; Kluwer Law International, The Hague, 2009, pp. 69-73.

допринесу усклађеном остваривању циљева политике животне средине и развоја. Преиспитивање постојећег система и увођење нових инструмента подразумева и систематско праћење и анализу њиховог увођења и примене нарочито у контексту усклађеног остваривања циљева у области животне средине и циљева у различитим секторским областима од значаја за област животне средине (енергетика, пољопривреда, шумарство, саобраћај, туризам, итд) и одрживог развоја уопште.²⁴ Поред више питања која се могу сматрати отвореним нарочито у делу који се односи на сагледавање оправданости, динамике, могућности, итд. увођења и примене појединих економских инструмената неопходно је указати и на различита питања која су повезана са начином коришћења прикупљених средстава. Посебним би се могло сматрати питање места и улоге Фонда за заштиту животне средине и других сличних субјеката.²⁵

²⁴ За податке о постојећим економским инструментима у области животне средине у Србији видети: http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/Tax_main.asp, датум приступања 01.02.2010. За шире о плановима реформе економских инструмената видети, нпр: *Национални програм заштите животне средине*, стр. 117-131. Интернет: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/7-Ostala-dokumenta-12-document.htm>, датум приступања 22/03/2010; „Акциони програм за спровођење Националне стратегије одрживог развоја за период од 2009. до 2017. године”, стр. 91, 107, 109. Интернет: <http://www.odrzivirazvoj.gov.rs/assets/download/Akcioni-plan-za-sprovodjenje-NSOR.pdf>, 15/01/2010.

²⁵ Неопходно је указати на потребу израде прецизне анализе оправданости коришћења средстава Фонда (и др. сличних субјеката) нарочито са становишта критеријума који се односе на остваривање општих или конкретних циљева заштите животне средине као интегралног дела развојних циљева земље, као и стављања исте на увид јавности. Затим, у критеријума за додељивање средстава, који су дефинисани члановима 8-10. Правилника о условима које морају испуњавати корисници средстава Фонда за заштиту животне средине, условима и начину додељивања средстава Фонда, критеријумима и мерилима за оцењивање захтева за додељивање средстава и начину праћења наменског коришћења средстава и уговорених права и обавеза, садржани су на врло уопштен начин формулисани захтеви. Видети: *Службени гласник РС*, бр.8/2010. Такво стање оставља значајан ниво дискреционе слободу у поступку оцењивања пројеката са различитим потенцијалним импликацијама. Овоме би требало додати и питање доступности (за јавност) података о резултатима реализације финансираних пројеката и оцени њиховог стварног доприноса остваривању циљева политике у области животне средине, а ради праћења остваривања дефинисаних циљева реформе система у целини и у функцији повећања конкурентности привреде и других дефинисаних приоритета, итд. За неке основне информације о Фонду (укључујући и извештаје о раду за 2006. 2007. и 2008. годину), видети Интернет: <http://www.sepf.gov.rs/>; За извештаје видети Интернет: http://www.sepf.gov.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=30:2008-11-10-10-10-15&catid=2:2008-07-30-11-43-16&Itemid=21.

UDK:502/504:061.1
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 134–139
Изворни научни рад

др Александра ЧАВОШКИ¹

САМИТ У КОПЕНХАГЕНУ – УСПЕХ ИЛИ РАЗОЧАРЕЊЕ?

ABSTRACT

The author outlined the main outcomes of the Copenhagen climate summit in order to assess its positive and negative sides. Although the summit was to result in legally binding treaty as a subsequent step within the UN climate talks, it seemed that its results put in question the further efforts in preventing the emission of greenhouse gases. The lack of reaching this legally binding document was the main disappointment of the summit, although some argue that for the first time the summit brought together 110 world leaders, among which were the US and China representatives. The agreement to hold the increase in global temperature below 2 degrees Celsius, to establish a Copenhagen Green Climate Fund as well as the REED and REED-plus, and to mobilize significant financial assistance to poorer countries are perceived as the main positive results of the agreed accord.

Key words: Copenhagen Summit, Framework Convention on Climate Change, Kyoto Protocol, emission, greenhouse effect gases, agreement, mitigation measures, Fund for Prevention of Greenhouse Effect Gases, REED and REED plus.

1) САДРЖАЈ

Смањење емисије гасова који изазивају ефекат стаклене баште који утичу на промену климе и предузимање координисаних мера на међународном нивоу били су предмет расправа на недавном Самиту у Копенхагену одржаном од 7-18. децембра 2009. године. Овај самит представља последњу у низу иницијатива Уједињених нација о промени климе које су започеле на Конференцији о животној средини и развоју

¹ Ванредни професор на Правном факултету Универзитета Унион у Београду.

давне 1992. године када је договорено, „да је кључни циљ стабилизација концентрације гасова стаклене баште у атмосфери на нивоу који би спречавао опасне антропогене утицаје на климатски систем”.² Иако је овај самит означио нову етапу у решавању питања климатских промена, оправдано се поставља питање успешности овог самита, имајући у виду садржину и правну природу документа усвојеног у оквиру овог самита.

II) НЕДОСТАЦИ ПОСТИГНУТОГ ДОГОВОРА

Након завршетка самита у Копенхагену постало је сасвим извесно да постигнути договор садржи велики број недостатака, који говоре у прилог опште прихваћеног мишљења да на самиту није учињен никакав напредак у борби против климатских промена. Већ сам назив „Копенхагеншки договор” указује на прве слабости овог самита. Уместо усвајања правно обавезујућег документа, као што је то била намера Европске уније и земаља у развоју, учесници су само постигли споразум о документу „којим је потврђено да је промена климе један од највећих изазова садашњице и да је неопходно предузети мере за решавање овог проблема” без утврђивања било каквих обавеза за смањење гасова са ефектом стаклене баште.³ Штавише, неусвајање правно обавезујућег акта као нове мере која је требало да уследи након Оквирне конвенције о климатским променама и Кјото Протокола само потврђује да се не може говорити о успеху постигнутом на овом самиту. Имајући у виду чињеницу да је Кјото Протоколом предвиђено степен смањење шест гасова који стварају ефекат “стаклене баште”, који треба достићи до краја 2012. године, постаје сасвим јасно да је било од кључне важности усвајање документа којим ће се утврдити конкретне обавезе држава за неки следећи временски период.⁴ Ово је представљало посебно разочарење за ЕУ, земље у развоју и невладине организације у овој области. Председник Европске комисије *Jose Manuel Barroso* је одмах након постизања договора исказао своје „велико незадовољство због неусвајања правно обавезујућег документа који је испод свих очекивања Уније”.⁵ Премијер Велике Британије *Gordon*

² Овом приликом усвојена Агенда 21, програм који се бави основним проблемима у области животне средине који настају као последица технолошког и индустријског развоја. Видети: Члан 2. Оквирне конвенције о промени климе.

³ Термин на енглеском је *accord*.

⁴ Интернет: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8285247.stm>, 21/03/2010.

⁵ Интернет: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8421910.stm>, 21/03/2010.

Brown и председник Француске *Nicolas Sarkozy* сматрали су да је текст далеко од идеалног решења, али да представља почетак, посебно ако се узме у обзир чињеница да су овим договором коначно политички обавезале Индија, Кина и САД.⁶ Још један од великих недостатака који није предвиђен овим споразумом огледа се у одсуству прописивања укупног процента смањења емисије ових гасова, као и појединачних квота за сваку појединачну уговорну страну, као што је то било прописано Кјото Протоколом, чиме се оставља на вољу државама чланицама да предложe вредности смањења емисије, имајући у виду своје обавезе утврђене овим Протоколом.⁷ Уколико се анализирају разлози који су довели до неуспеха овог самита важно је поменути неколико најважнијих. Током самих преговора многи су стекли утисак да саме државе, посебно оне развијене, нису хтеле да постигну глобални обавезујући споразум о климатским променама, док су неразвијене државе, посебно оне острвске које су значајно угрожене овим дешавањима у природи, очајнички тражиле значајна давања од тих држава. Чак је и између држава чланица Европске уније постајала несасгласност о начину вођења преговора, што је значајно умањило утицај саме Уније на исход преговора. Овај раздор је постао врло очигледан при самом крају самита када је поменути Копенхагенски споразум припремила неколицина држава, међу којима су предњачиле САД, Бразил, Кина, Индија и Јужна Африка, без присуства осталих учесница самита.

III) ПРЕДНОСТИ ПОСТИГНУТОГ ДОГОВОРА

Као кључна добра страна овог споразума јесте посвећеност свих страна да смање емисије ових гасова како укупно повећање температуре не би било веће од два степена и како би се у што краћем року кренуло са смањењем глобалних и националних граничних вредности емисије у складу са четвртим извештајем Међународног панела о промени климе. Договором се не утврђује никакав рок за утврђивање глобалних и националних граница емисије, већ се државе позивају да то учине у што краћем року, док се очекује да ће земљама у развоју бити потребно више времена. Међутим, ова обавеза има само моралну и политичку снагу за државе које су учествовале на самиту. Колики ће напори бити учињени да се ова обавеза испуни зависи од саме воље држава у питању.

⁶ Интернет: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8421910.stm>, 21/03/2010.

⁷ Првим нацртом споразума било је утврђено смањење за 50% до 2050. године.

Копенхагенски договор изнова подсећа на негативна дејства климатских промена, као и чињеницу да ова врста загађења погађа све државе подједнако. Једини начин борбе огледа се у усклађеним активности и хитној међународној сарадњи, а све у циљу примене Оквирне конвенције о промени климе. Овим Договором се посебно истиче проблем малих острвских и афричких земаља. По мишљењима многих, једна од главних предности самита се огледа у томе што је самиту присуствовало око 190 земаља, од којих се посебно издвајају САД и Кина. Можда се по броју учесника ова конференција може упоредити са Рио конференцијом о животној средини и развоју из 1992. године која је окупила делегације из 182 земље. Иако нису утврђене квоте за смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште стране уговорнице се обавезују да до 31. јануара 2010. године доставе Уједињеним нацијама планове за смањење ових гасова. Овде Копенхагенски договор прави разлику између обавеза развијених земаља које потпадају под Анекс I, које треба да смање емисије гасова са ефектом стаклене баште у односу на вредности предвиђене Кјото Протоколом и да у складу са форматом предвиђеним Анексом I уз овај Договор доставе у горепоменутом року квантификована ограничења емисије за период до 2020. године. Стране које нису укључене у Анекс I се обавезују на спровођење мера ублажавања ефекта промене климе и да списак мера доставе Секретаријату Оквирне конвенције УН о промени климе у складу са форматом прописаним Анексом II до 31. јануара 2010. године. Најнеразвијене земље и острвске земље на добровољној основи предузимају мере у овом циљу. Сваке две године стране које нису укључене у Анекс I достављаће списак мера за ублажавање ефекта промене климе у складу са упутствима које ће припремити Конференција страна. Мерење, извештавање и провера резултата примењених мера је одговорност ових земаља у развоју, иако оне подлежу провери у складу са међународним стандардима. Оснивање Копенхагенског фонда за спречавање ефекта стаклене баште представља једно од позитивних страна постигнутог договора на овом самиту. Овај фонд је замишљен као правни субјект у оквиру УН Конвенције који ће пружати финансијску подршку пројектима, програмима и осталим активностима у земљама у развоју. У циљу правилног коришћења средстава из овог фонда или неког другог међународног фонда успоставља се надзор над спровођењем пројеката за смањење гасова са ефектом стаклене баште у земљама у развоју. Посебна пажња у оквиру споразума посвећена је спречавању даље деградације шумског земљишта и пошумљавању у циљу даљег смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште, као и пружања финансијске

помоћи земљама у развоју. Најбољи начин за остваривање овог циља се огледа у успостављању нових механизма од којих је најважнији РЕДД фонд (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries*). Развијене земље се обавезују овим документом да обезбеде нова и додатна средства од око 30 милијарди америчких долара за период од 2010 до 2012. године. Средства ће бити додељена најугроженијим земљама у развоју, од којих свакако предност имају земље на афричком континенту и мале острвске земље. Развијене земље су изразиле спремност и да у циљу примене мера митигације и отворености поступка примене заједнички сакупе 100 милијарди америчких долара годишње до 2020. године да би се одговорило на потребе земаља у развоју. Део ових средстава биће додељен у оквиру Фонда за спречавање ефекта стаклене баште. Зарад делотворнијег прикупљања и расподеле средстава оснива се комисија која ће бити одговорна Конференцији страна и радиће у складу са њеним смерницама. Стране уговорнице Конвенције су позване да до 31. јануара 2010. године изразе свој званични став према документу усвојеном на самиту. Договором је предвиђено да ће се до 2015. године окончати оцена примене овог документа, посебно у односу на смањење раста глобалне температуре од 2°C на 1,5°C. Иако на први поглед изгледа да позитивне стране Копенхагеншког договора имају бројчану превагу у односу на недостатке договора, са сигурношћу се може закључити да сам договор представља велико разочарење за све оне државе које озбиљно желе да се позабаве овим проблемом. Свакако да је на првом месту спорна правна природа овог документа чија примена почива само на доброј вољи држава, а не на правној обавезности међународног документа. Још једна од главних замерки се тиче одсуства прописивања дозвољених квота емисије за сваку државу уговорницу, што је једини начин за постизање даљег повећања глобалне температуре. Одсуство конкретних мера и активности је несумњиво још једна у низу критика. Међутим, не треба занемарити да су на самиту велики загађивачи попут САД, Индије и Кине по први пут показали подршку напорима за смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште.

IV) ИЗВОРИ

- „Закон о заштити животне средине”, *Службени гласник* бр. 36/09;
- „Оквирна конвенција о промени климе”, *Службени лист СРЈ - Међународни уговори*, бр. 2/97;
- „Кјото Протокол”, *Службени гласник*, бр. 88/07;

- Копенхагеншки договор, Интернет: unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf, 21/03/2010/

У) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија је ратификовала и Оквирну конвенцију о промени климе и Кјото Протокол.⁸ Недавно је усвојен и Закон о заштити ваздуха којим се дефинишу гасови са ефектом стаклене баште и утврђују мере за спречавање и смањење загађења ваздуха употребом ових гасова.⁹ Овим законом се предвиђа и оснивање Националног тела за спровођење механизма чистог развоја које је надлежно да одобрава програме и пројекте који се спроводе у оквиру механизма чистог развоја, као и Националног инвентара емисије гасова са ефектом стаклене баште. Посвећеност Републике Србије проблемима климатских промена настављена је и у светлости самита у Копенхагену. Делегација Министарства животне средине и просторног планирања учествовала је у раду самита и у име Србије подржала и ставове Европске уније у циљу ефикасне борбе против климатских промена на глобалном нивоу. Након завршетка конференције, а имајући у виду значај рада на смањењу емисије ових гасова од стране сваке државе, Република Србија изразила је подршку „Копенхагеншком договору” и о томе обавестила Секретаријат Оквирне конвенције УН о промени климе.¹⁰ Овакав став Србије, али и напори које наша земља чини на смањењу емисије гасова са ефектом стаклене баште, захтевају упознавање стручне јавности и грађана са садржајем Копнехагеншког договора, иако се не ради о правно обавезујућем акту за државе потписнице.

⁸ *Службени гласник*, бр. 88/07; *Службени лист СРЈ - Међународни уговори*, бр. 2/97.

⁹ *Службени гласник*, бр. 36/09.

¹⁰ Интернет: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/Republika-Srbija-izrazila-podrsku-Kopenhagenskom-dogovoru—718-c46-content.htm>, 21/03/2010.

СОЦИЈАЛНА ПИТАЊА

UDK:314.375(485)
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 140–150
Изворни научни рад

Данијела СПАСИЋ¹
Далибор КЕКИЋ²

СТРАТЕГИЈА СУЗБИЈАЊА ПОРОДИЧНОГ НАСИЉА У ШВЕДСКОЈ

ABSTRACT

In this article, the authors make a short review of the European legislation on family violence analysing the Swedish cabinet strategic document – the Action Plan for combating men’s violence against women, violence and oppression in the name of honour and violence in the same-sex relationships. This document contains the most important issues, measures and activities in that area. The Action Plan of the Swedish Cabinet is an example of “good practice” that contains the most important directives of the Council of Europe, the European Union and the European Parliament. The article defines the key points of the Action Plan and these analyses present the guidelines for the creation of the Serbian Strategy for Combating Family Violence.

Key words: Violence in families, European legislation, Sweden’s Government Action Plan, National Strategy of the Republic of Serbia.

I) СВРХА

Насиље у породици је ендемична појава, а насиље према женама од стране њихових партнера је криминолошки и социопатолошки феномен

¹ Истраживач сарадник, на Криминалистичко-полицијској академији у Земуну.
E-mail: danijela.s@nadlanu.com

² Виши стручни сарадник на Криминалистичко-полицијској академији у Земуну.
E-mail: daliborkekekic@yahoo.com.

који пресеца све културне, религиозне и регионалне границе, при чему је физичко насиље најдрастичнији вид испољавања брачног насиља. Насиље над женама је окрутно понашање које је присутно у свим друштвима, а нарочито је распрострањено у земљама у транзицији у којима је испољавање насиља повећано, а односи у друштву у знатној мери поремећени.³ Насиље пријављује између 22 и 35% жена у свету које се из било ког разлога обраћају за помоћ ургентним медицинским службама, као и 23% трудница које се јављају ради пренаталне заштите.⁴ На основу изнетих, али и података из бројних других истраживања, насиље у породици постало је синоним за насиље над женама и ове форме насиља се у пракси изједначавају.⁵

II) ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ СУЗБИЈАЊА ПОРОДИЧНОГ НАСИЉА

Превенција и сузбијање насиља над женама је приоритетно питање за земље чланице Европске уније (ЕУ). Одговорност за национално законодавство, акционе програме и друге мере првенствено је на

³ World Health Organization, 2002; Watts & Zimmerman, 2002, *наведено у*: Spasić, D., i dr. *Značaj dokumentovanja i sudskomedicinske ekspertize povreda žrtava porodičnog nasilja*, Први научни скуп са међународним учешћем „Право и фореника у криминалистици”, Крагујевац, 16-18. септембар 2009, Зборник радова, стр. 404-409. Rechel, B. & McKee, M., *Healing the crisis: a prescription for public health action in South Eastern Europe*. Open Society Institute Press, New York, 2003.

⁴ Bradley, F., Mary Smith, M., Long, J., O'Dowd, T., *Reported Frequency Of Domestic Violence: Cross Sectional Survey Of Women Attending General Practice*. BMJ; 324(7332):271., 2002.

⁵ Резултати најсвеобухватније студије која је проучавала распрострањеност различитих форми породичног насиља у 90-ак држава и друштава са свих континената (Levinson, D., *Family Violence in Cross-Cultural Perspective*, Newbury Park, Calif: Sage, 1989). Из ових података се може закључити да је насиље у породици раширена појава у већини региона света, да су жене најчешће жртве, а мушкарци извршиоци насиља у браку. Видети: Николић-Ристановић, В., *Преживети транзицију-свакодневни живот и насиље у посткомунистичком и постратном друштву*, Службени гласник, Београд, 2008; Спасић, Д., Радовановић, И., *Истраживања породичног насиља*, Зборник радова са скупа “Истраживања у специјалној педагогији”, ФАСПЕР, 2009; Heise, L. *et al.*, Ending violence against women, *Population Reports*,: Johns Hopkins University School of Public Health, Population Information program Series L, No 11, Baltimore 1999.; Smeenk, W., Malsch, M. *Family Violence and Police Response – Learning From Research, Policy and Practice in European Countries*, Ashgate Publishing Company, Burlington, 2005.

државама чланицама, али је током протеклих десет година сарадње и размене искустава на нивоу ЕУ, заједница помогла да се ојачају напори у већем броју земаља у овој области. Европска Комисија подржава земље-чланице на неколико начина, укључујући и Дафне програм, (*Daphne III Programme*) који финансира пројекте за спречавање и борбу против насиља над женама и децом, и заштиту угрожених људи и ризичних група.⁶ Ови пројекти такође добијају и подршку Европског социјалног фонда. Савет ЕУ је донео одлуку и о броју индикатора који ће се користити за праћење кретања у односу на борбу против насиља над женама. Индикатори су развијени како за мерење насиља у кући, тако и за сексуално узнемиравање на радном месту. Ови показатељи су основа за праћење националних извештаја о постојећем стању у земљама чланицама и водич за борбу против насиља над женама. Комисија је усвојила и Смернице за равноправност полова (2006-2010) наглашавајући посвећеност и решеност ЕУ да елиминира све облике родно заснованог насиља (укључујући насиље у име части, насиље у породици и трговину људским бићима). До 2010. Комисија ће, с једне стране, посебну пажњу посветити побољшању статистике на нивоу ЕУ са циљем да се омогући боље праћење напретка у овој области, а с друге стране, наставити да пружа финансијску подршку напорима држава чланица и невладиних организација на плану превенције и сузбијања ових облика насиља. Поред тога, Комисија перманентно подржава истраживања, мреже организација и размену искустава у овој области. Европске земље, кроз чланство у регионалним организацијама, преузимају на себе обавезу поштовања међународних докумената у области сузбијања породичног насиља, али и усклађивања унутрашњег законодавног оквира са преузетим обавезама из области људских права, родне равноправности и права жртава. Систем људских права Савета Европе заснован је на међународним уговорима који дефинишу обавезу држава чланица, и на необавезујућим документима, као што су директиве, препоруке и резолуције.⁷

Европска конвенција из 1989. године има специфичну тежину за државе чланице и њена је ратификација постала *de facto* политички услов

⁶ ОЈ L 143, 30.4.2004, р. 1.

⁷ Уговори Савета Европе о људским правима су: Конвенција о заштити људских права и основних слобода (тзв. Европска конвенција) усвојена 1950. године; Европска социјална повеља из 1965. године и Европска конвенција о спречавању мучења и нехуманог или понижавајућег третмана или кажњавања из 1989. године.

за ступање у чланство Савета Европе. Све државе чланице Савета Европе морају да инкорпоришу Европску конвенцију у своје национално законодавство, односно Конвенција има непосредан ефекат на домаће законе. Као снажни механизми њене примене функционишу: Савет министара и Европски суд за људска права са седиштем у Стразбуру и индивидуалним жалбеним поступком. У области родне равноправности и сузбијања насиља, Комитет министара Савета Европе, као надзорни орган Савета који својим препорукама даје смернице за заштиту жена од насиља у породици, усвојио је неколико препорука државама чланицама које се односе на проблем сузбијања насиља у породици – No. P(85)4, 1985. године;⁸ о социјалним мерама које се односе на насиље унутар породице – No. P(90)2;⁹ о хитности поступања у области породичних односа – No. P(91)9; о насиљу у породици против жена – No. P1582(2002)1. Препорука Комитета министара (2002)5 односи се на одговорност држава за спречавање насиља у породици и давање приоритета овом проблему у националној политици, и на њој се, између осталог, заснива и стратегија сузбијања породичног насиља у Шведској: „Земље чланице (Савета Европе, прим. аут.) треба да уведу, развију и/или побољшају националну политику против насиља која се темељи на: а. Максималној сигурности и заштити жртава; б.) Оснаживању жена жртава кроз оптималну подршку и помоћ структура којим се избегава секундарна виктимизација; в.) Прилагођавању казненог и грађанског права укључујући судску процедуру.

Парламентарна скупштина Савета Европе својим препорукама (No. 1450, No. 1582, No. 2681) захтева од држава чланица „да признају да имају обавезу да спречавају, истражују и кажњавају акте насиља у породици и штите жртве.” На нивоу Европске уније као наднационалне организације, кроз тзв. право Заједнице (*Community Law*), путем бројних директива, резолуција и препорука, упућују се и државе-чланице и оне државе које претендују да се прикључе овој организацији, да својим националним законодавствима обезбеде поштовање свих аспеката људских права, права жена и родне равноправности. У том смислу,

⁸ “Recommendation No. R (85) 4 of the Committee of Ministers to Member States on Violence in the Family”, (adopted by the Committee of Ministers on 26 March 1985 at the 382nd meeting of the Ministers’ Deputies)

⁹ “Recommendation No. R (90) 2 of the Committee of Ministers to Member States on Social Measures Concerning Violence within the Family”, (adopted by the Committee of Ministers on 15 January 1990 at the 432nd meeting of the Ministers’ Deputies)

Европски парламент је 1986. године усвојио Резолуцију о насиљу над женама, а 1997. године Резолуцију о европској кампањи нулте толеранције према насиљу над женама.¹⁰ Од 1998. године Председништво ЕУ ставља проблематику насиља у породици на политичку агенду. Наредне године покренута је Европска кампања против насиља у породици. Године 2002. године Савет Европске уније је издао извештај о проблематици насиља у породици, који је укључио информације: о индикаторима насиља у породици; о имплементацији мера у области насиља у породици спроведених од стране државачланица и институција ЕУ; резултате спровођења Пекиншке платформе за акцију. Почетком 2006. године Европски парламент је усвојио политику нулте толеранције према свим видовима насиља над женама, а такође и Резолуцију о борби против мушког насиља над женама.¹¹

III) МЕРЕ ЕУ

Акциони план Владе Шведске за борбу против мушког насиља над женама, насиља и угњетавања у име части, као и насиља у истополним везама

Иако Стратегија и Акциони план Владе Шведске за борбу против мушког насиља над женама, насиља и угњетавања у име части, као и насиља у истополним везама не представља директан и изворан документ Европске уније, већ акт унутрашњег, националног законодавства, узет је као предмет дискусије из више разлога. Прво, Шведска је, као чланица ЕУ од 1995. године, у многим аспектима пионир у области равноправности полова. Друго, стратешки документи као израз политичке воље шведског друштва и спремности њеног законодавства да инкорпорира у свој систем најважније стандарде међународне и европске легислативе у области насиља у породици и насиља над женама, формално и суштински заснивају се на најважнијим декларацијама, конвенцијама, препорукама и саветодавним мишљењима надлежних органа и институција и Уједињених нација (CEDAW Комитета), Европске уније и Савета Европе.¹² Треће, шведска влада се није само декларативно определила за активно супротстављање феномену насиља у породици, насиља у име

¹⁰ Doc. A2-44/86 (u Službenom listu evropske zajednice); A4-0250/1997.

¹¹ OJ C 304, 6.10.1997, p. 55; P6_TA(2006)0038.

¹² Распрострањеност и фреквентност ове појаве у свету и у европским земљама, условила је доношење бројних међународних докумената на нивоу Уједињених

части и насиља у истополним везама, већ и конкретним мерама, организацијом служби, финансијским издвајањима, и активностима предузетим на овом плану током председавања ЕУ, показује решеност да у томе и истраје.¹³ Четврто, Шведска је, за сад, једина земља у ЕУ која је својим стратешким документом у овој области, предвидела и сузбијање насиља у истополним везама. Пето, овај стратешки документ, формално и суштински, представља добар и квалитетан модел за доношење и усвајање стратегија и акционих планова и у другим земљама, пре свега, ЕУ, али и оних које претендују да постану њене чланице. Насиље мушкараца над женама је распрострањен проблем у шведском друштву и озбиљан злочин.¹⁴ Борба против овог облика насиља, као и насиља и злостављања у име части и насиља у истополним везама је главни приоритет Владе Шведске. У новембру 2007. године Влада Шведске је, на предлог Министарства за интеграцију и равноправност полова, усвојила Акциони план за борбу против мушког насиља над женама, насиља и угњетавања у име части, као и насиља у истополним везама (*The Government adopts Communication 2007/08:39 Action Plan for combating men's violence against women, violence and oppression in the name of honour and violence in same-sex relationships*).¹⁵

Генерално, Акциони план посебно обраћа пажњу на околности и ситуације насиља према посебно угроженим категоријама жена: женама са физичким и психичким сметњама, проблемима болести зависности,

нација, Европске уније, Савета Европе (декларација, конвенција, препорука и саветодавних мишљења) којима је међународна заједница наложила, односно, препоручила државама-потписницама предузимање мера и доношење конкретних стратешких аката, акционих планова на државном нивоу и прилагођавање легислативе објективном стању и мерама препорученим усвојеним стратегијама.

¹³ У Стокхолму је 9. новембра 2009. одржана Конференција, (*Conference on strategies to combat men's violence against women*), спонзорисана од стране Комисије Дафне програма, на којој је око 150 учесника имало прилику да размени искуства и методе рада, стратегије и законодавства у области насиља мушкараца над женама, али и да разговарају о потребној подршци на нивоу ЕУ у овој области.

¹⁴ Само током 2007. године, 27,000 инцидената насиља према женама је пријављено полицији у Шведској, од тога, око 5.000 оних са случајевима силовања. За око 21% пријављених случајева насиља и 14% пријављених силовања се судило.

¹⁵ Влада Шведске је издвојила више од 80 милиона евра за реализацију овог акционог плана у периоду 2007-2010. У оквиру овог износа, 2,6 милиона долара (20 милиона круна) додељено је организацијама за борбу против насиља над женама. Такође, више од 16 милиона долара (109 милиона круна) је додељено општинама са циљем јачања и проширивања склоништа за жене и девојке.

имигранткињама, припадницама националних мањина и старијим женама. Акциони план покрива и област насиља и репресије у име части. Ова врста насиља се разликује од других због своје колективне природе, што значи да међу извршиоцима и међу жртвама оба пола могу бити жене или мушкарци, девојчице и дечаци. Акциони план се даље протеже на геј, лезбејске, бисексуалне и трансродне (ЛГБТ) особе изложене насиљу од стране својих партнера. При томе се, у акцији и борби против мушког насиља над женама полази од судске, социјалне, економске и здравствене перспективе, и из перспективе родне равноправности, а у случајевима када су деца жртве кривичног дела или су погођене насиљем на неки други начин, посебна пажња се посвећује њиховим специфичним потребама, правима и могућностима. Све мере, предвиђене Акционим планом за борбу против различитих облика насиља, полазе од специфичних потреба жртава. При томе, одговорност за неопходну подршку и заштиту жртава лежи на централним и локалним органима власти. Акциони план садржи низ предлога који утичу на број владиних агенција, као и на општине, савете округа и на број невладиних организација. Међутим, по мишљењу Владе, иако ће поједине мере бити ограниченог трајања током неколико наредних година, оне, генерално, представљају систем мера намењених подизању свести и унапређењу знања и компетенција.

IV) САДРЖАЈ

Акциони план обухвата 56 мера којима Влада ствара услове за већи и трајнији ниво ангажовања владиних агенција, регионалних и локалних власти. Невладине организације (НВО) такође имају важну улогу у предузимању мера које ће омогућити њихово активније укључивање у будућности. Акциони план обухвата шест кључних области:

- појачана заштита и помоћ жртвама насиља;
- већи нагласак на превентивном раду;
- виши стандарди рада и већа ефикасност правосудног система;
- ефикасније мере за насилне преступнике;
- појачана сарадња и координација;
- унапређена знања и компетенције.

Појачана заштита и помоћ жртвама насиља

Акциони план у овој области полази од једног од основних права сваког грађанина Шведске – права да живи безбедно и да се осећа сигурно.

У том смислу, јавни напори државе усмерени су ка политици спречавања свих аката насиља којима се ограничава или угрожава ово људско право, без обзира на њихово религиозно или било које друго опредељење. Истовремено, генерални приступ у оквиру ове области акционог деловања налаже и да општинске структуре у Шведској пронађу и спроведу најефикасније моделе деловања у оквиру пружања помоћи, подршке и стамбеног збрињавања жена и деце – жртва насиља, али и да се приликом пријављивања насиља омогући да се жртве осећају сигурно у свим контактима са судским властима и полицијским органима. То је посебно наглашено када су у питању деца као жртве, при чему је нарочито важно узети у обзир специфичне потребе и могућности деце у њиховим контактима са правосуђем. Ревизија Закона о социјалној заштити прецизира да ће општина обратити посебну пажњу на потребе жена које су изложене насиљу и деце која су била сведоци насиља, а финансирање општина омогућиће јачу оријентација на изградњу станова за жене подвргнуте насиљу. Истовремено, Национални програм за бригу о жртвама сексуалних кривичних дела биће успостављен, развијен и имплементиран у оквиру служби здравствене заштите. Национални одбор за здравље и заштиту ће пружати обуку усмерену и на проблеме насиља над женама са инвалидитетом.

Већи нагласак на превентивном раду

У оквиру ове области акционог деловања, акценат се ставља на активну и ефективну превенцију. Она је усмерена на спречавање потенцијалног насиља или на заустављање насиља које се већ дешава. Превентивни напори усмерени су и ка женама и мушкарцима, без обзира да ли су погођени насиљем у свакодневном животу, при чему деца и млади чине посебно важну циљну групу. У складу са генералним опредељењем за превентивно деловање, значајну улогу у овом систему чине агенције и институције у оквиру правосудног система, система пружања здравствених и медицинских услуга, социјалних служби и система образовања. Превентивно деловање подразумева и да особе које су изложене насиљу и људи који живе под претњом насиља имају широке могућности и права приступа свим врстама правне помоћи, професионалном третману, неопходној документацији и квалитетним процедурама. У тој равни, посебна одговорност додељена је полицији, која мора бити у стању да брзо и ефикасно реагује у ситуацијама почињених злочина. У области превенције, посебан акценат стављен је

и на просторно планирање локалних заједница, посебно у погледу угрожености жена и њиховог ризика изложености криминалу. У оквиру превентивног деловања, такође, успостављена је и виртуелна клиника за сексуално и репродуктивно здравље младих

Виши стандарди рада и већа ефикасност правосудног система

Борба против свих облика насиља представља изазов и за судске власти. Ефикасност борбе директно зависи и од функционисања правног ланца, полиција – тужилаштво, али и од висине прописаних казни за ове злочине. Казне за кривична дела насиља морају бити разумне и пропорционалне. Истовремено, породичноправно законодавство које се односи на брак, регистрована партнерства, развод, поделу имовине, односно, на брачне и имовинске односе уопште, мора бити уређено тако да у потпуности гарантују основна људска права и права из ове области. Програм надокнаде штете и подршке жртвама кривичних дела предвиђа систем обуке стручњака запослених у полицијским органима, јавним тужилаштвима и судовима, и у здравственим службама, у циљу помоћи и ефикаснијег лечења жртава сексуалног злочина и насиља. Национални одбор правосудја наложио је да полиција интензивира своје напоре у борби против насиља мушкараца над женама. Додатна средства у том циљу биће додељена и шведском Тужилаштву и националним судовима.

Ефикасније мере за насилне преступнике

У оквиру затворског система, биће развијен систем мера и активности за лица осуђена за сексуалне злочине, као и оних осуђених за насиље у блиским односима. Сви преступници ће бити укључени у одговарајући програм. У том правцу, потребно је интензивирати напоре у смислу процене ризика, методологије и контролисаног повратка у друштво свих насилних преступника. Методе и процедуре које користи социјална служба у раду са насилним мушкарцима такође се стално процењују и морају бити боље и ефикасније, при чему посебно треба узимати у обзир безбедност жена и деце као жртава и њихове интересе.

Појачана сарадња и координација

Координација и сарадња на регионалном и локалном нивоу морају бити ојачани. Државне агенције и други актери морају остваривати ближу

сарадњу и бољу координацију у активностима пружања помоћи жртвама насиља. Национални центар за знање о мушком насиљу над женама ће се ширити знање и информације у вези насиља, угњетавања и злостављања у име части и насиља у истополним везама. При томе се планира ии предвиђа и ангажовање јавних личности, глумаца и др. у кампањама ширења свести и пружања помоћи људима који су изложени насиљу.

Унапређена знања и компетенције

Већа знања, свест и компетентност су од кључног значаја за успех свих напора у борби против различитих облика насиља Акционим планом предвиђа се и обезбеђивање средстава за истраживања о насиљу мушкараца према женама, насиљу, угњетавању и злостављању у име части и насиљу у истополним везама. Национални одбор за образовање младих пружаће на општинском нивоу програме обуке кадрова који ће се у оквиру слободног времена ангажовати у раду социјалних социјалних служби. Планира се и спровођење истраживања о преваленцији особа које су против своје воље засновале брачне заједнице у Шведској.

V) РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ АКЦИОНОГ ПЛАНА

Као пример „добре праксе” предвиђене Акционим планом може послужити база података „Звоно упозорења” и процедуре њеног коришћења, које повећавају ефикасност у реаговању надлежних служби на насиље у породици. Код дефинисања насиља, посебно није истакнуто емоционално и психичко насиље које у себи носи широк спектар различитих начина и садржаја повређивања, па обухвата и неке од појединачно наведених (недолично обраћање, ниподаштавање). Код дефинисања угрожених група укључени су и мушкарци као жртве само унутар групе истополних заједница, као особе са инавалидитетом и као деца изложена породичном насиљу. Све препоруке из Акционог плана усмерене су на Националне одборе чија је обавеза да акције усмере на локалне самоуправе, институције и НВО као директне пружаоце услуга и програма, уз временски оквир самог Акционог плана. Недостаје економска подршка (програми економског осамостаљивања жена-привреда и службе за запошљавање, програми психосоцијалног и професионалног оснаживања жена). Укупно, изостаје потпуни увид у постојећу мрежу социјалних услуга за жртве насиља, њихову распрострањеност и ефективност.

VI) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Акциони план за борбу против мушког насиља над женама, насиља и угњетавања у име части, као и насиља у истополним везама, донет је 15. новембра 2007. Усвојило га је Министарство за интеграције и родну равноправност (Skr. 2007/08:39), а ступио је на снагу 22. фебруара 2008. године.

VII) ИЗВОРИ

“Action Plan for combating men’s violence against women, violence and oppression in the name of honour and violence in same-sex relationships”, Интернет: [http://www.sweden.gov.se/democracy,gender equality and human rights/gender equality/](http://www.sweden.gov.se/democracy,gender%20equality%20and%20human%20rights/gender%20equality/) Ministry of Integration and Gender Equality, Government communication Skr.2007/08:39, 22/02/2008.

VIII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У формалном смислу, овај документ нема непосредан значај за Републику Србију. То је стратешки документ, израз политичке воље и спремности шведског друштва да кроз поштовање међународних стандарда о насиљу над женама и насиљу у породици, обезбеди друштвену климу нулте толеранције према овом феномену, и створи услове за промоцију родне једнакости и поштовање права на различитост. Међутим, ако се узме у обзир чињеница да ће Србија током 2010. године донети свој стратешки документ у овој области, тј. Националну стратегију за сузбијање насиља у породици, и да анализирани Акциони план Владе Републике Шведске представља један од модела за упоредну анализу, као и да укључивање Србије у европске интеграције налаже поштовање и усвајање „добрих пракси” европских земаља и у овој области, може се закључити да анализирани Акциони план индиректно представља квалитетан извор за израду националног стратешког документа у Републици Србији.

UDK:173.1:393.72

Bibliid 1451-3188, 9 (2010)

Год IX, бр. 31–32, стр. 151–163

Изворни научни рад

др Владимир УРОШЕВИЋ¹

„КЛИК” ПРЕВАРЕ

ABSTRACT

In order to profit from the services provided to customers, the owners of Internet sites often rent space on those sites to a number of interested persons or companies for advertising. Rising of manipulation with “Pay-per-Click” advertising threw its abuse as spouted on the Internet. The essence of this manipulation lies in the fact that payments to the owner of the website on whose pages ads are published are calculated according to the number of user visits, which, in fact, were completely artificially generated. Such a fraud is known as the “Click fraud”. The danger that threatens from this type of fraud is great as they may jeopardize the work of many companies whose commercial activities rely on the profits through Internet. Systems for prevention of this type of a fraud are still not sufficiently effective. The number of Internet users in the Republic of Serbia is growing rapidly and it is expected that the number of companies that use Internet to promote their products and services will increase. This type of fraud is a serious threat to the contemporary advertising and because of that fact the author devotes special attention to the effective prevention of this phenomenon in the future.

Key words: “Click” fraud, *Pay-Per-Click*, high technology crime, malignant software, computer fraud.

1) УВОД

Појава Интернета, а посебно *World Wide Web*-а утицала је револуционарно на многе аспекте савременог живота. Данас људи, захваљујући Интернету и сервисима који се на њему налазе, могу међусобно да комуницирају са било које тачке на планети. Ова појава променила је начин размишљања савременог човека, као и начин пословања. Поред тога што је погодно средство за комуникацију, Интернет

¹ МУП Републике Србије. E-mail: vladimir.urosevic@mup.gov.rs.

је и веома богат извор различитих врста података и информација. Од појаве Интернет претраживача, велика количина информација постала је лако доступна корисницима Интернета широм света. Највећи број информација и услуга на Интернету које се пружају корисницима од стране различитих сервиса најчешће је потпуно бесплатан. Међутим, онај ко ове информације омогућава и објављује, мора са друге стране, да плати одређене трошкове који настају при објављивању. Како би остварили профит од услуга које пружају крајњим корисницима, власници Интернет сајтова често изнајмљују „простор” на својим Интернет страницама заинтересованим лицима, предузећима или организацијама за рекламирање. Овакав начин покривања трошкова који настају стварањем *On line* сервиса данас је најчешћи. Најпознатији феномен овог типа је Интернет сервис *Google*. Овај Интернет претраживач донео је својим власницима веома велики профит, захваљујући омогућавању рекламног простора компанијама, који се налази непосредно поред резултат претраге који се приказује крајњем кориснику који врши претраживање преко овог сервиса. Дакле, поред телевизије, радија и штампе, рекламирање на Интернету постаје све важније за велики број клијената пошто се број корисника Интернета свакодневно повећава. Извршиоци кривичних дела увек, у свакој пословној грани, покушавају злоупотребама да остваре противправну имовинску корист или да некеме нанесу штету. На Интернету је примећено појављивање већег броја злоупотреба манипулацијом тзв. *Pay-Per-Click* рекламама, чија је суштина плаћање власнику Интернет сајта на чијим страницама је објављена реклама, по једној посети корисника, које су у ствари вештачки генерисане. Овакве провере познатије су као „клик преваре” (*Click fraud*).² Преваре у суштини није тешко извршити, а опасност која од њих прети је велика, пошто на овакав начин могу да угрозе рад многих компанија чије се комерцијалне активности највише ослањају на стварање профита преко Интернет мреже. Системи за борбу против ове врсте превара још увек нису довољно ефикасни, како када је откривање оваквих превара у питању, тако и у случају њиховог спречавања.

² Корисник Интернета при посетама Интернет страницама на којима се налази одређена реклама њу види у облику Интернет линка или банера, а кликом тј. одласком на линк или банер и кликом помоћу рачунарског уређаја – миша бива усмерен на Интернет страницу оглашивача рекламе. Након што мишем кликне на линк настаје обавеза оглашивача да исплати уговорену суму власнику Интернет сајта на чијим страницама је објавио свој линк, банер и сл. Та обавеза најчешће се обрачунава према укупном броју посета у одређеном временском раздобљу.

II) ПОЈАМ КЛИК ПРЕВАРЕ

У прошлости, *On line* рекламирање заснивало се на тзв. *Cost-Per-Impression* (плаћање по основу утиска који корисник има о реклами) моделу наплате за рекламирање. Цена рекламирања се наплаћивала по принципу *Cost Per Mile* („цена по пређеним миљама” на енглеском језику), који практично представља цену на сваких 1000 коментара одређене рекламе од стране корисника Интернета. Метода је била заснована на моделу који је примењиван на телевизији и у штампи, где је клијенту који рекламира своје производе услуга била наплаћивана на бази броја појављивања рекламе која је објављивана, у одређеном временском периоду. Овај модел је био омиљен међу власницима Интернет сајтова због тога што су услуге наплаћиване без обзира на учешће корисника и ефекете које реклама код њих изазива. На Интернет претраживачима компанија као што је *Google* почеле су да се примењују тзв. *Pay-Per-Click* модели за *On line* рекламирање на Интернету. Поменути тип „аранжмана” подразумева да она лица или предузећа која се рекламирају на одређеном Интернет сајту плаћају ономе ко објави њихову рекламу за сваку посету од стране корисника Интернета који је на рекламу (нпр. преко линка или банера) кликнуо, и затим био усмерен на Интернет сајт компаније. Дакле, методом се врши се наплата на основу активности корисника везаних за рекламу. Овакав начин рекламирања је омиљен међу оним клијентима тј. компанијама које желе да привуку кориснике преко својих реклама како би, доласком на њихов Интернет сајт платили одређене услуге, извршили наручивање или куповину одређене робе и сл. На *Google* – овом претраживачу по систему *AdWord* оглашивачи реклама се путем аукција опредељују на основу којих ће се кључних речи у резултатима претраге појавити њихова реклама. Њихова реклама се појављује одмах поред резултата претраге од стране корисника на Интернет претраживачу, и то на основу задате кључне речи од стране корисника. Поменута форма рекламирања познатија је као „спонзорисана претрага”. Очигледна корист за оглашивача рекламе је та што је корисник који види рекламу већ заинтересован за тему која је везана за кључну реч (пошто је ту кључну реч и унео у поље за претраживање и покренуо претрагу), и самим тим постоји већа шанса да ће такође бити заинтересован и за производ или услугу која се рекламира поред добијених резултата претраге. На пример, кориснику који тражи резултате на основу кључне речи „cat” може се у пољу за рекламирање приказати реклама произвођача *Fossil*. Корисници Интернета такође имају корист од такозваног „циљаног рекламирања”,

пошто се преко њих приказују само оне рекламе за производе за које је су највероватније и заинтересовани. По систему *AdSense* фирме *Google*-а, на сличан начин као и по систему *AdWords*, након што се оглашивачи рекламе одреде за рекламу која ће се појавити на основу кључне речи, на основу анализе садржаја Интернет сајта, фирма *Google* смешта рекламу на Интернет сајт који има сличан садржај који је повезан са том кључном речи. Сваки пут када неко кликне на ту рекламу власник Интернет сајта добија проценат од зараде коју *Google* као фирма оствари од оглашивача рекламе, тако да практично фирма *Google* зарађује само део тог новца, односно провизију.

Са овог аспекта разликују се два типа превара: преваре од стране учесника и преваре од стране објављивача. Први вид преваре најчешће се не врши ради стицања противправне имовинске користи, пошто ње заправо и нема, већ у намери да се оштети или сузбије пословна конкуренција. Превара се везује најчешће за рекламе које се објављују по систему *AdWords*, када конкуренција врши превару према конкурентској фирми која је објавила рекламу. Извршилац, знајући да сваки клик на рекламу кошта његову пословну конкуренцију доста новца, смишља превару у оквиру које ће на одређеном Интернет сајту где је реклама објављена она бити вишеструко пута посећена, понекад и аутоматским путем, вештачки преко *botnet*-а, чиме се наноси велика материјала штета, пошто заправо нема користи која настаје када се врше праве посете рекламама од стране корисника. Поменути напади често се врше од стране пословне конкуренције коришћењем савремених рачунарских метода из области високотехнолошког криминала. Метода преваре од стране оглашивача врши се од стране лица које је објавило рекламу, тј. од стране самог власника Интернет сајта где је реклама објављена (или где је објављено више реклама). То власници Интернет сајтова где су објављене рекламе чине са унапред смишљеном идејом: да остваре противправну имовинску корист вршењем кривичног дела рачунарске преваре на штету својих клијената који су код њих објавили рекламу. Пошто лице, компанија или нека друга организација која објављује рекламу власнику Интернет сајта плаћа за сваку посету реклами од стране корисника, власнику Интернет сајта је у интересу да рекламу коју је објавио преко њега посети што више корисника. Извршиоци кривичних дела на чијим су Интернет сајтовима објављене рекламе вештачки повећавају број оваквих посета у жељи да зараде више новца. Најпростији облик оваквих превара своди се на то да се ангажују различита лица која ће посећивати рекламе. На Интернету постоји много Интернет сајтова и сервиса који пружају могућност за упознавање,

дружење и забављање.³ И ову могућност извршиоци кривичних дела користе како би ангажовали лица за помоћ при извршењу клик превара. Професионалци у области високотехнолошког криминала ангажују велики број лица која се овим послом баве организовано, или који користе аутоматизоване методе за посету. Облик у коме се користи аутоматизовање посета је најтежи и најопаснији, пошто производи велики број напада у кратком временском року. Најтежи проблем при вршењу ових кривичних дела је утврђивање да ли се ради о правим или лажним посетама које су вештачки генерисане. Преваре од стране власника Интернет сајтова на којима су објављене рекламе најчешће представљају класичне злоупотребе поверења, као и кршење уговорних обавеза. Иако се у многим уговорима овог типа правно регулишу права и обавезе оглашивача и власника Интернет сајта који рекламира производе или услуге, међу којима су и спречавање коришћења аутоматизованих и организованих посета, као и вештачки генерисаних посета, овај проблем још увек није адекватно решен, посебно када се у обзир узме глобална природа Интернета и начин његовог функционисања (принципи функционисања као мреже која нема власника, анонимност корисника и сл.).

Компанија *Google* може да послужи као одличан пример како би се виделе размере ове врсте рачунарске преваре. Рекламирање на Интернету данас је многим компанијама заступљено као 99% решење за рекламирање, а комерцијале активности многих Интернет сајтова изражавају се у милионима и милијардама долара. Ако се ова врста преваре у скорије време не реши и не прекине, овакав облик наплате рекламирања би могао да буде угрожен. Сама чињеница да се сервис *Google* са зарадом од 6,7 милијарди долара у 2005. години повећао на 10,4 милијарди долара у 2006. години говори о размерама овог посла и његовом значају. У 2006. години 60% ове зараде је је потицао од сервиса *Google AdWords*, система који је иначе подложен преварама од стране конкурентских фирми, а осталих 40% од сервиса *AdSense*, система подложног преварама од стране власника Интернет сајтова који објављују рекламе (податак из годишњег извештаја за 2006. годину компаније *Google Inc* који је објављен 2007. године). Поред сервиса за претраге, *Google* је у наведеним годинама, као и многи други Интернет сервиси који се баве оваквим видом рекламирања, драстично

³ В. Урошевић, З. Ивановић, „Улога интернета код ангажовања посредника у преузимању противправно прибављене робе и новца извршењем кривичних дела високотехнолошког криминала”, *Гласник права*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2010, бр. 1, стр. 88.

увећао свој профит. Иако се број клик превара још увек не може тачно проценити, студије које су изведене указују на то да је око 14% оваквих активности заправо лажно.⁴ Према *Bernard J. Jansen*-у, ванредном професору Државног универзитета у Пенсилванији из Одељења за компјутерски инжењеринг, не може се тачно рећи колика је тачност Интернет претраживача при филтрирању лажних посета путем генерисаних кликова на линкове реклама, али се може закључити да је она око 80% или више, те да то води до закључка да лажне посете чине око 6% од свих посета рекламама преко Интернет претраживача.⁵ Компаније као што је *Google* практично имају само два избора како би избегле ову опасност. Прво, могу да отворе нове сервисе у намери да избегну да буду економски зависне од клијената који рекламирају своје производе преко њихових Интернет сајтова, или да предузму одређене кораке како би превентивно деловали, пре него што настане штета. Без обзира на то које се техничко решење примењује, потребно је што боље разумети начин извршења овог вида кривичног дела рачунарске преваре како би јој се адекватно супротставило на свим нивоима.

III) НАЧИНИ ИЗВРШЕЊА КЛИК ПРЕВАРА

Клик преваре врше се на више различитих начина, и то такозваним „симолованим кликом”, нападима преко *Botnet* мрежа, пребацавањем скрипти тј. злонамерних рачунарских програма на рачунаре посетиоца које затим покрећу поновне посете Интернет сајтовима и симулирају прави клик корисника на основу предходне посете реклами. Сви начини извршења су веома специфични, па их је потребно објаснити појединачно и детаљније.

Симуловани „клик”

Суштина оваквог начина извршења кривичног дела је у томе да се ради о аутоматизованом процесу који доводи до симулацији клика на одређену рекламу, тј. Интернет линк где се она налази. Како би се разумео принцип функционисања ове врсте преваре, прво се мора разумети принцип функционисања технологије која подржава рекламу на Интернет сајту тј.

⁴ E. Mills, “Study: Click fraud could threaten pay-per-click model”, Интернет: [http://www.news.com/Study-Click-fraud-could-threaten-pay-per clickmodel/2100-1024_3-6090939.html](http://www.news.com/Study-Click-fraud-could-threaten-pay-per-clickmodel/2100-1024_3-6090939.html), 22/03/2010.

⁵ B. Jansen, *Click Fraud, Webtechnologies*, The Pennsylvania State University, 2007, p. 102.

технички принцип њеног функционисања. Типични Интернет сервиси за *On line* рекламе функционишу на тај начин што обезбеђују власницима Интернет сервиса одређене кодове написане у *JavaScript* програмском језику, како би их поставили на Интернет странице свог Интернет сајта. Ови кодови се затим покрећу у оквиру Интернет претраживача који корисник користи и врше преузимање рекламе са рачунарског сервера на коме је она постављена у реалном времену. Покретачи преузимања затим врше трансфер кодова који су у *JavaScript* формату у *HTML* формат (практично мењају врсту програмског језика, а садржај рекламе остаје исти), како би се реклама појавила у облику који је потребан да би је корисник видео. Када корисник посети Интернет линк рекламе, подаци о томе практично пролазе преко сервера, дајући тако прилику власнику Интернет сајта да региструје број посета, и касније на основу тога наплати своје услуге власнику рекламе. Након тога корисник се пребацује тј. редиректује на Интернет сајт где се налази реклама.⁶ Евидентно је да програм који симулира клик корисника мора да функционише и врши одређене функције као претраживач. Прво мора да изврши *JavaScript* код који повлачи потом *HTML* код Интернет странице где се налази реклама, да пребаци ове *HTML* кодове у потрази за Интернет линком, и потом да пошаље *HTTP* захтев серверу на коме се налази *WEB* страница на одређеној *URL* адреси.

Клик превара преко *Botnet* мрежа

Симуловање клика је у суштини прилично лако. Откривање основног вида овакве преваре је понекад и јасно уочљив анализом логова на серверима. Разлог за то је следећи: када програм пошаље *HTTP* захтев према серверу онога ко је поставио рекламу *IP* адреса рачунара корисника практично се у логовима појављује као захтев за пребацивање конекције између клијента и сервера. Практично све што треба да се открије да је извршена клик превара је провера лог фајлова, посебно са освртом на оне фајлове где се појављује једна *IP* адреса са великим бројем захтева за конекцију. Како би избегли да их на овај начин открију, извршиоци кривичних дела често ангажују *botnet* мреже рачунара који су под њиховом контролом, или плаћају извршиоце других кривичних дела који имају велики број заражених рачунара под својом контролом да за

⁶ M. Gandhi et al., "Badvertisements: Stealthy click-fraud with unwitting accessories", *Journal of Digital Forensic Practice*, Taylor & Francis, 2006, no. 2, pp. 131-142.

одређену суму новца преко тих рачунара врше клик преваре. Овакве мреже се понекад састоје од неколико хиљада рачунара који су заражени тзв. злоћудним програмима, који су сви под контролом извршиоца кривичног дела.⁷ Овакве мреже настају на тај начин што извршиоци кривичних дела преузимају контролу на рачунару и потом преко мреже врше контролу рачунара и задају одређене задатке које рачунари извршавају на њихов знак тј. извршни код који је унапред одређен од стране извршиоца кривичног дела.

Преузимање рачунара

Рачунари се веома често компромитују од стране извршилаца кривичних дела кроз експлоатисање сигурносних пропуста и слабости рачунарског система (лоше антивирусне заштите, пропуста и оперативним системима и сл). Програм који врши истраживање ових пропуста и слабости најчешће се назива као *exploit* (на енглеском језику, а слободан превод би био „истраживач“). Извршиоци кривичних дела ове програме некада пишу сами или, што је веома чест случај користе већ познате програме овог типа који су написани за познате сигурносне пропусте који су доступни на Интернету (најчешћи су они везани за сигурносне пропусте у оперативним системима *Microsoft Windows*). Када се одлучи за одређени тип злоћудног програма извршилац кривичног дела почиње да скенира одређени опсег *IP* адреса у потрази за рачунарским системом који испуњава услове за употребу злоћудних програма тј. за оним системом који има одређену верзију оперативног софтвера или неки други рачунарски програм који је погодан за напад и експлоатисање. Када се открије слабост система користи се злоћудни програм типа *exploit* да се добије даљински приступ рачунару (*remote access*) и како би се остварила контрола над њим. Након што *exploit* пронађе сигурносне пропусте у рачунарски систем се убацује малициозни програм - вирус који након тога преко унапред задатих команди контактира рачунар који контролише читаву мрежу заражених рачунара тј. *botnet* мрежу, са којег се задају команде за контролу и за давање инструкција тј. задатака зараженом рачунару.

⁷ S. Soubusta, “On Click Fraud”, *Informationswissenschaft & Praxis*, Düsseldorf Informations wissenschaft, 2008, no. 59, pp. 136-141.

Начин контроле и задавања команди рачунарима заражени рачунарским вирусом (*Command&Controle* функција)

У највећем броју случајева за контролу и задавање команди користе се *IRC (Internet Related Chat)* сервиси и њихови канали комуникације. Ови сервиси се најчешће састоје од једног или више сервера који служе за размену порука и/или команди за повезивање између клијента. Преко ових сервиса власник мреже заражених рачунара може преко канала за комуникацију једновремено и централизовано да зада команду сваком зараженом рачунару преко унапред задатих параметара и команди, да пошаље и покрене рачунарски програм на зараженом рачунару који ће даље вршити клик преваре са зараженог рачунара на Интернет сајту где се налази циљана реклама. Алтернативни начин контролисања мреже заражених рачунара је и употреба корисничког интерфејса преко којег се заражени рачунар конектује на рачунарску мрежу. Ова метода је јако захтевна пошто злоћудни програм при конекцији захтева *update* тј. посету серверу који контролише заражене рачунаре, како би пријавио да се заражени рачунар конектовао на Интернет и да се може покренути одређена функција. На овај начин се генерише и већи Интернет саобраћај од и ка зараженом рачунару, па је и могућност откривања већа.

Пребацивање скрипти на рачунаре посетилаца Интернет сајтова

Један од најсофистициранијих начина извршења овог типа рачунарске преваре је постављање „скрипти” на Интернет сајтовима на којима се реклама налази и то од стране власника Интернет сајта који врши кривично дело рачунарске преваре. Ове скрипте се аутоматски приликом посете Интернет сајту пребацују на рачунар посетиоца. Скрипта потом покреће активност на зараженом рачунару (без знања корисника рачунара) којом се имитира прави клик посетиоца, иако он то није учинио. *Log* фајлови оглашивача рекламе при таквој посети бележе идентитет посетиоца и његову *IP* адресу на серверу, и на основу тога се касније врши наплата власнику објављене рекламе. Овај начин извршења се ипак може открити и пратити. У случају сумње да се врши овакав вид рачунарске преваре, власник објављене рекламе требао би да посети Интернет сајт оглашивача без посете реклами коју је објавио, те да касније провери да ли су његова *IP* адреса и *ID* број регистровани као да су кликнули на линк рекламе, иако то нису учинили. Међутим, извршиоци кривичних дела веома често знају за овај начин провере од стране власника објављених

реклама, па су смислили начин да избегну да буду откривени. Ово решење подразумева постојање два Интернет сајта, првог који пребацује скрипте и другог који је сасвим регуларан, на коме је објављена реклама. Интернет сајт који не пребацује скрипте је потпуно у реду, и при посети се не може уочити ништа сумњиво. За превару служи други Интернет сајт који није повезан са првим, и над којим извршилац у потпуности има контролу. То може бити Интернет сајт који је извршилац отворио са намером да изврши превару, или Интернет сајт лица које се појављује као саизвршилац, помагач и слично. На други Интернет сајт се поставља скрипта која аутоматски врши учитавање лажне странице која је уствари копије прве, регуларне стране сајта на коме је реклама објављена, и то сваки пут када корисник посети другу Интернет страницу, при чему *IP* адресе остају забележене као да је посета била намењена правој Интернет страници где се налази реклама. Ови напредни начини вршења рачунарских превара постали су претња савременом начину рекламирања на Интернету. Многе организације су веома посвећене безбедносним проблемима и одвајају додатне ресурсе везане за заштиту система, особља, технике и предузимају друге потребне радње како би заштитили информације и рачунарске системе. Иако те активности помажу да се ризик смањи, оне га свакако не елиминишу.⁸ Неке од ових мера подразумевају модификацију система наплате по систему наплате по основу активности посетиоца након регистровања посете (нпр. куповина, попуњавање формулара и сл), наплате по једном појављивању рекламе, наплате по проценту појављивања рекламе на основу кључне речи, преко откривања корелација са сајтовима са којих је честа посета преко алгоритама које користе Интернет провајдери, путем дупле провера преко асоцијације са корисницима и остављањем тзв. *cookies*-а којима се детектује индивидуални корисник и сл. Ипак, ниједна од ових мера није довољно ефикасна да заштити власнике реклама од ових врста напада везаних за клик преваре. Интернет је мрежа у оквиру које извршиоци често прикривају свој идентитет користећи његову инфраструктуру, али и пријављивањем података при регистрацији на различитим Интернет сервисима који су измишљени или прибављени крађом података о туђем идентитету. Истраживање кривичних дела у којима је дошло до крађе идентитета на Интернету веома је тешко, посебно када се у виду има чињеница да Интернет не познаје границе, и да докази о извршеним

⁸ Nicholas Ianelli, Aaron Hackworth, "Botnets as a Vehicle for Online Crime", *The International Journal of Forensic computer science*, 2007, no. 1, pp. 21, etc.

кривичним делима могу да се налазе на серверима који се налазе у било којој држави на свету. Ову чињеницу посебно треба имати у виду када се ради о нападима преко *botnet* мрежа, чијег је власника јако тешко пронаћи.

IV) ИЗВОРИ

- Gandhi M., et al., “Badvertisements: Stealthy click-fraud with unwitting accessories”, *Journal of Digital Forensic Practice*, Taylor & Francis, 2006, no. 2, pp. 131-142. Jansen B.: Click Fraud, Webtechnologies, The Pennsylvania State University, САД, 2007, стр.102.
- Ianelli, Nicholas, Hackworth, Aaron, “Botnets as a Vehicle for Online Crime”, *The International Journal of Forensic computer science*, 2007, no. 1, pp. 21, etc.
- Mills, E., “Study: Click fraud could threaten pay-per-click model”, Интернет: http://www.news.com/Study-Click-fraud-could-threaten-pay-per-clickmodel/2100-1024_3-6090939.html, 22/03/2010.
- Soubusta, S., “On Click Fraud”, *Informationswissenschaft & Praxis*, Düsseldorf Informations wissenschaft, 2008, no. 59, pp. 136-141.
- Милошевић, М., Урошевић, В., „Крађа идентитета злоупотребом информационих технологија”, У: *Безбедност у постмодерном амбијенту*, зборник радова књига 6, Центар за стратешка истраживања националне безбедности Београд, 2009, стр. 58.
- Урошевић, В., Ивановић, З., „Улога интернета код ангажовања посредника у преузимању противправно прибављене робе и новца извршењем кривичних дела високотехнолошког криминала”, *Гласник права*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2010, бр. 1, стр. 88.

V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Рекламирање на Интернету је уносан посао за власнике Интернет сајтова, а истовремено је и друштвено користан посао пошто омогућава великом броју корисника Интернета да, преко сервиса који се на овај начин финасирају, дођу до података и информација на брз, једноставан и ефикасан начин, најчешће потпуно бесплатно. Са друге стране, великом броју државних институција, невладиним организацијама, удружењима, као и приватном сектору пружа се могућност рекламирања сваки пут када корисник на Интернету тражи одређени садржај, и на тај начин постиже велика вероватноћа да ће погледати и њихов Интернет сајт на коме нуде робу или услуге. *On line* активности везане за рекламирање су многим

компанијама уједно постале и једини начин рекламирања, а Интернет простор заузео је значајно место као медиј за ову врсту реклама. Многи велики Интернет сервиси, као што је *Google*, финансирају се на описани начин, а великом броју ових сервиса то је и једини извор комерцијалних прихода. Међутим, клик преваре су у веома кратком временском року показале да је овај систем веома подложен различитим видовима злоупотреба. Преваре се врло често изводе на веома једноставан начин, али је примећено и коришћење најсавременијих метода из области високотехнолошког криминала, као што је употреба *botnet* мрежа, коришћење скрипти, лажних Интернет сајтова и сл. Због начина извршења ових кривичних дела откривање појединачних случајева је веома тешко, и због тога је потребно константно праћење нових техничко технолошких иновација које омогућавају анализу саобраћаја везаног за кориснике који посећују рекламе и независни систем праћења тог саобраћаја од стране власника реклама. На описане начине овом врстом преваре систем функционисања наплате услуге рекламирања доведен је у питање. У Републици Србији број корисника Интернета у рапидном је порасту, па се очекује и пораст броја компанија које на овакав начин рекламирају своје производе и услуге. Ова врста преваре представља озбиљну опасност и зато је у овом раду феномену клик преваре посвећена посебна пажња, ради ефикасније превенције у будућности. Кривично правни оквири у Републици Србији усклађени су са савременим изазовима када је клик превара у питању и омогућавају кривично правну заштиту од овог начина извршења кривичног дела. У Кривичном законнику Републике Србије (објављен у Службеним гласницима Републике Србије бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009) кривично дело „Рачунарска превара” предвиђено је у чл. 301, који у ставу један гласи: „Ко унесе нетачан податак, пропусти уношење тачног податка или на други начин прикрије или лажно прикаже податак и тиме утиче на резултат електронске обраде и преноса података у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист и тиме другом проузрокује имовинску штету, казниће се новчаном казном или затвором до три године”. У ставу 2. се наводи, да ће се учинилац казнити затвором од једне до осам година извршилац који делом из става 1. овог члана прибави имовинска корист која прелази износ од четиристопедесет хиљада динара. У ставу 3. се наводи да ће се учинилац казнити затвором од две до десет година ако је делом из става 1. овог члана прибављена имовинска корист која прелази износ од милион и петсто хиљада динара, а ставом 4. је прописано, да ће се извршилац који делом из става 1. овог члана учини само у намери да другог оштети, казнити

новчаном казном или затвором до шест месеци. Клик преваре се могу препознати као специфичан начин извршења кривичног дела „Рачунарска превара из чл. 301 Кривичног законика Републике Србије. Уношењем нетачних података о наводним посетама клијената код најосновнијег облика овог начина извршења, када извршиоци лично, неауторизовано посећују линкове реклама, као и аутоматизованим утицајем на обраду података преко генерисаних посета, лажно се приказују подаци о броју клијената који су посетили рекламу и утиче се на крајњи исход обраде података на основу које се врши наплата власнику рекламе, пошто се вештачки и неосновано повећава број посета корисника, на основу којих се врши наплата власнику рекламе. Код извршилаца ових превара постоји и намера за прибављање противправне имовинске користи за себе или другога, као и намера доношења имовинске штете (нпр. у случајевима напада од стране конкуренције).

СПОЉНА ПОЛИТИКА

UDK:339.9:061.1
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 164–170
Изворни научни рад

др Милован РАДАКОВИЋ¹

ДЕТЕРМИНАНТЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

ABSTRACT

In this article, the author makes efforts to explain the progress in the European Union foreign policy. The Common Foreign and Security policy is the agreed foreign policy of the European Union (EU) for mainly security and defence diplomacy and actions. The author provides an analysis, which deals only with a specific part of the EU external relations within the context of globalism and characterization of the global development of the EU foreign policy.

Key words: European Union, foreign policy, determinants, treaties, reforms, characteristics, globalisation, WEU.

1) УВОД

Развој Европске уније нужно подразумева и креирање заједничке спољне политике између држава чланица. Досадашњи развој заједничке спољне политике ЕУ имао је две фазе. Прва фаза развоја односи се на њено дефинисање само унутар западноевропских држава, и још увек је под јаким патронатом САД. Друга фаза директно је везана за број новопримљених држава и повећање броја чланица. Наиме, бројност значајно ојачава војне и безбедносне капацитете Европске уније (ЕУ), а то би даље могло допринети њеном спољнополитичком осамостаљењу у односу на САД. Неко будуће самостално спољнополитичко деловање ЕУ имаће одраза у свим областима унификације, хармонизације и

¹ Научни сарадник, Београд.

хегемонизације држава чланица. Један од важних спољних елемената оваквог развоја ЕУ подразумева континенталну заједничку спољну политику усмерену ка другим светским регионима односно континентима. Важан чинилац у оваквом развоју ЕУ зависиће пре свега од односа са Русијом. Међусобни односи Брисела и Москве директно ће утицати на спољнополитичко, дакако и војно самостално идентификовање ЕУ. Требало би имати у виду да ЕУ није држава, већ само међународна организација која има неке елементе наднационалности. Њене чланице имају снажне националне идентитете, због чега администрација у Бриселу још увек није ефикасна као на пример, администрације у Вашингтону или Москви. Настанак и развој спољне политике ЕУ, уопште европских интеграција, био је у почетном периоду врло скроман. Спољну политику ЕУ карактерисао је доминантан положај Француске и СР Немачке. У каснијем развоју дошло је до повезивања одбрамбене и спољне политике са свим специфичним детерминантама ЕУ. Анализа тих карактеристика може да укаже на даље правце развоја спољне политике ЕУ.

II) ПОЧЕЦИ ЕВРОПСКЕ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ

Европска унија је створена у географском центру западне Европе. У циљу превазилажења политичких супротности, Француска и СР Немачка склопиле су у Риму 1957. године, Европску економску заједницу која и данас, под називом Европска унија представља водећу економску и политичку регионалну силу. Европска унија створена је као целина три међудржавне економске заједнице, чији је првенствени циљ био да се удруживањем индустрија угља и челика (које су биле кључне индустрије Француске и Немачке током Другог светског рата), спречи неки нови ратни сукоб на простору Европе. Заједница за угљ и челик формирана је Париским уговором 1951. године. После ње створене су још две заједнице. У Риму 1957. године потписана су још два уговора и формиране Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију. Током постојања организација је проширивала број чланица, мењала је име (Европска економска заједница –ЕЕЗ, Европска заједница – ЕЗ, и коначно Европска унија – ЕУ), али је и проширивала своје надлежности. Данас је јасно да је Европска унија својим динамичним развојем, превазишла границе регионалне организације. Иако има одређене елементе карактеристичне за државе, ЕУ није држава. Унија има елементе који су карактеристични за једну сложу

мултинационалну и мултикултуралну заједницу. Институционално, Унија преко министара спољних послова земаља чланица формулише заједничку спољну политику ЕУ. Еволуција ЕУ указује на снажно убрзање развоја међународне заједнице након пада реал-социјалистичких система, када су државе источне Европе отворено или у полузваничној форми истакле да им је један од политичких приоритета пуноправно чланство у ЕУ.

III) ПОВЕЗАНОСТ ОДБРАМБЕНЕ И СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ

Спољна политика Европске уније повезана је са безбедносним питањима. У преамбули Уговора о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик 1951. године, наведено је да је превасходни циљ Заједнице спречавање рата између земаља потписница. Западноевропској унији, претходило је прихватање обавеза из Бриселског уговора од 17. марта 1948. године.² Уговор су потписале Велика Британија, Француска и земље Бенелукса. Уговором је створен војно-одбрамбени савез који је имао више циљева. Прву групу чинили су циљеви који су били везани за либерални концепт друштва, борба за људска права, односно грађанске слободе, уставну традицију, поштовање закона, и заједничко наслеђе земаља потписница.³ Друга група циљева обухвата приврженост миру и међународној безбедности, и настојању да се забрани рат као средство за решавање међународних спорова. Трећи веома значајан циљ, који је уједно био и веома значајан принцип, јесте колективно супротстављање агресији, пре свега, могућем немачком реваншизму. Четврта група циљева Европске уније, односио се на решавање актуелних економских питања. Стварањем Атланског савеза 1949. године војни аспект Европске уније практично је престао да постоји, јер га је преузео НАТО. Међутим уговор о Европској унији остао је правно на снази све до 1954. године, када је ревидиран уговором о стварању Западноевропске уније (ЗЕУ), чиме је сачуван правни континуитет. Усвајање Платформе о европским интересима у области безбедности, 27. октобра 1987. године, значајна је етапа у ревитализацији организације у контексту западног савезништва. У Платформи се полази од чињенице да су земље ЗЕУ истовремено и чланице Европске заједнице, која је јединственим европским актом

² "Trate de Bruhellas", *Patrimonioine commun*, 1948.

³ *Ibidem*.

ангажована да изгради Европску унију. Поменути акт изражава се и уверење да ће изградња интегрисане Европе бити некомплетна уколико се не повеже са безбедношћу и одбраном. Споразум из Брисела представљао је прву етапу европског јединства, јер је њиме било предложено активно проширење Уније на друге европске државе.

IV) КАРАКТЕРИСТИКЕ И РАЗВОЈ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

Контуре спољне политике Европске уније односе се на средства која ће бити примењивана у заједничким акцијама земаља чланица. То су заједнички став и заједничка акција. Заједнички став подразумева интензивну сарадњу земаља чланица, посебно у ситуацијама одређених регионалних (мисли се европских) и светских криза. Сарадња је требало да доведе до заједничког става према датом проблему и у случају потребе, до заједничког деловања. Заједничка акција подразумева избалансирани однос између држава чланица у случајевима када неке од њих имају специфичне интересе. Због тога је предвиђено да се заједничка акција реализује прво у областима у којима државе чланице имају значајне заједничке интересе.⁴ Међувладина конференција земаља чланица одржана јула 1985. године у Луксембургу, представљала је извесну ревизију Уговора о ЕЕЗ, а стим у вези и ревизију односа према проблему политичко-војне сарадње и спољне политике. Циљ европске сарадње у области спољне политике утврђен је у тачки 1. члана 30. Јединственог европског акта који садржи одредбе о обавезама и напорима који се морају уложити у циљу формулације заједничке спољне политике. Заједнички циљеви спољне политике земаља ЕЗ, као и европска политичка сарадња отуда су требало да допринесу конкретном напретку свих земаља чланица на путу ка Европској унији.⁵ Уговором из Мастрихта из 1992. године, министри спољних послова постали су извршни орган задужен да доноси неопходне одлуке за спровођење заједничке спољне и безбедносне политике, на основу смерница које би утврдио Европски савет.⁶ Поменути Уговором дата је већа важност Европском савету у области заједничке спољне и безбедносне политике. Такође, институционализован је консезус у

⁴ "Treaty of Maastricht", *Unique european document*, 1982.

⁵ Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 102.

⁶ "Treaty of Maastricht", article J-8, paragraph 2.

поступку доношења одлука у Европском савету, чиме је спречена могућност да о питањима која су од значаја за земље чланице, одлуке доносе лица која немају национално-политички мандат да о томе о одлучују.⁷ Мастрихтски уговор је јасно истакао спољно-политичке амбиције ЕУ, будући да је спољнополитичкој активности ЕУ дат истоветан значај као и изградњи заједничког тржишта и другим настојањима у вези са проширењем чланства у организацији. Амстердамским споразумом из 1997. године, започела је реформа спољне политике ЕУ која је имала три елемента. То су измена концепције, начин доношења одлука и њихово спровођење. Промене у концепцији односиле су се на активније постављање ЕУ у вези питања која се тичу заједничке спољне и безбедносне политике, а што је по себи подразумевало отклањање недостатака у вези заједничке регулативе. Нови концепт о методологији доношења одлука предвидео је три врсте инструмената који су непосредно везани за главне политичке органе ЕУ. Општа политичка оријентација била је окренута према Европском савету. Једно од питања односило се на тражењу решења око усаглашавања разлика у гледиштима појединих земаља чланица са заједничком ставовима већине. Решење је нађено у „конструктивном уздржавању” које не повлачи за собом блокирање доношења одлука. Наиме, наведеном формулом омогућено је државама чланицама да у случају уздржавања буду ослобођене од извршавања одлука са којима се декларативно не слажу. Са друге стране, чланице су биле сагласне да је одлука са којом се не слажу обавезујућа за друге чланице и да отуда неће блокирати њихово функционисање. Када је реч о примени заједничке стратегије усвојене од Европског савета и заузимању става о већ усвојеним гледиштима овог органа предвиђено је доношење одлука квалификованом већином. Уговором из Нице од 2001. године, спољнополитичка оријентација ЕУ постала је активнија. За разлику од Уговора из Амстердама који је предвиђао обавезујући консезус о закључивању одређених међународних уговора, Уговор из Нице дефинише једногласност кроз Савет као институцију која доноси одлуке о заједничкој спољној и безбедносној политици. Према овом уговору одлуке се доносе квалификованом већином. Европска спољна политика формално је тиме добила нормативну и оперативну димензију. Када је

⁷ Ступањем на снагу Уговора из Мастрихта оперативна димензија подразумевала је обавезу договарања. То је посебно важно за земље чланице, које користе инструменте класичне дипломатије.

реч о одбрамбеној политици, Уговор из Нице исту сматра једном од задатака ЕУ о којој одлуку у крајњој инстанци доноси Европски савет. Државе чланице дужне су да усвојене одлуке Европског савета спроводу инкорпорацијом у уставне одредбе и национални законодавни систем. Уговор је подвукао потребу вођења рачуна о специфичним обавезама чланица које су уједно и чланице НАТО пакта, али и осталих чије су обавезе другачије. Проширује се значај и функционисање акција одбрамбеног карактера.⁸ Уговор из Нице подвлачи да активност чланица ЕУ не би смела да буде у супротности или да представља сметњу билатералној сарадњи две или више чланица ЗЕУ и Атлантског савеза. Коначно, води се рачуна да активности државе не утичу негативно на даљи развој безбедносне и одбрамбене политике Заједнице утврђене овим Уговором.

У) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Када је почео процес европских интеграција нико није могао да претпостави да ће ширење ових интеграција имати шире континенталне размере. Интегративни токови су ишли по дубини и ширини. По дубини су захватили све области функционисања држава чланица, а по ширини готово све државе у Европи. Интеграције су довеле до стварања заједничких институција. Одмах после Другог светског рата створена је и војна организација данашње Уније. Западноевропска унија (ЗЕУ) која је везана за НАТО.⁹ Временом дошло до креирања заједничке спољне политике земаља чланица ЕУ. Ради постизања ефикасности заједничке спољне политике, у ЕУ је спроведено низ реформи. Даљи развој заједничке спољне политике ЕУ отвара низ нових питања и проблема. Прво се односи на самосталност. Самостално спољнополитичко деловање ЕУ требало би да се заснива на два стуба. Први стуб је економска снага, док је други стуб војна моћ. Развој спољне политике Европске уније отуда има неколико димензија. Прва димензија се односи на односе Брисела и Вашингтона Друга дименија, не мање

⁸ Уговор је предвидео и омогућио и друге одредбе везане за ову област. На пример, Уговор је прихватио оријентацију држава чланица да сарађују у области наоружања. У неким војним акцијама дошло је до проширења надлежности. Тако на пример, под акцијама одбранбеног карактера подразумевају се и акције хуманитарног и спасилачког карактера, мировни задаци, деловање снага за сузбијање криза, укључујући и мировне операције.

⁹ *WEU-West European Union.*

важна од прве, односи се на однос ЕУ према Руској Федерацији. На пример, у којој мери ће односи између Москве и Вашингтона имати утицај на Европску унију и њену могућности да води самосталну спољну политику? Коначно, трећа димензија зависиће од специфичног положаја Лондона у троуглу Вашингтона, Брисела и Москве. Од свих европских западноевропских држава Велика Британија је најчвршће везана за САД. У случају јачање Европске уније, то свакако може једног тренутка довести Британце у дилему, да ли јаче да се везују за европске или још увек присутне евроатланске интеграције. У поменутиим околностима једна од економско-политичких опција може бити и настојање Лондона да заузме позицију „моста” између ЕУ и САД.

VI) ИЗВОРИ

- “A Secure in a Better World: European security strategy”, Brussels, 2003.
- Fossum, Eric, *Identity politics in the European Union*, Univerity of Oslo, 2001.
- Harley, Trevor, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1988.
- Hass, Ernst, *Beyond the Nation State-Functionalism and International Organization*, Stanford University Presss, Stanford, 1964.
- Intergovernmental conference in Luksemburg 1985.
- Јањевић, Милутин, *Спољна политика Европске уније, Службени гласник*, Београд, 2007.
- Kjell, Elliasen, *Foreign and Security Policy in the EU*, Sage Publications Ltd, 1998.
- “Trate de Bruhellas”, 1948.
- “Treaty of Amsterdam”, 1997.
- “Treaty of Maastricht”, 1992.
- Vierucci, Luisa, *WEU-a regional party of the UN*, Institute of security studies European Union, Paris, 1993.

ПРИЛОЗИ

Индекс прилога објављених у „Европском законодавству“ 2009. године

ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

05. Социјална питања

- Глобална економија и права запослених / *Данило Рончевић* (29-30/09)
- Сексуална експлоатација деце са аспекта упоредноправне анализе међународне сарадње у криминалистичким истрагама / *Сергеј Уљанов – Звонимир Ивановић* (29-30/09)

05. Медицина

- Регулисање инфективних болести / *Далибор Кекић – Дане Субашић* (27-28/09)

06. Законодавство и поступак

- Директива европског парламента и Савета о одређеним аспектима медијације у грађанским и трговачким стварима / *Владимир Чоловић* (29-30/09)
- Европска правосудна мрежа у кривичним стварима / *Јелена Ђеранић* (29-30/09)
- Европска унија у сузбијању корупције / *Драган Јовашевић* (27-28/09)
- Европско кривично право у систему међународног кривичног права / *Драган Јовашевић* (29-30/09)
- Комунитарно право – право Европске уније / *Милован Радаковић* (29-30/09)
- Накнада штете у саобраћајном праву / *Мирјана Кнежевић* (27-28/09)
- Приступање Европске уније Хашкој конференцији за међународно приватно право / *Владимир Чоловић* (27-28/09)

09. Финансије

- Регулисање посебних поступака пореза на додатну вредност у Европској унији / *Хасиба Хрустић* (27-28/09)
- Директива 88/361/ЕЕЗ за примену члана 67. Уговора / *Душко Димитријевић* (27-28/09)

- Саопштење Комисије о одређеним правним видовима инвестирања унутар Европске уније / *Душко Димитријевић* (27-28/09)
- Порески третман увоза робе од стране физичких лица–путника који путују из трећих земаља у ЕУ / *Хасиба Хрустић* (29-30/09)
- Директива о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа и о транспарентности пословања неких привредних субјеката (2006/111/ЕС) / *Вања Серјевић* (29-30/09)
- Европска конвенција о стечају / *Душко Димитријевић* (29-30/09)

10. Економија, потрошачи

- Директиве ЕУ о некоректној трговачкој пракси и преварној реклами у односима са потрошачима / *Јелена Вилус* (27-28/09)
- Статистика о активности филијала транснационалних компанија у Европској унији / *Предраг Бјелић* (27-28/09)
- Уредба 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици заједнице о структури и активности страних филијала / *Сандра Стојадиновић-Јовановић* (27-28/09)
- Мирење као начин решавања потрошачких спорова мале вредности / *Јелена Вилус* (29-30/09)
- Уредба Комисије (ЕЗ) 364/2008 о техничком формату статистике страних филијала и изузећима / *Сандра Стојадиновић-Јовановић* (29-30/09)

11. Спољни односи

- Европска политика добросуседства и европски инструмент за суседство и партнерство / *Ана Јовић-Лазич* (27-28/09)
- Незванични односи између УНАСУР и Европске уније / *Иван Дујић* (27-28/09)
- ЕУЛЕКС: Пун капацитет и даље активности мисије Европске уније на Косову / *Жаклина Новичић – Драган Ђукановић* (27-28/09)
- Ирска драма у два чина / *Александра Чавошки* (29-30/09)
- Камен спотицања будућег проширења ЕУ / *Ирина Жарин* (29-30/09)
- Источно партнерство Европске уније / *Ана Јовић-Лазич* (29-30/09)
- Слобода путовања у ЕУ за грађане Србије / *Жаклина Новичић* (29-30/09)

14. Животна средина

- Систем кредита за емисију гасова са ефектом стаклене баште у Европској унији / *Александра Чавошки* (27-28/09)
- Европски стандарди и заштита животне средине / *Драган Јовашевић* (27-28/09)

- Оквирно упутство Европске уније о водама / *Милан С. Косовић* (27-28/09)
- Стратегија Европске уније о одрживом коришћењу природних ресурса / *Драгољуб Тодић* (29-30/09)

15. Наука, технологија и култура

- Интелектуална својина и трансфер знања / *Сања Јелисавац* (27-28/09)
- Директива 24/2009 Европског парламента и Савета о правној заштити рачунарских програма / *Драган Прља – Марио Рељановић* (29-30/09)

ПРАКСА ЕВРОПСКИХ СУДОВА

- Корак назад у могућности прекограничне промене седишта друштва / *Татјана Јевремовић Петровић* (29-30/09)
- Пресуда Савезног уставног суда СР Немачке о сагласности закона о потврђивању Лисабонског уговора са уставом / *Ирена Бановчанин Хеубергер* (29-30/09)

ПРИЛОЗИ

- Најновије публикације Европске уније доступне на интернету / *Ана Вукићевић* (27-28/09)
- Списак приновљених књига у Центру за европску документацију / *Ана Вукићевић* (29-30/09)
- Списак часописа Центра за Европску документацију / *Татјана Вуксановић* (27-28/09) (29-30/09)
- Адресе институција Европске уније / *Гордана Терзић* (27-28/09) (29-30/09)
- Европа на Интернету / *Гордана Терзић* (27-28/09) (29-30/09)
- Европски документациони центар / *Гордана Терзић* (27-28/09) (29-30/09)

Гордана ТЕРЗИЋ

Најновије публикације Европске уније доступне на интернету

- 17% of EU citizens were at-risk-of-poverty in 2008 / European Commission, Eurostat . – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.
- 17% of full-time employees in the EU are low-wage earners / European Commission, Eurostat. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 7 стр.
- Area under organic farming increased by 7.4% between 2007 and 2008 in the EU-27 / European Commission, Eurostat . – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 11 стр.
- Candidate and potential candidate countries :Economic developments / European Commission, Eurostat. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.
- Coming closer : EU assistance to its neighbours and beyond / European Commission, EuropeAid Co-operation Office. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.
- Communicating Europe / European Commission. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.
- Contributing to European police cooperation through learning / CEPOL — European Police College. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 77 стр.
- Discover the past for the future : A study on the role of historical sites and museums in Holocaust education and human rights education in the EU : main results report / FRA — European Union Agency for Fundamental RightsEEA — European Environment Agency. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 61 стр.
- EGNOS : Service Definition Document Open Service / European Commission, Directorate-General for Energy and TransportEuropean Commission, Directorate-General for Enterprise and Industry, EACI — Executive Agency for Competitiveness and Innovation . – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.

- Ethics of synthetic biology / European Commission, European Group on Ethics in Science and New Technologies. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 103 стр.
- Eurofound news : 2, February 2010 / Eurofound — European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.
- Europe for women / European Commission, Directorate-General for Press and CommunicationEurofound — European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions . – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 121 стр.
- European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) : Working together : 2010 / European Commission, EuropeAid Co-operation Office. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 60 стр.
- European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) :Working together : 2010 / European Commission, EuropeAid Co-operation Office. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. – 55 стр.
- Evaluation of the Sixth Framework Programmes for research and technological development 2002-2006: Report of the expert group / European Commission, Directorate-General for Research. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 80 стр.
- EVIMP-2, analysing the outcomes of EC funded projects under FP5 / European Commission, Directorate-General for Research. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 61 стр.
- General economic crisis hits European port activity / European Commission, Eurostat , . – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 15 стр.
- IRMM 50th anniversary : 1960-2010 / European Commission, Joint Research Centre, 2010. - 39 AB@.
- Marie Curie actions : Inspiring researchers / European Commission, Directorate-General for ResearchDirectorate-General for Research. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – 155 стр.
- Pig farming in the EU, a changing sector / European Commission, Eurostat. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 11 стр.
- Publishing, printing and reproduction of recorded media in Europe / European Commission, Eurostat. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 7 стр.

- Regional population projections EUROPOP 2008 : Most EU regions face older population profile in 2030 / European Commission, Eurostat. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 19 стр.
- Reinforcing strategic partnerships : International cooperation BILAT project : call 2007 / European Commission, Directorate-General for Research . – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.
- Report on the monitoring and testing of ruminants for the presence of transmissible spongiform encephalopathies (TSEs) in the EU in 2008 / European Commission, Directorate-General for Health and Consumers . – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 98 стр.
- Short-term statistics : The impact of a new base year and new activity classification / European Commission, Eurostat. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. – 7 стр.
- Sigma : The bulletin of European statistics 1/2010 / European Commission, Eurostat. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. - 55 стр.
- Significant differences between regions in the stock of passenger cars and freight vehicles / European Commission, Eurostat. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.
- Tempus : Modernising higher education / Directorate-General for Education and Culture, European Commission. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.
- The EU-27 construction sector : From boom to gloom / / European Commission, Eurostat, 7 стр. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.
- The forests of the Congo basin : State of the forest 2008 / European Commission. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – 411 стр.
- The priorities of the European Economic and Social Committee during the Spanish Presidency of the Council of the European Union : January-June 2010 / European Economic and Social Committee. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010. 0 31 стр.

Списак часописа Центра за европску документацију

1. *Institutional questions – Институцијална питања*
 - **NEWSLETTER:** Newsletter of the Office Publication of the European Communities
3. *Agriculture, silviculture and fisheries – Пољопривреда, шумарство и рибарство*
 - **LEADER + MAGAZINE:** Observatory of rural areas
4. *Employment and labour – Запошљавање и рад*
 - **FOUNDATION FOCUS:** European foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
 - **MAGAZINE OF EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK / NEWSLETTER OF EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK**
 - **SOCIAL AGENDA:** European Commission; Employment & Social Affairs
5. *Social protection – Социјална заштита*
 - **EUROFOUND NEWS**
 - **FORUM:** European Agency for Safety and Health at Work
6. *Laws and procedures – Zakoni i procedura*
 - **REPORTS OF CASES BEFORE THE COURT OF JUSTICE AND THE COURT OF FIRST INSTANCE**
8. *Competition and undertakings – Конкуренција и предузетништво*
 - **ENTERPRISE EUROPE:** Enterprise Policy News and Reviews
10. *Economic questions – Consumer – Економска питања – Потрошачи*
 - **EUROPEAN ECONOMY NEWS:** Economic and Financial Affairs
13. *Regional policy – Регионална политика*
 - **INFO REGIO NEWS:** European Commission; Directorate-General for Regional Policy

- **INFO REGIO-PANORAMA:** Information on European Union Regional Development Programmes

14. *Environment – Животна средина*

- **ENVIRONMENT FOR EUROPEANS:** Magazine of the Directorate-General for the Environment

15. *Scientific and technical research – Научна и техничка истраживања*

- **DRUGNET EUROPE:** European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
- **DRUGS IN FOKUS:** European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction

16. *Information, education and culture – Информације, образовање и култура*

- **THE MAGAZIN:** Education and Culture in Europe
- **OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION L / LEGISLATION/ & C /INFORMATION AND NOTICES**

17. *Statistics - Статистика*

- **SIGMA:** The Bulletin of European Statistics
- **STATISTICAL REFERENCES:** Brief Information on Eurostat Products and Services

Татјана ВУКСАНОВИЋ

Адресе институција Европске уније

European Parliament

Strasbourg

Allee du Printemps
BP 1024
F-67070 Strasbourg Cedex
Tel. (33) 388 17 40 01
Telex 890129
890139
Fax (33) 388 25 65 01

Luxembourg

Plateau du Kirchberg
BP 1601
L-2929 Luxembourg
Tel. (352) 43 00-1
Telex 2894
Fax (352) 43 00-29494
(352) 43 00-29393

Brussels

Rue Wiertz
BP 1047
B-1047 Brussels
Tel. (32-2) 284 21 11
Telex 26999
Fax (32-2) 284 69 74
(32-2) 230 69 33
Internet: <http://www.europarl.eu.int>

Council of the European Union

Brussels

Rue de la Loi 175
B-1048 Bruxelles
Wetstraat 175
B-1048 Brussel
Tel. (32-2) 285 6111
Telex 21711 CONSIL B
Fax (32-2) 285 73 97/81

Luxembourg

Centre de conferences
Kirchberg
L-2929 Luxembourg
Tel. (352) 43 02-1
Internet: <http://ue.eu.int>
E-mail: relations@consilium.eu.int

European Commission

Brussels

Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles
Wetstraat 200
B-1049 Brussel
Tel. (32-2) 299 11 11
Telex 21877711 COMEU B
Fax (32-2) 295 01 39

Luxembourg

Batiment Jean Monnet
Rue Alcide De Gasperi
L-2920 Luxembourg
Tel. (352) 43 01-1
Telex 3423 COMEUR LU
3446 COMEUR LU
Fax (352) 43 61 24
(352) 43 031-35049
Internet: <http://europa.eu.int/comm>

**Court of Justice
of the European Communities**

Luxembourg

Boulevard Konard Adenauer
L-2925 Luxembourg
Tel. (352) 43 03-1
Telex 2771 CJINFO LU
Fax (352) 43 03 2600

Registry, Court of Justice

Telex 2510 CURIA LU
Fax (352) 43 37 66

Registry, Court of First Instance

Fax (352) 43 033 2100
Internet: <http://www.curia.eu.int>

**European Court
of Auditors**

Luxembourg

12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
Tel. (352) 43 98-1
Telex 3512
Fax (352) 43 93 42

Brussels (suboffice)

Batiment Eastman
Rue Belliard 135
B-10408 Bruxelles
Belliardstraat 135
B-1040 Brussel
Tel. (32-2) 230 50 90
Fax (32-2) 230 64 83
Internet: <http://www.eca.eu.int>
E-mail: euraud@eca.eu.int

**Economic
and Social Committee**

Brussels

Rue Ravenstein 2
B-1000 Bruxelles
Ravensteinstraat 2
B-1000 Brussel
Tel. (32-2) 546 90 11
Telex 2593
Fax (32-2) 513 48 93
Internet: <http://www.esc.eu.int>

**Committee of the Region
of the European Union**

Brussels

Rue Montoyer 92-102
B-1000 Bruxelles
Montoyerstraat 92-102
B-1000 Brussel
Tel. (32-2) 282 22 11
Fax (32-2) 282 23 25
Internet: <http://cor.eu.int>

European Investment Bank

Luxembourg

100, Boulevard Konard Adenauer
L-2950 Luxembourg
Tel. (352) 43 79-1
Telex 3530 BANKEU LU
Fax (352) 43 77 04
H320 Videoconference 43 93 67
Internet: <http://www.bei.org>
<http://www.eib.org>

European Central Bank

Frankfurt on Main

Eurotower
Kaiserstrasse 29
D-60066 Frankfurt am Main
Postfach 16 03 19
Tel. (49-69) 134 40
Telex 411144 ECB D
Fax (49-69) 13 44 60 00
Internet: <http://www.ecb.int>
E-mail: relations@consilium.eu.int

European Ombudsman

Strasbourg

1. Avenue du President Robert
Schuman
BP 403
F-67001 Strasbourg Cedex
Tel. (33) 388 17 23 13
Fax (33) 388 17 90 62
Internet:
<http://www.euro-ombudsman.eu.int>

European Investment Fund

Luxembourg

43, Avenue J. F. Kennedy
L-2968 Luxembourg
Tel. (352) 42 66-88-1
Fax (352) 42 66 88-200
Internet: <http://www.eig.org>
E-mail: info@eig.org

Европа на интернату

Опште информације о Европској унији

europa.eu

Званична web-страница Европске уније. Полазна страница која омогућава приступ институцијама и областима политике, као и многобројним званичним информацијама и документима ЕУ.

europa.eu/virtvis

Виртуелна шетња кроз ЕУ; графички документоване глобалне информације о најзначајнијим институцијама Заједнице.

europa.eu/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm

Детаљан глосар у вези са ЕУ, у коме се води рачуна о институцијама и о проширењу ЕУ.

Eur-op.eu

EUR-OP: издавачка кућа Заједнице са упућивањем на све публикације органа ЕУ (са могућношћу директног поручивања).

Органи и институције ЕУ

europa.eu

Полазна тачка ка свим институцијама ЕУ.

europa.eu/news/index.en.htm

Актуелни календар термина институција ЕУ са подацима о заседању тела.

www.european.council.europa.eu/en/presid.htm

Прелазак на странице актуелног председавајућег Савета.

www.europarl.europa.eu/home/default_en.htm

Полазна страница за претраживање Европског парламента.

www.european.council.europa.eu/en/summ.htm

Савет Европске уније.

Европско законодавство

ec.europa.eu/comm/index_en.htm

Европска комисија.

curia.europa.eu/en/index.htm

Европски суд.

www.esc.europa.eu

Европски економски и социјални комитет.

www.eib.europa.eu

Европска инвестициона банка.

www.ecb.europa.eu

Европска централна банка.

www.ombudsman.europa.eu

Европски омбудсман.

Друге организације у Европи

www.coe.int

Савет Европе у Стразбуру

www.echr.coe.int

Европски суд за људска права.

www.efta.int

Европска зона слободне трговине.

www.osce.org

Организација за европску безбедност и сарадњу.

www.weu.int

Западноевропска унија.

www.oecd.org

Организација за економску сарадњу и развој

Политичке области

europa.eu.int/futurum

Дебата на интернету која је иницирана у оквиру процеса насталог након Самита у Ници, а коју потпомаже Европска комисија: између осталог, путем

дискусионих форума и објављивањем листе манифестација и референтне документације.

europa.eu.int/comm/enlargement

Интернет-странице Комисије које се односе на процес проширења Уније, а уједно пружају и информације о тренутном стању преговора за пријем нових чланица, као и о процесу транзиције. Понуда садржи и могућност претплате на електронске новине које излазе једном недељно.

europa.eu.int/comm/internal_make/en/index.htm

Главна дирекција унутрашњег тржишта; редовно објављивање извештаја о кретањима на унутрашњем тржишту, детаљне информације о важећим и планираним правним актима, као и бесплатни *Single Market News* магазин.

europa.eu.int/comm/agriculture/index.htm

Генерална дирекција за пољопривреду; саопштења за штампу, значајни говори, програми и аграрна статистика.

europa.eu.int/information_society/index_en.htm

Генерална дирекција за информатичко друштво омогућава приступ документима са везом ка новим медијима.

www.cordis.lu

Cordis (*Community Research and Development Information Service*): служба која пружа информације у вези са истраживањима, развојем и сродним областима са властитом мета-базом података.

europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm

Приказ Комисије која се односи на спољне односе Европске уније, са могућношћу тематског претраживања, нпр., по земљама, регионалној сарадњи и областима политике.

citizens.eu.int

Информације у вези са држављанством ЕУ и унутрашњим тржиштем.

europa.eu.int/comm/nice_treaty/index_en.htm

Уговор из Нице, конференција влада и ток ратификације; архива са “online” документима о току преговора и позицијама институција и држава чланица.

Базе података

europa.eu.int/eur-lex

Приступ правној регулативи Европске уније: службени листови Европске заједнице L и C, тренутно важеће законодавство, предлози правних аката, као и документа Комисије.

europa.eu.int/celex

CELEX (*Communitatis europae lex*): Најзначајнија “online” база података (услуге претраживања се наплаћују) са комплетним текстовима европске правне регулативе и подацима о местима на којима су дати текстови пронађени. Комплетне верзије правних аката службених листова L и C.

europa.eu.int/idea

IDEA: Интеринституционални регистар: органиграми служби Заједнице и контакт – адресе служби и лица.

europa.eu.int/rapid/start

RAPID: Саопштења за штампу Комисије и других органа, говори, *background* чињенице и објашњења.

www.ted.eur-op.eu/osj/html/index2.htm

TED (*Tenders Electronic Daily*): “Online” верзија допуна Службеног листа, Службени лист C.

www.europarl.eu.int/index/docs_en.htm

Документа Европског парламента.

www.db.europarl.eu.int/dors/oeli/en/default.htm

OEIL (*Legislative Observatory*): преглед правних аката и актуелног стања поступака за доношење законодавних аката уз учешће ЕП.

europa.eu.int/scadplus

SCADplus: “Online” верзија SCAD билтена са бацкграунд информацијама о појединим областима политике ЕУ.

Документи, законодавство и правосуђе

europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/index.html

Комплетне верзије уговора ЕУ.

europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/rgset.htm

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

europa.eu.int/comm/off/white/index_en.htm одн.

europa.eu.int/comm/off/green/index.en.htm

“Online” верзије „зелених” и „белих” књига Европске комисије почев од 1995. године („зелене” књиге), одн. 1993. године („беле” књиге).

europa.eu.int/comm/agenda2000

Комплетна верзија Агенде 2000.

europa.eu.int/council/off/conclu

Закључци Европског савета.

europa.eu.int/comm/dg10/epo

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

europa.eu.int/eurostat.html

Полазне странице службе за статистику ЕУ. између осталог, приступ подацима о пољопривреди, трговини и регијама.

europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm

Приступ документима Европског парламента, Савета и Комисије са регистром ради лакшег претраживања, као и текстовима правних аката. Овде је могуће пронаћи и линкове са правним прописима држава чланица.

Научне “online” понуде

www.eiop.or.at/eiop

European Integration online Papers (EIOP): (политичко-) научни чланци који обрађују теме европске интеграције.

www.iue.it/EUI_WP.html

Радни папири појединих секција Европског високошколског института у Фиренци, по правилу као комплетне верзије.

www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpapers_de.html

Мах-Planck институт (МПИ) за друштвена истраживања у Келну: радни папири као полазна основа за дискусију у вези са многобројним аспектима европске политике.

www.sv.uio.no/arena

Arena Newsletter (Advanced Research on the Europeanization of the Nations State): Научни чланци који се баве темама европске интеграције.

www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html

Правни Жан Моне – Papers Harvard Law School.

www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html

Страница Европског високошколског института са линковима који упућују на “online” радни материјал.

www.deutsche-aussenpolitik.de

Пројект универзитета у Триру у вези са немачком спољном политиком са недељним сажецима, националним и међународним саопштењима за штампу, документима и анализама

Виртуелне библиотеке

europa.eu.int/comm/libraries

Библиотека европске Комисије са линком ка ECLAS бази података централне библиотеке (укупно око 400.000 наслова књига).

europa.eu.int/comm/dg10/university/euristote/index_en.html

EURISTOTE: база података са дисертацијама у вези са европском интеграцијом, делом са краћим сажецима.

www.arc.iue.it/eharen/Welcoen.html

EURHISTAR: база података историјског архива Европске уније у Фиренци.

www.iue.it/LIB/Welcome.html

Библиотека Европског високошколског института у Фиренци.

www.uni-mannheim.de/users/ddz/edz/biblio/opac.html

Библиотека Европског документационог центра на универзитету у Манхајму.

Сајтови и приватне странице са линковима

eiop.or.at/euroint

EuroInternet: систематично конципирана и стално актуализирана страница са више од 1.000 линкова, делом и ка страницама са евро-критичким садржајем.

www.europa-digital.de

Europa-Digital: актуелне информације али и дубље анализе и досијеи.

www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html

Библиотека Berkeley Универзитета са многобројним линковима ка свим тематским областима ЕУ.

www.europaportal.net

Приватни сајт са линковима, чланцима који обрађују актуелне теме и рецензијама књига о ЕУ.

www.clickfish.com/clickfish/guide-area/pp/pg/eu

Приватни сајт са основним информацијама о ЕУ, актуелним прилозима и дискусионим форумима.

www.europeanaccess.co.uk

Британски ЕУ-сајт са списком линкова и могућношћу претраживања (комерцијална понуда)

www.euractiv.com

Сајт са линковима ка органима ЕУ, државама и регијама, предузећима, невладиним организацијама итд. Свакодневно актуелизоване вести.

Студије и студијска понуда у вези са ЕУ

www.ecsanet.org/odn

europa.eu.int/comm/dg10/universitz/3cycle/index_en.html

Преглед студијских група у вези са европском интеграцијом у оквиру постдипломских студија.

www.coleurop.be

Европска универзитетска предавања у Брићу и НАТОлину.

www.ieu.it

Европски високошколски институт у Фиренци.

www.ecsanet.org/whoswho.htm

European Community Studies Association (ESCA): Списак чланова и академика који држе предавања и објављују истраживања у вези са европском интеграцијом.

www.politik-international.de

“Online” предавања „Европска политика” универзитета у Штутгарту.

europa.eu.int/comm/education/ortelius.html

Ortelius: база података Комисије са списком адреса и наставним плановима европских универзитета.

www.epsnet.org

Међународни пројекат са циљем израде прегледа свих студијских понуда у вези са европском интеграцијом.

Гордана ТЕРЗИЋ

40 година Депозитарне библиотеке ЕУ Европски документациони центар

Развој

У оквиру библиотеке Института за међународну политику и привреду, 1968. године, основана је депозитарна библиотека Европске заједнице с циљем информисања шире стручне јавности бивше Југославије о основним појмовима и документима од значаја за развој европских интеграција. Депозитарна библиотека Европске заједнице почела је да ради са малим бројем публикација, али је временом прерасла у специјализовану архивску библиотеку у којој се депонују и сакупљају званичне публикације, акти и документа, као и популарне публикације чији је издавач Завод за службене публикације Европских заједница (Office for Official Publications of European Communities).

Депозитарна библиотека Европске заједнице, 1989. године, статусно је прерасла у Европски документациони центар (ЕДЦ). Улога Центра састојала се у пружању библиотечких услуга свим заинтересованим корисницима у погледу слободног приступа званичној документацији Европске уније. Пружањем помоћи академским и научно-истраживачким институцијама, али и државној администрацији, ЕДЦ је омогућио брзо и успешно употпуњавање и унапређење знања о европским интеграцијама. Својим јединственим системом информисања, ЕДЦ је уједно подстакао научно-истраживачки рад о Европској унији у нашој земљи, што је било од круцијалне важности за боље разумевање актуелне европске политике, али и за утврђивање стратешких циљева и праваца кретања домаће спољне политике. Низ година уназад, лака доступност тематски уређене грађе ЕДЦ омогућавала је корисницима једноставан приступ изворима информација које се односе на европску политику, привреду, финансије и банкарски систем, правна акта и прописе на снази, правну праксу и опште информације о најзначајнијим институцијама и процесима у Европској унији.

Данас, у години јубилеја, ЕДЦ наставља да пружа стечена знања, искуства и документарну грађу о Европској унији. Како ЕДЦ представља депозитарну библиотеку за материјале Европске уније, у наредном периоду потребно је предузети конкретне мере за обнављање документационог фонда, као и за проширење постојеће сарадње са релевантним европским и домаћим институцијама. Планира се да ЕДЦ динамизира своју активност формирањем јединствене базе података, као и да успостави ближе облике сарадње са сличним документационим центрима у Европи и свету. На крају, намера Института је да ЕДЦ прерасте у ЕУи.

Организација

- ЕДЦ је организован као засебан део Библиотеке Института за међународну политику и привреду.
- ЕДЦ је отворен за јавност.
- ЕДЦ омогућава рад свим заинтересованим корисницима у читаоници.
- ЕДЦ омогућава коришћење интернета и електронске базе података Европске уније.
- ЕДЦ пружа стручну помоћ у коришћењу литературе ЕУ и даје стручне информације о функционисању институција.

Улога

- ЕДЦ систематски похрањује документарну грађу о ЕУ у јединствену библиографску базу података у складу са високим библиотечким стандардима.
- ЕДЦ транспарентно ставља на располагање јавности информације о ЕУ и помаже у њиховом коришћењу.
- ЕДЦ на професионалан начин пружа информације о начину рада и функционисању главних институција ЕУ.
- ЕДЦ стручно помаже у обради документационе грађе о ЕУ.
- ЕДЦ консултује главне документационе фондове и специјализоване библиотеке у давању информација о ЕУ.
- ЕДЦ јединственом компјутерском технологијом обрађује дигиталне базе података преко којих се презентирају информације о могућим приступима основним документима ЕУ.

Резултати

Уз помоћ ЕДЦ остварени су, за наше прилике, импозантни истраживачки резултати. Институт за међународну политику и привреду већ више година објављује јединствен научностручни часопис „Европско законодавство”, једини у Републици Србији који се бави проучавањем европског законодавства. „Европско законодавство” систематски праги и анализира правно-институционална решења у европском окружењу релевантна за интересе наше земље. Научноистраживачку базу „Европског законодавства”, представља богата службена документација Европске уније чији је депозитар управо ЕДЦ, у оквиру Института за међународну политику и привреду.

Уз помоћ ЕДЦ израђено је више компаративних студија домаћих прописа и правних стандарда ЕУ (*Community Acquis*), многобројне монографије, докторске тезе, зборници радова и прилози у престижним научним часописима. Објављивање *Европојмовника*, као и мултијезичког речника *EUROVOC THESAURUS* са

око 6.650 појмова и термина Европске уније, такође је произашло из активности ЕДЦ-а. Будући да се речник *EUROVOC* већ користи као основа за превођење законодавства ЕУ на српски језик у оквиру активности Канцеларије за европске интеграције Републике Србије, с правом се може рећи да поменути подухват представља пројекат од националног значаја.

Области

ЕДЦ је саставни део Института, а његова делатност прати европске стандарде у погледу прикупљања и обједињавања различитих врста библиографске, библиотеке и информационе грађе која *inter alia* обухвата следеће области:

- Буџет
- Економска и монетарна питања
- Енергију
- Хуманитарну помоћ
- Информатичко друштво
- Институционална питања
- Истраживања и иновације
- Јавно здравље
- Конкурентност
- Корупцију
- Културу
- Људска права
- Медије
- Образовање и просвету
- Пољопривреду
- Порески систем
- Потрошаче
- Правосуђе
- Предузећа
- Проширење ЕУ
- Развој
- Регионалну политику
- Риболов и поморство
- Спољне односе
- Безбедносну политику
- Транспорт
- Трговину
- Унутрашње тржиште
- Запошљавање и социјална питања

Одабране публикације

- *Official Journal of the European Union* (Службени лист ЕУ) и то серија L (законодавство) и C (информације и обавештења). До 2000. године, Службени лист је стизао у штампаној верзији, а од тада, у CD-ROM издању. На Интернет сајту ЕУ могуће је пронаћи и стара и најновија издања.
- *General Report of the Activities of the European Union* (Годишњи извештаји о раду Европске уније). На Интернет сајту налазе се сви текстови од 1996. године.
- *Bulletin of the European Union* (Билтен Европске уније који доноси месечне прегледе рада).
- *Report of Cases Before the Court of Justice and the Court of First Instance* (Пресуде Суда Европске уније) Све пресуде и одлуке Суда могуће је преузети са сајта ЕУ од 1997. године.
- *European Economy* (серија Европска економија која доноси стручне текстове о економским и финансијским темама).
- *Publications of the European Environment Agency* (публикације о животној средини).
- *Publications of Employment & Social Affairs* (публикације о запошљавању и социјалним питањима).
- *Publications of the Statistical Office of the European Communities–Eurostat* (Статистички подаци). Сада само део тих публикација пристиже у штампаном облику јер је већина доступна *on-line* на сајту: <http://europa.eu>.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni
urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1
(2002) – . – Београд : Министарство правде
Републике Србије : Институт за међународну
политику и привреду, 2002 – . – 24 cm

Ранији наслов (pre 2002): Pregled evropskog
zakonodavstva – ISSN 1450-6815. –
Тромесеčno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

Остала здања

Института за међународну политику и привреду

- Добрица Весић, *Специфични облици управљања људским ресурсима*, броширано, 2009, 192 стр.
- Бранко Павлица, *Односи Србије са Републиком Македонијом 1996-2008*, броширано, 2009, 182 стр.
- Едита Стојић-Карановић, Џемал Хатибовић, Ивона Лађевац (прир.), зборник радова, *Japan and Serbia: Contemporary Issues*, броширано, 2009, 244 стр.
- Александар Фатић, *Freedom and Heterotopy*, тврди повез, 2009, 236 стр.
- Душко Димитријевић, *Међународно-правно регулисање територије држава*, 2008, 214 стр.
- Едита Стојић-Карановић и Слободан Јанковић (прир.), зборник радова, *Елементи стратегије спољне политике Србије*, броширано, 2008, 414 стр.
- Едита Стојић-Карановић, *Регионална и суседска сарадња за одрживи развој Србије у првој декади 21. века*, броширано, 2008, 292 стр.
- Драган Петровић, *Геополитика пост-совјетског простора*, броширано, 2008, 250 стр.
- Невенка Јефтић, *Актуелна питања из међународних односа*, броширано, 2008, 448 стр.
- Милан Шаховић, *Међународно право у међународним односима друга половина XX века*, броширано, 2008, 388 стр.
- Савремени међународни изазови, зборник радова, приређивач Драган Ђукановић, броширано, 2008, 496 стр.
- Бранко Павлица, *Привредни и политички односи Србије са Немачком 1882-2005*, броширано, 2009, 192 стр.
- Централноевропска зона слободне трговине и интереси Србије (СЕФТА), зборник радова, приређивач Едита Стојић-Карановић, броширано, 2008, 240 стр.
- Перо Петровић, *Савремена пословна дипломатија*, броширано, 2008, 360 стр.
- Невенка Јефтић, *Право на комуницирање*, броширано, 2007, 152 стр.
- Душко Димитријевић, *Међународно право сукцесије држава*, броширано, 2007, 504 стр.
- Међудржавни форуми у Европи, зборник радова, приређивач Драган Ђукановић, броширано, 2007, 252 стр.
- Драган Ђукановић, *Институционални модели и демократизација постјугословенских држава*, броширано, 2007, 336 стр.
- Ивана Поповић Петровић, *Међународна трговина пољопривредним производима*, броширано, 2006, 272 стр.
- Александар Фатић (прир.), *Питање Ко-смента*, броширано, 2006, 316 стр.
- Сања Јелисавец, *Интелектуална својина*, броширано, 2006, 208 стр.

ИЗБОР ИЗДАЊА

ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

Међународна политика, специјализовани часопис за међународне односе
Review of International Affairs, специјализовани часопис за међународне односе
(на енглеском језику)

Међународни проблеми, научни часопис на српском и енглеском језику
Европско законодавство, научно-стручни часопис за право Европске уније
Часописи излазе тромесечно

НАЈНОВИЈА ИЗДАЊА:

- Драган Петровић, *Председнички избори у Украјини 2010*, броширано, 2010, 190 стр.
- Невенка Јефтић, *Освајање слободе изражавања и трансформација комуникативног суверенитета*, броширано, 2010, 188 стр.
- Србија и регионална сарадња*, зборник радова, Драган Ђукановић и Сандро Кнезовић (приређивачи), броширано, 2010, 340 стр.
- Иван Дујић, *Србија и Панамски канал као кључ за светски поредак од 1850. до 2000. године*, броширано, 2010, 204 стр.
- Ивона Лађевац, Светлана Ђурђевић-Лукић, Ана Јовић Лазић, *Међународно присуство на Косову и Метохији од 1999. до 2009. године*, броширано, 2010, 308 стр.
- Александар Фатић, *Улога казне у савременој полиархичној демократији*, броширано, 2010, 260 стр.
- Serbia and European Union*, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Мирослав Антевски, броширано, 2010, 248 стр.
- Драган Петровић, Драгомир Анђелковић и Горан Николић, *Геополитика Закавказја*, тврд повез, 2010, 393 стр.
- Душко Димитријевић и Ивона Лађевац (прир.), зборник радова, *Проширење Европске уније на Западни Балкан*, броширано, 2009, 316 стр.
- Душко Димитријевић, *Реформа Савета безбедности Уједињених нација*, тврди повез, 2009, 400 стр.
- Жаклина Новичић, *Неореализам Кенета Волца*, броширано, 2009, 240 стр.
- Благоје Бабић (прир.), зборник радова, *Водич кроз право Европске уније*, тврди повез, 2009, 768 стр.
- Драган Петровић, *Француско-југословенски односи у време Алжирског рата 1952-1964*, тврди повез, 2009, 452 стр.